Evaluation des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg von 2002

Endbericht

IMPRESSUM

Auftraggeber

Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg
Referat 11 Landesentwicklungsplanung (LEP)
Theodor-Heuss-Str. 4, 70174 Stuttgart
Ansprechpartnerin: Andrea Lagemann

Bearbeitung

agl Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung
www.agl-online.de, Saarbrücken
Dr. Andrea Hartz, Katja Reichert, Anna Buchholz

In Kooperation mit:
Prof. Dr. Stefan Greiving, Olfen
Frank Reitzig, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin

Satz und Layout: agl Hartz • Saad • Wendl, Katja Reichert

Stand: Dezember 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Zielsetzung 7

2. Evaluationskonzept 7

3. Konzeptevaluation (Modul 1) 11
   - 3.1 Zielsetzung und Vorgehensweise 11
   - 3.2 Befunde der Konzeptevaluation 11

4. Prozessanalyse: Akzeptanz und Anwendung des landesplanerischen Instrumentariums (Modul 2) 18
   - 4.1 Befragung der Regionalverbände 18
     - 4.1.1 Zielsetzung und Vorgehensweise 18
     - 4.1.2 Befunde der Befragung 19
   - 4.2 Befragung der Regierungspräsidien 27
     - 4.2.1 Zielsetzung und Vorgehensweise 27
     - 4.2.2 Befunde der Befragung 27
       - 4.2.2.1 Anwendbarkeit von raumordnerischen Festlegungen in Raumordnungsverfahren 28
       - 4.2.2.2 Raumordnerische Untersagungen und Planungsgebote 31
       - 4.2.2.3 Abweichungen von Zielen der Raumordnung des LEP 2002 32
       - 4.2.2.4 Anregungen der Regierungspräsidien für die Neuaufstellung des LEPe 34
   - 4.3 Dokumentenanalyse 36
     - 4.3.1 Anwendbarkeit von raumordnerischen Festlegungen in Raumordnungsverfahren (ROV) 36
     - 4.3.2 Raumordnerische Untersagungen und Planungsgebote 39
     - 4.3.3 Abweichungen von Zielen der Raumordnung des LEP 2002 41

5. Prozessanalyse: Befragung der Landesebene (Modul 3) 42

6. Prozessanalyse: rechtliche Aspekte (Modul 4) 44
   - 6.1 Zielsetzung und Vorgehensweise 44
   - 6.2 Auswertung der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zu Festlegungen des LEP 2002 und Empfehlungen aus rechtlicher Sicht 44
     - 6.2.1 Kapitel 1 „Leitbild der räumlichen Entwicklung“ 46
     - 6.2.2 Kapitel 2 „Raumstruktur“ 47
     - 6.2.3 Kapitel 3 „Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge“ 48
     - 6.2.4 Kapitel 4 „Weiterentwicklung der Infrastruktur“ 53
     - 6.2.5 Kapitel 5 „Freiraumsicherung, Freiraumnutzung“ 54
     - 6.2.6 Kapitel 6 „Stärkung der regionalen Eigenkräfte“ 57

6.3 Aktuelle Entscheidungen des BVerwG und des EuGH mit grundsätzlicher Bedeutung für die Inhalte eines Raumordnungsplans auf der Landesebene ... 58
6.3.1 Ausgewählte aktuelle Entscheidungen des BVerwG ... 58
6.3.2 Entscheidungen des EuGH zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit ... 60

7. Prozessanalyse: Befragung der kommunalen Spitzenverbände (Modul 5) ... 61
7.1 Zielsetzung und Vorgehensweise ... 61
7.2 Befunde aus den Befragungen ... 61

8. Überprüfung der Zielerreichung: Befragung von Verbänden und Organisationen (Modul 6) ... 63
8.1 Zielsetzung und Vorgehensweise ... 63
8.2 Befunde aus der Expertenbefragung zur Zielerreichung des LEP 2002 ... 63

9. Überprüfung der Zielerreichung: indikatorengestützte Auswertung (Modul 6) ... 71
9.1 Zielsetzung und Vorgehensweise ... 71
9.2 Indikatorengestützte Auswertungen ... 71
9.2.1 Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ... 71
9.2.2 Angemessene Versorgung mit Wohnraum ... 75
9.2.3 Sicherung der für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild bedeutsamen Freiräume ... 76
9.2.4 Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen ... 77
9.2.5 Erhalt der Land- und Forstwirtschaftsflächen ... 78
9.2.6 Flächendeckende Versorgung mit moderner Infrastruktur ... 80
9.2.7 Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität ... 82
9.2.8 Tragfähige Sozial- und Bevölkerungsstruktur ... 84
9.2.9 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Integration innerhalb Europas ... 85

10. Fazit und Empfehlungen ... 86

Quellenverzeichnis ... 90

Abbildungsverzeichnis ... 91

Tabellenverzeichnis ... 91

Abkürzungsverzeichnis ... 92

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Analysierte Dokumente (Modul 1) 94

Anlage 2: Angewendete Arten von Raumordnungsverfahren nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2) 95

Anlage 3: Verteilung der obligatorischen Raumordnungsverfahren gemäß sieben Fallgruppen nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2) 95

Anlage 4: Umfang betroffener LEP-Plansätze in Abhängigkeit zu der Art der raumbedeutsamen Vorhaben (Modul 2) 96

Anlage 5: Verteilung des Absehens von Raumordnungsverfahren gemäß sieben Fallgruppen nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2) 96

Anlage 6: Gründe für das Absehen von einem Raumordnungsverfahren nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2) 97

Anlage 7: Raumordnerische Untersagungen nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2) 97

Anlage 8: Planungsgebote der Regionalverbände nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2) 97

Anlage 9: Zugelassene Abweichungen von Zielen der Raumordnung nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2) 98

Anlage 10: Zugelassene Zielabweichungen nach raumbedeutsamen Planungen und Vorhaben (Modul 2) 98

Anlage 11: Analysierte Dokumente (Modul 2) 99

1. Zielsetzung

Der 2002 in Kraft getretene Landesentwicklungsplan (LEP) Baden-Württemberg ist aktuell der älteste Landesraumordnungsplan der deutschen Flächenländer. In ihm konnten neuere zentrale raumordnungspolitische und rechtliche Entwicklungen auf globaler und europäischer Ebene noch nicht berücksichtigt werden. Dies gilt gleichermaßen für die von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006 beschlossenen und 2016 überarbeiteten Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland sowie zentrale weitere Beschlüsse der MKRO. Diese gehen auf neue raumordnerische Herausforderungen ein, die 2002 noch nicht oder nicht im gebotenen Maße bestanden beziehungsweise landesplanerisch aufgegriffen worden waren. Wichtige Aspekte sind insbesondere neue Entwicklungen im Bereich des demografischen Wandels, die Dynamik des Klimawandels, die zunehmenden Raumansprüche der Energiewende und nicht zuletzt das Erfordernis einer resilienteren Ausgestaltung der Siedlungs- und Infrastrukturen. Schließlich hat auch das Land Baden-Württemberg zwischenzeitlich verschiedene planungspolitische Beschlüsse gefasst (s. Kap. 3) und sich zu den zentralen Herausforderungen strategisch positioniert, die der LEP 2002 noch nicht reflektiert.

Die Evaluation des geltenden LEP Baden-Württemberg wird vor dem Hintergrund einer im Koalitionsvertrag vereinbarten Neuaufstellung vom Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg (MLW) durchgeführt. Zusammen mit der separat beauftragten Raumanalyse sollen Grundlagen für den Konzeptionsprozess erarbeitet werden.

Im Rahmen der Evaluation standen drei übergeordnete Perspektiven und die damit verbundenen Fragestellungen im Vordergrund:

1. Eine **Vollzugskontrolle mit Prozessorientierung:** Es sollte nachvollzogen werden, inwieweit der Vollzug der Ziele und Grundsätze des LEP durch die nachfolgenden Planungsebenen und die Fachplanung umgesetzt wurde. Zudem wurde erhoben, bei welchen Plansätzen es zu Problemen bei der fachlichen Umsetzung in die Regionalplanung oder im weiteren Vollzug kam.

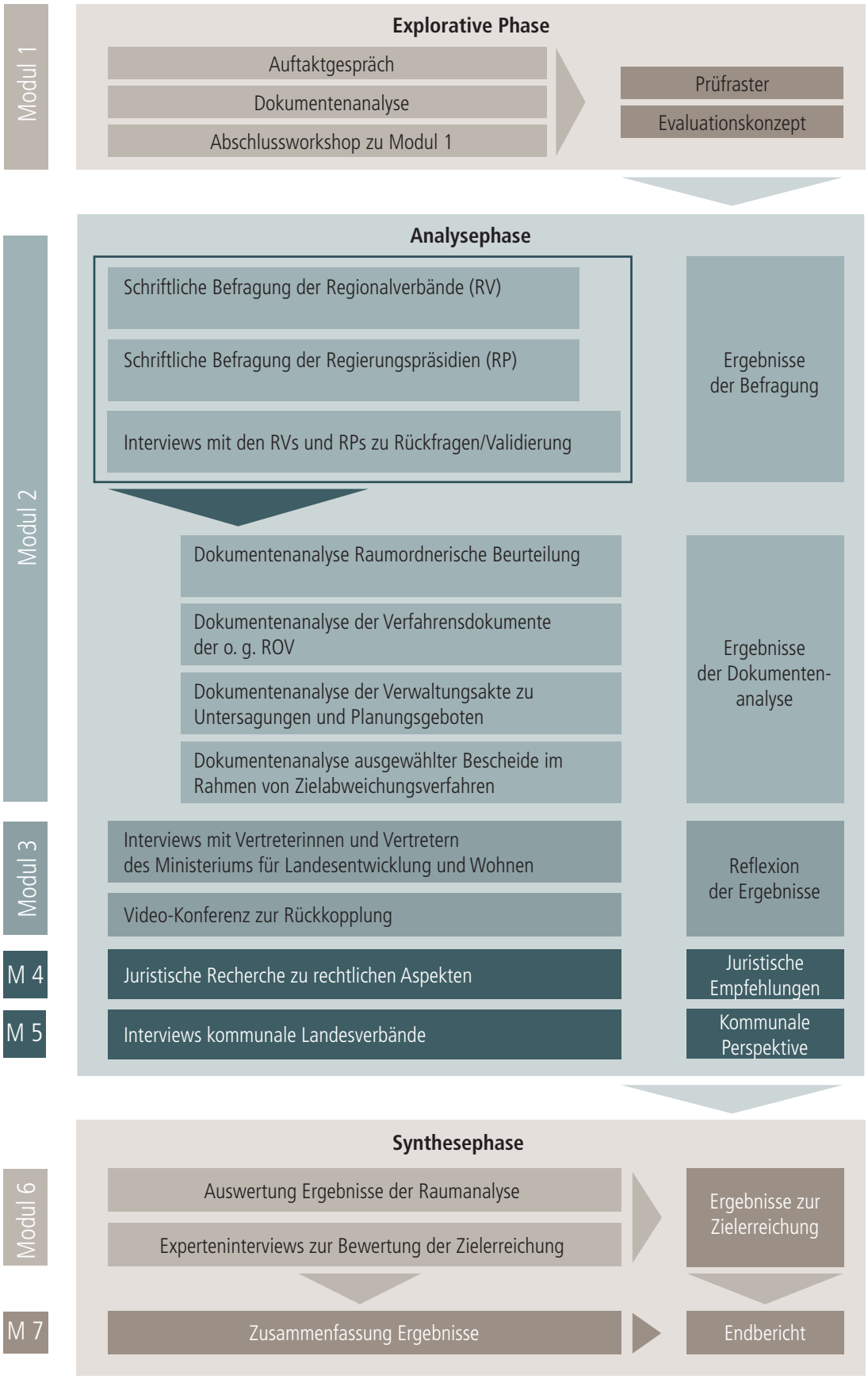
2. Die **Überprüfung der Zielerreichung** der im LEP 2002 festgelegten Ziele und Grundsätze: In Verbindung mit der Raumanalyse sollte geklärt werden, inwieweit und in welchem Umfang die Steuerungsziele der Festlegungen des LEP erreicht wurden.

3. Eine **Konzeptevaluation**: Diese bezieht sich auf die Fragestellung, inwieweit der LEP seiner Aufgabenstellung eines rahmensetzenden, integrierenden Gesamtkonzepts gerecht wurde. Dabei steht die Frage im Vordergrund, inwieweit der LEP 2002 aktuelle Themen- und Handlungsschwerpunkte (Koalitionsvertrag/Rechtsprechung) behandelt.

2. Evaluationskonzept

Die übergeordneten Perspektiven und Fragestellungen wurden über drei Phasen hinweg bearbeitet (vgl. Abb. 1): In der explorativen Phase (Modul 1) wurden Zielstellungen und Vorgehensweise in enger Abstimmung mit den Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen (MLW) präzisiert. Zugleich erfolgte mit Blick auf die Konzeptevaluation eine Dokumentenanalyse. In der Analysephase erfolgte die operative Umsetzung der Module 2 bis 6, die sich in erster Linie der Vollzugskontrolle sowie einer Überprüfung der Zielerreichung widmeten. In der Synthesephase (Modul 7) wurden die Ergebnisse zusammenfassend ausgewertet und im Rahmen des vorliegenden Endberichts dokumentiert.

Abbildung 1: Evaluationskonzept



Modul 1: Einleitung und Zielstellung der LEP-Evaluation und Konzeptevaluation

Ergebnis von Modul 1 war unter anderem die Vereinbarung des Evaluationskonzeptes (finaler Stand vom 25. Oktober 2023), das die Zielstellungen der einzelnen Module verdeutlicht, die methodischen Ansätze aufzeigt, mitwirkende Akteure adressiert und den Leistungsumfang für die Evaluationsmodule (Module 2 bis 6) insoweit klärt, als dass die Module 2 bis 6 mit entsprechendem Vorlauf starten konnten. In einem Workshop am 18. April 2023 wurden das Vorgehen und erste Zwischenergebnisse diskutiert sowie Anpassungen am Evaluationskonzept und nächste Schritte vereinbart.

Ein weiterer Arbeitsschritt in Modul 1 bezog sich auf die Konzeptevaluation. Dazu erfolgte eine Auswertung zentraler Dokumente, die die aktuellen raumordnungspolitischen Entwicklungen auf globaler, europäischer und nationaler Ebene sowie auf Landesebene zusammenfassend abbilden.

Modul 2: Prozessanalyse – Akzeptanz und Anwendung des landesplanerischen Instrumentariums

Die Regierungspräsidien und Regionalverbände sind einerseits Adressaten der landesplanerischen Festlegungen; sie haben andererseits gemäß dem Gegenstromprinzip die Aufgabe, regionale Interessen und Bedarfe in die Konzeptentwicklung des LEP einzubringen (vgl. Drucksache 17/2288 Landtag BaWü). Entsprechend sollte die Akzeptanz des landesplanerischen Instrumentariums und die Anwendung des LEP 2002 durch die Regionalverbände und Regierungspräsidien als höhere Raumordnungsbehörden analysiert werden.

Dazu wurden schriftliche Fragebögen konzipiert und mit der Landesplanung abgestimmt – jeweils mit unterschiedlichen Fragestellungen und Schwerpunkten. Es galt zu ermitteln, welche Zielfestlegungen des LEP verstärkten Beratungsbedarf bei den Regionalplanungsträgern seitens der Städte und Gemeinden für Bauleitplanungsverfahren und Fachplanungen für vorbereitende fachliche Planungen ausgelöst haben.

Die Befragung der Regionalverbände wurde Mitte Februar 2023 gestartet; die letzten Rückläufe kamen bis Ende Mai 2023. Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Regionalverbände im August und September 2023 dienten einer Validierung der Ergebnisse und der Klärung offener Fragen. Die vier Regierungspräsidien haben die Mitte Februar 2023 versendeten Fragebögen bis 12. Mai 2023 ausgefüllt zurückgesendet; auch hier brachten die im Oktober 2023 geführten Interviews Vertiefungen in Bezug auf die mit der Evaluation verbundenen Fragestellungen. Die Querauswertung der Ergebnisse wurde für die Regionalverbände am 05. Oktober 2023 und für die Regierungspräsidien am 18. Januar 2024 abgeschlossen.

Die Befragungsergebnisse legten zudem die Grundlage für eine Auswahl zu analysierender Verfahrensdokumente, die von den Regierungspräsidien zu raumordnerischen Entscheidungen zur Verfügung gestellt worden sind, um die Anwendbarkeit der Plansätze des LEP 2002 zu überprüfen (Bericht vom 18. Januar 2024). Dazu zählten Verfahrensdokumente zu

- Raumordnungsverfahren für raumbedeutsame Vorhaben nach § 18 LplG (für unterschiedliche Vorhabentypen wie „Einzelhandelsgroßprojekte", „Rohstoffabbau", „Große Freizeit- und Ferienanlagen", „linienhafte und andere Infrastrukturvorhaben" und „Vorhaben an Gewässern") sowie

- raumordnerischen Untersagungen nach § 20 LplG und Planungsgeboten nach § 21 LplG, um zu ermitteln, ob von diesen Instrumenten auf Grundlage von Zielfestlegungen im LEP 2002 Gebrauch gemacht wurde.

Modul 3: Prozessanalyse – Erfahrungen der obersten Landesplanungsbehörde

In der Prozessanalyse sollte neben den Perspektiven der höheren Raumordnungsbehörden, der Regionalverbände und der kommunalen Ebene auch die Perspektive der obersten Landesplanungsbehörde mit Blick

auf den LEP erkundet werden. Dazu dienen Leitfadeninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der einschlägigen und am Prozess beteiligten Referate im MLW. Das Modul 3 wurde zum Abschluss aller Arbeiten zur Reflexion der bisherigen Ergebnisse durchgeführt (Juli 2024).

Modul 4: Prozessanalyse – Rechtliche Aspekte

In diesem Modul wurde betrachtet, welche Ziele der Raumordnung aus dem LEP 2002 Gegenstand von gerichtlichen Überprüfungen waren oder sind. Hier sollten auch europarechtliche Bezüge aufgenommen und es sollte herausgearbeitet werden, welche gerichtlichen Entscheidungen aufgrund ihrer grundsätzlichen Bedeutung für die Raumordnung auch für den künftigen LEP zu berücksichtigen sein werden. Grundlage der Evaluation bildeten die seit dem Inkrafttreten des LEP am 21. August 2022 und bis zum 31. Dezember 2023 ergangenen Entscheidungen baden-württembergischer Verwaltungsgerichte, des Verwaltungsgerichtshofes (VGH Mannheim) einschließlich diesbezüglicher Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) in Revisionsverfahren, in denen zumindest ein Ziel des LEP in entscheidungserheblicher Weise überprüft worden ist. Ferner sind ausgewählte aktuelle Entscheidungen des BVerwG und des EuGH mit grundsätzlicher Bedeutung für die Inhalte eines Raumordnungsplans auf der Landesebene in die Prozessanalyse zu den rechtlichen Aspekten einbezogen worden. Der Bericht zu diesem Modul wurde am 18. Januar 2024 vorgelegt.

Modul 5: Prozessanalyse – Die kommunale Perspektive

Im Rahmen der Prozessanalyse zur Akzeptanz des landesplanerischen Instrumentariums und zur Anwendung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung des LEP 2002 in der Bauleitplanung sollten die kommunalen Landesverbände gezielt zu den Vorgaben des LEP interviewt werden. Die Interviews fanden im Februar und April 2024 statt; die Ergebnisse wurden am 14. Mai 2024 übermittelt.

Modul 6: Zusammenfassende Bewertung der Zielerreichung

Seitens des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen wurde ein externes Team mit einer Raumanalyse für den LEP beauftragt. Damit wird zugleich eine Datenbasis geschaffen, um in räumlicher Hinsicht eine Zielerreichung der Leitbilder des LEP zu überprüfen. Auch wenn aufgrund anderer Einflussfaktoren keine (streng) kausalen Wirkungsbeziehungen zwischen den Zielen der Raumordnung und der tatsächlichen Raumentwicklung (Flächennutzungen und Strukturen) bestehen, kann zumindest beurteilt werden, ob eine Kongruenz der Ziele besteht.

Im Vorfeld der indikatorengestützten Auswertung wurden Experteninterviews mit Organisationen und Verbänden durchgeführt, in denen einzelne Themenkomplexe des LEP 2002 aufgegriffen und vertieft werden konnten. Die Interviews wurden im Dezember 2023 und Januar 2024 geführt, einzeln dokumentiert und in einer Querauswertung (Stand 20. Februar 2024) die Kernaussagen zusammengefasst.

Modul 7: Zusammenfassung der Ergebnisse bzw. Rückschlüsse für Neuaufstellung LEP

Modul 7 beinhaltet die Zusammenfassung der Ergebnisse der Module 1 bis 6 sowie daraus abgeleitete Empfehlungen für die Neuaufstellung des LEP. Dies wird im vorliegenden Endbericht dokumentiert.

3. Konzeptevaluation (Modul 1)

3.1 Zielsetzung und Vorgehensweise

Im Rahmen der Konzeptevaluation sollte geklärt werden, inwieweit der LEP seiner Aufgabenstellung als rahmensetzendes, integrierendes Gesamtkonzept (noch) gerecht wird. Dazu erfolgte eine Auswertung programmatischer Dokumente. Es wurden 17 zentrale Dokumente analysiert, die die aktuellen raumordnungspolitischen Entwicklungen auf globaler, europäischer Ebene, nationaler Ebene und Landesebene zusammenfassend abbilden (s. Anlage 1).

Der LEP 2002 besteht aus sechs Kapiteln mit 110 Zielen und rund 180 Grundsätzen. Die allgemeinen Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen werden im LEP 2002 in Kapitel 1 als Leitbild vorangestellt. Es werden 12 Kernaussagen zur räumlichen Entwicklung benannt und als Grundsätze formuliert. Kapitel 2 ist mit den „klassischen" Planungsinstrumenten, Raumkategorien, Zentralen Orten und Entwicklungsachsen befasst. Die Grundsätze und Ziele zur Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie zum Städte- und Wohnungsbau werden in Kapitel 3 behandelt. Kapitel 4 enthält die Planaussagen zu den Bereichen Verkehr, Energie, Wasser, Abfall, Bildung, Information und Kommunikation (IuK) sowie Soziales und Gesundheit. Kapitel 5 nimmt Bezug auf die hohe Bedeutung der Freiraumsicherung und des Freiraumschutzes. Mit der Stärkung der regionalen Eigenkräfte befasst sich Kapitel 6; es betont die regionale Zusammenarbeit aller relevanten Akteure. Die Stärkung der regionalen Handlungsebene ist dabei ein zentrales Thema des LEP von 2002.

In diesem Arbeitsschritt ging es nicht darum, die einzelnen Plansätze zu betrachten, sondern eine Gesamtwürdigung der sechs Kapitel des LEP 2002 vorzunehmen. Entsprechend wurden die wesentlichen Inhalte der Kapitel Leitbild, Raumstruktur, Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge, Weiterentwicklung der Infrastruktur, Freiraumsicherung, Freiraumnutzung und Stärkung der regionalen Eigenkräfte den Kernaussagen der analysierten Dokumente gegenübergestellt, um daraus entsprechende Überarbeitungsbedarfe abzuleiten.

Die Auswertung erfolgte als Exceltabelle, die in einer Matrix aufzeigt, welche Aspekte der 17 analysierten Dokumente in den jeweiligen Kapiteln des LEP Baden-Württemberg nicht oder nicht in angemessenem Umfang Berücksichtigung finden. In der Querschnittsauswertung werden daraus – die Kapitel des LEP aufgreifend – Schlussfolgerungen und Empfehlungen für das neue Planwerk gezogen (vgl. Kap. 3.2). Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse wurden am 10. Juli 2023 an die Landesplanung übermittelt.

3.2 Befunde der Konzeptevaluation

Kapitel 1 des LEP: Leitbild der räumlichen Entwicklung

Die Grundsätze (G) 1.1-1.12 haben nichts von ihrer Aktualität verloren. Gleichwohl werden mit Blick auf aktuelle planungspolitische Dokumente von der EU-Ebene über die Bundes- zur Landesebene Ergänzungs- und in Teilen auch Korrekturbedarfe deutlich.

Das **Leitbild der nachhaltigen Entwicklung** sollte um Resilienzaspekte erweitert werden, da die sich wandelnden natürlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen sowie der Umgang mit Krisen (wie die Corona-Pandemie, der Ukrainekrieg oder Energiemangellagen) robuste und anpassungsflexible Raumstrukturen erfordern. Dies wird im klassischen Nachhaltigkeitsverständnis nicht berücksichtigt. Zahlreiche Dokumente – gerade der letzten Jahre – argumentieren in diese Richtung (insb. MKRO 2021; EU-Kommission 2022; Koalitionsvertrag 2021).

Damit steht der Bereich **Klimaschutz und -anpassung** in engem Zusammenhang. Diese Themen sind mittlerweile Kernbestandteile aller neueren planungspolitischen Dokumente (inkl. des Neuaufstellungsbeschlusses) und im LEP 2002 nur implizit (G 1.7, 1.9) angedeutet. Im Bereich Klimaschutz sind hier als raumbedeutsame Themen vor allem der flächendeckende Ausbau der Erneuerbaren Energien und der Energienetze sowie die Dekarbonisierung zu nennen. Bei Klimaanpassung stehen die Sicherung klimatisch bedeutsamer Ausgleichsräume, die biologische Vielfalt, das Stadtklima sowie der Umgang mit Extremwetterereignissen (Hochwasser, Starkregen, Dürre, Hitze) im Vordergrund.

Der **demografische Wandel** in all seinen Facetten (Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung, Alterung, Heterogenisierung) findet auch in Baden-Württemberg statt, wurde aber im bisherigen Leitbild ausgeblendet. Gleichwohl spielen Schrumpfungsprozesse aktuell in Baden-Württemberg eine eher untergeordnete Rolle, vor allem wegen hohen Wanderungsüberschüssen. Auf bundespolitischer Ebene sind hier wegweisende Dokumente wie das raumordnungspolitische Leitbild 2 (MKRO 2016b) sowie Unser Plan für Deutschland (BMI 2019) maßgebend. Aber auch die Territoriale Agenda der EU würdigt diese zentrale Herausforderung (BMI 2020a).

Das Thema **Digitalisierung** und digitale Infrastruktur war 2002 noch nicht angesprochen worden, wird aber aufgrund des sich beschleunigenden technologischen Wandels auch in seinen raumbedeutsamen Facetten (Onlinehandel, High-Speed Internet Anbindung als harter Standortfaktor, Digitalisierung von Verwaltungsprozessen, aber auch moderne Mobilitätsdienste) zunehmend zu einer zentralen Herausforderung. Dies wird auch von allen planungspolitischen Dokumenten inkl. des Koalitionsvertrages und des Neuaufstellungsbeschlusses gewürdigt.

Mobilität im Sinne einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturentwicklung (G 1.7) würdigt der LEP 2002 bereits. Dennoch sind seitdem neue Aspekte hinzugekommen wie klimaneutrale Mobilität (vgl. auch den Koalitionsvertrag 2021) und die intelligente digitale Vernetzung von Verkehrssystemen. Auch der Aspekt der Sicherung der Erreichbarkeit gerade in ländlichen Räumen ist hier zu nennen (vgl. etwa den Plan für Deutschland).

Schlussendlich sollte auch die raumordnungspolitische Vernetzung über nationalstaatliche Grenzen hinweg stärker aufgerufen werden, damit die Entwicklungspotenziale der Oberrhein- und der Bodenseeregion zukünftig besser ausgeschöpft werden können (BMI 2020b; Bodenseeleitbild 2030).

Kapitel 2 des LEP: Raumstruktur

Auch in diesem Kapitel ist zu konstatieren, dass die Grundkonzeption der Plansätze zu den **Raumkategorien** (2.1) bzw. im Einzelnen zu Verdichtungsräumen (2.2), Randzonen um die Verdichtungsräume (2.3) und Ländlichen Räumen (2.4) sowie Entwicklungsachsen (2.6) weiterhin aktuell ist. Ausgeblendet waren im LEP 2002 auch noch Festlegungen zu Regiopolen und Regiopolregionen, zu denen sich die MKRO aber auch erst in 2016 geäußert hat (MKRO 2016b). Regiopolen sind Oberzentren, die aufgrund ihrer funktionalen (Umland-)Bedeutung in den Bereichen Innovation, Versorgung und/oder Verwaltung eine besondere Bedeutung für die Regionalentwicklung und die Sicherung der Daseinsvorsorge besitzen. Eine Regiopolregion ist der Handlungsraum um eine Regiopole, der von einem Netzwerk aus öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren getragen wird. Eine Regiopolregion zeichnet sich durch eine mehr oder weniger stark formalisierte Verfasstheit aus. Der neue LEP sollte diese neuen Kategorien aufgreifen, sofern dazu in Baden-Württemberg regionale Initiativen in bzw. um potentielle Regiopolen bestehen oder sich abzeichnen.

Im Detail fallen aber vor allem bei den Plansätzen zu **Zentralen Orten** (2.5) Anpassungsbedarfe an die aktuellen bundespolitischen Dokumente zu den Leitbildern und Handlungsstrategien sowie zu Zentralen Orten (MKRO 2016a, b) auf, die grundsätzlich auch der Neuaufstellungsbeschluss anerkennt: Dies beginnt bei der Frage, was ein Zentraler Ort eigentlich ist. Die MKRO (2016a, S. 3) empfiehlt: „Als Zentrale Orte sollen nur

solche Gemeinden oder Teile davon festgelegt werden, die aufgrund ihrer räumlichen Lage, ihrer funktionalen Ausstattung und ihrer Potenziale in der Lage sind, über den eigenen örtlichen Bedarf hinaus bestimmte Versorgungsaufgaben, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, für die zu versorgende Bevölkerung ihres Verflechtungsbereichs zu erfüllen". Auch im Leitbildbeschluss wird auf regionale Erfordernisse verwiesen und somit der Aspekt der raumordnerischen Erfordernis für einen Zentralen Ort an einer bestimmten Stelle im Raum. Auch „Unser Plan für Deutschland" (BMI 2019) weist mit der Bezugnahme auf Strukturschwächeindikatoren auf die Bedeutung raumstrukturell differenzierter Festlegungen hin.

Grundsätzlich sollte der LEP ein **konsistentes, normativ-politisches Zielsystem** enthalten. Die Entwicklung oder Modifizierung des Zielsystems sollte iterativ mit der empirischen Überprüfung des bestehenden Zentrale-Orte-Systems einhergehen. Aus diesem Zielsystem lässt sich nachvollziehen, ob spätere Einstufungen im Zentrale-Orte-Konzept „systemgerecht" vorgenommen werden. Das Zielsystem sollte durch ein Regel-Ausnahme-Verhältnis gekennzeichnet sein und Regeln für die Kollision von Rechtsnormen vorsehen. Dies gilt insbesondere für das Spannungsverhältnis zwischen Tragfähigkeit und Erreichbarkeit: Es ist klarzustellen, ob im Kollisionsfall der Erreichbarkeit Vorrang einzuräumen ist – mit der Konsequenz, dass nicht tragfähige Einrichtungen aufrechterhalten werden müssen, für diese beispielsweise in Abstimmung mit der Schulentwicklungsplanung im Bildungswesen andere Klassenteiler festgelegt werden oder temporäre oder räumlich flexible Angebote geschaffen werden. Scheint dies nicht sachgerecht, dann wäre zu klären, ob Erreichbarkeiten flexibilisiert werden.

Wesentliche Bestandteile dieses Zielsystems sollten sein:

- Festlegungen zur Steuerungswirkung (z. B. für Bereiche der Siedlungsflächenentwicklung, Daseinsvorsorge, des Einzelhandels oder Finanzausgleichs),
- Festlegungen zu Hierarchiestufen und Strukturvarianten,
- Festlegungen zu Tragfähigkeit und Erreichbarkeit (und Kollisionsregeln für den Fall deren Unvereinbarkeit), die bei heterogenen Raumstrukturen zu differenzieren sind sowie
- Festlegungen zur Bereichsabgrenzung und eine Erläuterung der verwendeten Methodik.

Die **Ausstattungsmerkmale** selber sollten keine Festlegungskriterien sein (sog. „Katalogmethode"). Stand der Forschung ist vielmehr die Bestimmung der grund-, mittel- oder oberzentralen Relevanz von Ausstattungen der einzelnen Funktionsbereiche, um die sogenannte „Gravitationskraft" eines Ortes zu ermitteln (Terfrüchte, Greiving, Flex 2017; Terfrüchte und Flex 2018). Diese wiederum gibt Hinweise auf die Tragfähigkeit eines Ortes. **Bevölkerungsschwellenwerte** (vgl. Begründung zu 2.5.9-11) sind kein geeigneter Proxy-Indikator für Tragfähigkeit und insofern sollte darauf verzichtet werden.

Demgegenüber sollte der unbestimmte Rechtsbegriff der „**zumutbaren Entfernung**" (vgl. Begründung zu 2.5.4) in Anlehnung an die „Richtlinien für integrierte Netzgestaltung" (RIN) sachlich bestimmt und als Ziel der Raumordnung in den Festlegungsteil überführt und mit einer Kollisionsnorm versehen werden. Dies dient der systemgerechten und rechtssicheren Festlegung von Zentralen Orten und ihrer Versorgungsbereiche: Zielqualität wird empfohlen, um der Bedeutung der Erreichbarkeit Zentraler Orte aus ihrem Versorgungsbereich und damit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Rechnung zu tragen. Die Bindungswirkung bezieht sich auf die Landesplanung selber, aber auch auf die Infrastrukturfachplanungen, die zentralörtlich bedeutsame Einrichtungen der Daseinsvorsorge steuern. Dabei kommen Erreichbarkeitsredundanzen insofern zum Tragen, als dass die Zuordnung einer Gemeinde zum Versorgungsbereich eines Zentralen Ortes bei gegebener Erreichbarkeit mehrerer Zentraler Orte entlang ihrer überwiegenden Orientierung erfolgen sollte („Stärkster Strom"), sofern dadurch die Verwaltungskongruenz gewahrt bleibt. Ansonsten sollte die Zuordnung zum (erreichbaren) Zentralen Ort innerhalb derselben Verwaltungsgemeinschaft (Grundzentren) bzw. Landkreis (Mittelzentren) und Planungsverband/Regierungsbezirk (Oberzentren) erfolgen. Resilienzerwägungen können dabei insofern eine Rolle spielen, als dass sich solche Gemeinden besonders als Zentrale Orte eignen, die über mehrere Verkehrsträger oder mehrere Verbindungen aus ihrem Versorgungsraum heraus erreichbar und insbesondere auch Zentrale Orte untereinander gut erreichbar sind.

Als wesentliches Festlegungskriterium ist auch die **Entwicklungsfähigkeit eines Orts** zu betrachten. Insbesondere auf der oberzentralen und teilweise bereits auf der mittelzentralen Ebene tritt die Versorgungsfunktion Zentraler Orte zugunsten der Entwicklungsfunktion zurück. Unter der Entwicklungsfunktion sind Merkmale subsumiert, die entwicklungshemmend oder entwicklungsfördernd wirken können. Eine Differenzierung in demografische, fiskalische und strukturelle Faktoren bietet sich an. Die Entwicklungsfähigkeit steht für eine prognostische Aussage, ob eine Gemeinde in der Lage ist, perspektivisch ihren zentralörtlichen Aufgaben nachzukommen.

Es wird für ein **dreistufiges Zentrale-Orte-Konzept ohne Zwischenstufen** plädiert. Teilfunktionen gefährden die rechtssichere Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts, da für sie keine eigenen Versorgungsbereiche abgrenzbar sind. Damit ist insbesondere das Kongruenzgebot (Z. 3.3.7.1) nicht anwendbar, da unklar ist, ob nun der mittel- oder oberzentrale Verflechtungsbereich zum Maßstab der Prüfung wird oder bei der Ausweisung von Sondergebieten für Factory-Outlet-Center, die an integrierte Standorte in Oberzentren geknüpft ist (Z 3.3.7). Eine Differenzierung zwischen Unter- und Kleinzentren erscheint auch deshalb nicht begründbar, da die für Unterzentren vorgesehene Ergänzungsfunktion in Teilbereichen der mittelzentralen Versorgung wiederum sachlich im Einzelfall schwer bestimmbar erscheint. Wird die Eignung eines Ortes als Zentraler Ort über seine Gravitationskraft bestimmt und die Festlegung als solcher über das raumspezifisch gegebene raumordnerische Erfordernis vorgenommen, lässt sich viel flexibler als über Bevölkerungsschwellenwerte ein flächendeckendes Netz Zentraler Orte bestimmen. Auch dies lässt eine Differenzierung in Unter- und Kleinzentren zur Sicherung einer zumutbaren Erreichbarkeit entbehrlich erscheinen.

Was im LEP 2002 nicht festgelegt ist, sind Aussagen dazu, wann für die Festlegung eines Zentralen Ortes ein **raumordnerisches Erfordernis** besteht. Keine Gemeinde sollte einen Anspruch auf eine mittel- oder oberzentrale Funktionszuweisung alleine aus ihrer Ausstattung ableiten können. Diese ist zwar eine zu erfüllende, aber als solche nicht hinreichende Voraussetzung für eine entsprechende Funktionszuweisung. Zusätzlich zur Ausstattung ist die raumordnerische Erforderlichkeit einer Funktionszuweisung im Einzelfall zu prüfen – vor dem Hintergrund eines Zentrale-Orte-Konzepts, das eine flächendeckende, auch unter prognostischen Gesichtspunkten langfristig tragfähige und erreichbare Versorgung und Entwicklung im Planungsraum zum Ziel hat. Insofern können und sollten im Einzelfall auch hinsichtlich ihrer Ausstattung gleiche Gemeinden ungleich behandelt und eingestuft werden, ohne dass damit das Gebot der Systemgerechtigkeit verletzt werden würde.

Gemeinsame Zentren sollen zentralörtliche Funktionen gemeinsam erfüllen. Damit sind an sie die gleichen Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitskriterien anzulegen wie an monozentrale Orte. Nicht alleine der Tatbestand, dass mehrere Orte innerhalb eines Mittelbereichs einen (sich ergänzenden!) Versorgungsbeitrag leisten, ist für die Festlegung eines Verbundes hinreichend. Es sollte zusätzlich ein raumordnerisches Kooperationserfordernis bestehen, weil ein monozentraler Ort alleine nicht tragfähig ist oder aber sich nicht in zumutbarer Erreichbarkeit befindet. Ansonsten wäre nur derjenige Ort, der die größte Gravitationskraft besitzt, innerhalb eines tragfähigen Mittelbereichs als Zentraler Ort festzulegen. Insofern ist es Aufgabe des LEP, gemeinsame Zentren festzulegen. Dafür ist es nicht erforderlich, dass die beteiligten Zentren vorab ihren Kooperationswillen erklären. Vielmehr sollte der LEP entsprechende Anforderungen an die Wahrnehmung der gemeinsamen Funktionswahrnehmung definieren. Diese sollten in einem Raumordnerischer Vertrag konkretisiert werden, in dem sich die beteiligten Zentren mit der obersten Landesplanungsbehörde auf die Organisation und die inhaltliche Ausgestaltung einer gemeinsamen Funktionswahrnehmung verständigen. Des Weiteren wird empfohlen, im LEP eine Evaluationsklausel vorzusehen, um die Umsetzung der gemeinsamen Funktionswahrnehmung nach einer festzulegenden Frist überprüfen zu können. Für den Fall, dass die beteiligten Zentren sich nicht auf einen raumordnerischen Vertrag verständigen bzw. die vertraglich vereinbarten Kooperationsinhalte nicht umsetzen, sollte eine Aufhebung der gemeinsamen Funktionswahrnehmung vorgenommen werden. In letzter Konsequenz müsste dann eine Abstufung der gemeinsamen Zentren vorgenommen und der Versorgungsbereich bzw. die Versorgungsbereiche benachbarter tragfähiger Zentraler Orte entsprechend vergrößert werden.

Die gemeinsame Wahrnehmung führt nur dann zu einer Verbesserung der Versorgung, wenn die funktionswahrnehmenden Zentralen Orte (und hier konkret die subkommunal abgegrenzten Versorgungskerne) jeweils für sich aus dem (gemeinsamen) Versorgungsbereich heraus erreichbar sind. Das schließt ein, dass die Versorgungskerne auch untereinander erreichbar sein müssen. Versorgungsbereiche funktionsteiliger Zentraler Orte sind daher stets kleiner umrissen als Versorgungsbereiche eines klassischen monozentralen Ortes. Bezüglich der Versorgungsfunktion sollte zudem sichergestellt sein, dass ein komplementäres Angebot (Funktionsergänzungspotenzial) vorgehalten wird, sodass in der Summe nach Möglichkeit ein vollständiges Funktionsspektrum erreicht wird: Dabei müssen sich die Orte gemäß LEP ergänzen und dürfen nicht konkurrierend die gleichen Versorgungseinrichtungen vorhalten.

Zudem mangelt es dem LEP 2002 an Festlegungen zur Absicherung der Funktionsteilung für gemeinsame Zentren, da bisher weder ein raumordnerischer Vertrag noch ein gemeinsames Entwicklungskonzept vorgesehen sind oder eine Evaluationsklausel existiert. Diese sollte direkt in den Festlegungskatalog aufgenommen werden und um Regelungen zur Evaluierung der tatsächlichen Funktionserfüllung ergänzt werden.

Kapitel 3 des LEP: Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge

Die Grundkonzeption mit den Plansätzen zur Siedlungsentwicklung (3.1), Städtebau, Wohnungsbau (3.2), Wirtschaftsentwicklung, Standortbedingungen, Einzelhandel (3.3) ist durchaus weiterhin im Einklang mit dem Duktus aktueller planungspolitischer Dokumente.

Anpassungsbedarfe bestehen gleichwohl hinsichtlich:

- der Berücksichtigung von **Klimaanpassungserfordernissen** bei der Standortwahl von Siedlungsflächen (Freihaltung von klimawirksamen Freiflächen und Luftleitbahnen) und deren städtebaulicher Ausgestaltung, beispielswiese durch eine Vermeidung städtischer Wärmeinseln oder den Erhalt von Retentionsflächen auch im Siedlungsraum, soweit dies maßstabsgerecht im LEP möglich ist (vgl. EU 2020; MKRO 2016b; MUKE 2015; aber auch den Koalitionsvertrag 2021).

- einer **Verzahnung von Siedlungsentwicklung und Mobilität** bzw. das Erfordernis nach Konkretisierung und Schärfung über Z 3.2.5 hinaus. Dafür kann eine Möglichkeit darin liegen, den bislang für ein Ziel der Raumordnung sachlich nicht hinreichend bestimmten Begriff des Mindestwerts für Siedlungsdichten zu konkretisieren. Im Weiteren wird in der Begründung zu Z. 3.2.5 festgehalten, dass es Aufgabe der Bauleitplanung sei, durch entsprechende Darstellungen zu konkretisieren und Festsetzungen in den Bauleitplänen eine angemessen hohe Bau- und Nutzungsdichte zu erreichen. Folglich erscheint ein gangbarer Weg zu einer raumordnerischen Konkretisierung über eine gebietsscharfe Festlegung von regionalbedeutsamen Schwerpunkten des Wohnungsbaus und regionalbedeutsamen Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen zu führen oder den räumlichen Geltungsbereich von Z 3.1.4 landesweit auszudehnen, wobei die Festlegung bzw. Umsetzung solcher Schwerpunkte weiterhin den nachfolgenden Planungsebenen obliegen sollte. Diese Schwerpunkte könnten, wo dies möglich ist, eine stärkere Orientierung an Haltepunkten des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) erfahren.

- einem **Rückbau und einer Reaktivierung von Wohnraum und Gewerbeflächen** (vgl. Koalitionsvertrag 2021, S. 137; MKRO 2016b, S. 16). Zwar spricht dies bereits Z 3.1.9 an, doch bleibt sachlich zu unbestimmt, unter welchen Voraussetzungen Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen sind. Auch die damit korrespondierende Aussage in der Begründung („nach Möglichkeit neuen, effizienteren Nutzungen zuzuführen") lässt offen, unter welchen Voraussetzungen solche Möglichkeiten gegeben und wann diese zu nutzen sind. Im Zuge der Neuaufstellung des LEP sollte dies geklärt werden. Es stellt sich die Frage, ob von einem weiteren Abbau von Verteidigungseinrichtungen auszugehen ist oder nicht auch neue Flächenansprüche entstehen könnten (3.4).

Kapitel 4 des LEP: Weiterentwicklung der Infrastruktur

Die Plansätze greifen bereits viele aktuelle Themen auf, so die Stärkung schienengebundener Systeme (G 4.1.1) im Unterkapitel Verkehr (4.1) oder die Nutzung regenerativer Energien oder den Ausbau der Energienetze (G 4.24, 4.25) im Unterkapitel Energieversorgung (4.2). Auch die Unterkapitel zur Abfallwirtschaft (4.4) und zum Bildungswesen (4.5) sind aktuell.

Anpassungsbedarfe bestehen aber durchaus:

- Im Unterkapitel Verkehr (4.1) kann die **Würdigung nachhaltiger und multimodaler Verkehrskonzepte** mehr Nachdruck erfahren (EU 2020; BMI 2019; Koalitionsvertrag 2021).

- Im Unterkapitel Wasserwirtschaft (4.3) finden sich Plansätze zum **vorbeugenden Hochwasserschutz** (4.3.6), die erwartungsgemäß noch nicht die Plansätze des Bundesraumordnungplan Hochwasserschutz (BRPH) (BMI 2020c) aufgreifen können. Dies gilt insbesondere für das Prinzip der risikobasierten Planung (Ziel 1.1.1), aber auch die Bezugnahme auf Veränderungen durch den Klimawandel, die raumordnerische Bedeutung von Starkregen oder Hochwasserentstehungsgebieten.

- Im Unterkapitel **Energieversorgung** mangelt es an Zielgrößen für Flächen für die Gewinnung regenerativer Energien (Koalitionsvertrag). Allerdings wird dieser Punkt aktuell bereits mit der regionalen Planungsoffensive und dem Windbegleitgesetz/LplG angegangen, so dass offen ist, ob hier für den neuen LEP noch weiterer Handlungsbedarf verbleiben wird. Mögliche Zielkonflikte zwischen dem Bemühen um den Schutz des Freiraums und eine Minimierung der Zerschneidung können mit Resilienzanforderungen insbesondere dann entstehen, wenn Energieinfrastrukturen ausfallsicher gestaltet werden sollen (MKRO 2021).

- Im Unterkapitel 4.6 (Information und Kommunikation) fehlt ein Bezug zum Ausbau von **Breitbandnetzen** und Ladeinfrastrukturen (MKRO 2016b; BMI 2019; BMI 2020a).

- Im Unterkapitel 4.7 (Sozialwesen, Gesundheitswesen) wird noch nicht auf mobile und temporäre Angebotsformen und **Telemedizin** eingegangen (MKRO 2016b).

Kapitel 5 des LEP: Freiraumsicherung, Freiraumnutzung

Auch hier haben die bestehenden Plansätze in den Unterkapiteln 5.1 (Freiraumverbund und Landschaftsentwicklung), 5.2 (Rohstoffsicherung), 5.3 (Landwirtschaft, Forstwirtschaft) und 5.4 (Freizeit und Erholung) nichts an Aktualität bzw. Relevanz verloren, es ergeben sich aber einzelne Anpassungsbedarfe.

Wiederum ist es der **Klimaanpassungsaspekt**, der bislang ausgeblendet wurde. Übereinstimmend stellen aktuelle planungspolitische Dokumente auf das Erfordernis einer Sicherung oder Schaffung großflächiger Bereiche mit Freiraumfunktionen, die der Klimaanpassung dienen, ab (BMI 2020a; MUKE 2015; MKRO 2016b; Koalitionsvertrag 2021). Dazu zählen Bereiche für Wasserrückhalt und Retention, Bereiche zum Schutz vor Hitzefolgen und von Wasserressourcen, für den Erosionsschutz, den erforderlichen Waldumbau und die Berücksichtigung des Klimawandels bei Biotopverbundkonzepten, aber auch Bereiche für den Schutz natürlicher Kohlenstoffsenken.

Ein neues Thema im Bereich **Landwirtschaft** sind die Ansprüche, die aus der Bewässerung landwirtschaftlicher Flächen entstehen (MUKE 2015). Bei der Landwirtschaft werden zudem die Umwandlung von Ackerflächen zu Mooren und Dauergrünland sowie Bodenschutzmaßnahmen zur Erosionsvermeidung und Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit angesprochen (EU 2020; MUKE 2015; Koalitionsvertag 2021) und auch auf Flächen für lokale Lebensmittelproduktion abgestellt.

Das **Rohstoffkonzept** Baden-Württemberg von 2021 (MUKE 2021) enthält bereits eine Vielzahl an Zielen. So wird die Ausrichtung der zukünftigen Rohstoffversorgung an den Nachhaltigkeitskriterien verlangt (MUKE 2021, S. 32). Abbaustätten sollen sich möglichst auf Standorte mit hoher Rohstoffmächtigkeit und geringem Abraumanteil beschränken (Reduzierung der Flächeninanspruchnahme aufgrund der Fokussierung auf besonders hochwertige Lagerstätten, ebd., S. 34). An Standorten, an denen die Lagerstätten bereits erschöpft sind oder der Abbau nur noch in schlechter werdenden Lagerstättenteilen möglich ist, sollte die Suche nach neuen hochwertigen Lagerstätten möglichst frühzeitig erfolgen (ebd., S. 36). Die Ermittlung und gesonderte Betrachtung von seltenen oder besonders wertvollen Rohstoffen mit absehbarer Verknappung soll über die Sicherung mittels Vorranggebieten bzw. Vorbehaltsgebieten durch die Regionalplanung erfolgen (ebd., S. 43). Bereits absehbare Nutzungskonflikte und Ausschlussgründe sind, wie im Rohstoffkonzept verlangt, im Rahmen der Regionalplanung frühzeitig zu ermitteln, aufzulösen und zu berücksichtigen (ebd., S. 44) sowie sinnvolle und umweltverträgliche Nach- und Zwischennutzungen festzulegen (ebd., S. 45).

Abbaustätten sollen sinnvollerweise in den Biotopverbund einbezogen, zeitweise nicht benötigte Areale in Abbaustätten vorübergehend der Natur überlassen werden („Wanderbiotope"). In jeder Abbaustätte sollen Flächen der Sukzession überlassen werden (ebd., S. 62). Grundwasserschützende Deckschichten und entsprechende Bodenfunktionen sollen in der Regel zumindest durch Teilverfüllung wiederhergestellt werden. Die Integration von Abbaustätten in naturschutzfachliche Konzeptionen (Natur auf Zeit, ebd., S. 64) ist ein sinnvoller, in Regionalpläne zu integrierender Ansatz. Nach dem Rohstoffabbau sollte eine fachgerechte Rekultivierung der Eingriffsfläche eine weitgehende Wiederherstellung beeinträchtigter Bodenfunktionen ermöglichen oder diese sogar verbessern, sodass eine landwirtschaftliche Nutzung wieder ermöglicht wird (ebd., S. 75). Dieses Ziel sollte der LEP aufgreifen.

Kapitel 6 des LEP: Stärkung der regionalen Eigenkräfte

Sowohl die Plansätze zur Regionalplanung (6.1) als auch zu besonderen regionalen Entwicklungsaufgaben (6.2) behalten ihre Aktualität. Mit Blick auf die neueren planungspolitischen Dokumente bieten sich aber Ergänzungen im Hinblick auf folgende Punkte an:

- Verknüpfung von Regionalplanung, Regionalentwicklung und raumwirksamen Förderpolitiken, an denen Regionalplanung häufig nicht beteiligt ist (BMI 2019)
- Würdigung der Rolle der Regionen bei der Krisenbewältigung (EU 2020; MKRO 2021)
- Würdigung der Rolle der Metropolregion Rhein-Neckar neben der Metropolregion Stuttgart unter den besonderen regionalen Entwicklungsaufgaben (MKRO 2016b)
- Landesweite Vernetzung (inter-)kommunaler Entwicklungszusammenarbeit (BMI 2019; Koalitionsvertrag)

4. Prozessanalyse: Akzeptanz und Anwendung des landesplanerischen Instrumentariums (Modul 2)

4.1 Befragung der Regionalverbände

4.1.1 Zielsetzung und Vorgehensweise

Die Befragungen der Regionalverbände dienten dazu, auszuloten,

- welche Zielfestlegungen des LEP verstärkten Beratungsbedarf ausgelöst haben,
- ob, inwieweit und welche Ziele der Raumordnung die Grundlage für Planungsgebote gebildet haben.

Dazu wurde ein schriftlicher Fragebogen mit zwei Teilen konzipiert und mit den Vertretern des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen abgestimmt. Die Befragungen wurden Mitte Februar 2023 gestartet; die letzten Rückläufe kamen bis Ende Mai 2023. Zur Klärung von Fragen bzw. zur Validierung der Ergebnisse wurden im Anschluss zudem Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Regionalverbände geführt (s. Anlage 2).

Der erste Teil des Fragebogens bezog sich auf

- die Operationalisierung der Inhalte des LEP 2002 in der Regionalplanung: Hierzu wurde auf die Kapitel des LEP von 2002 Bezug genommen; es gab die Möglichkeit, zu einzelnen Plansätzen Anmerkungen und Einschätzungen abzugeben. Dazu waren beispielsweise bei der Frage nach Umsetzungsschwierigkeiten die Auswahl vorformulierter Antworten, aber auch die Formulierung eigener Texte möglich;

- die Verfahren der Regionalplanung: Auch hier wurden Probleme bei der Aufstellung, Fortschreibung und Änderung des Regionalplanes, eines sachlichen oder räumlichen Teilplans und bei der Durchführung der Umweltprüfung/Erstellung des Umweltberichts erfragt;

- die Sicherung der Regionalentwicklung: Dies bezog sich auf Optionen, die die Träger der Regionalplanung wahrnahmen, um Prozesse der Regionalentwicklung aktiv zu koordinieren oder zu begleiten bzw. an raumbedeutsamen Fachplanungen mitzuwirken.

Der zweite Teil des Fragebogens widmete sich den Planungsgeboten zu Zielen des LEP 2002 nach § 21 Abs. 1 LplG. Hierzu wurden nicht nur die Regionalverbände, sondern auch die Regierungspräsidien befragt (vgl. Kap. 4.3).

Die Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Regionalverbände zur Validierung der Ergebnisse und Klärung offener Fragen im August und September 2023 liegen als Einzeldokumente vor und sind in die Querauswertung eingeflossen (vgl. Kap. 4.1.2).

4.1.2 Befunde der Befragung

Vorbemerkung zur Auswertung: Obzwar im Fragebogen nicht angelegt, wurde der LEP 2002 insgesamt eher positiv und als die Arbeit der Regionalverbände unterstützend bewertet, wenngleich im Detail viele Einzelregelungen für überarbeitungsbedürftig angesehen wurden. Grundsätzlich werden klare landesplanerische Vorgaben gewünscht, insbesondere zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung in Form von Zielfestlegungen, die gleichwohl Anwendungsspielräume etwa über sachlich und räumlich bestimmbare Ausnahmeregelungen auf regionaler Ebene belassen und Kollisionsnormen enthalten (z. B. bei Konflikten zwischen Wohnraumversorgung und Flächenschutz). Zudem werden die vielfach unzureichenden Datengrundlagen zur Konkretisierung der LEP-Plansätze beklagt.

Die Tabelle in Anlage 3 gibt eine Übersicht zur Anzahl der Regionalverbände, die im Rahmen der schriftlichen Befragung eine Antwort zum betreffenden Kapitel gegeben haben. Zur Sicherung der Regionalplanung haben sich nur drei Regionalverbände geäußert; die Eingaben sind aber fachlicher Natur und betreffen Kapitel 6 des LEP, wo sie auch behandelt werden.

Kapitel 1: Leitbild der räumlichen Entwicklung

Generell haben nur drei Regionalverbände angegeben, Probleme mit der Umsetzung der entsprechenden Plansätze zu haben.

- Eine Eingabe stellt die Leitbilder als „Zu abstrakt/nicht operationalisierbar" dar und schlägt vor, diese künftig nicht mehr als „Grundsätze" im Sinne der Präambel und gemäß § 2 ROG zu kennzeichnen/ zu definieren.

- Kritisch zu hinterfragen sei der Umstand, dass die Grundsätze des Kap. 1 teilweise semantisch als Ziele formuliert sind („ist" bzw. „sind" Formulierungen, wie etwa bei G 1.3).

- Eine weitere Eingabe schlägt ein oder mehrere visualisierte Leitbilder mit schematisch-planerischen Darstellungen zur zukünftigen Landesentwicklung vor. Zudem werden auch neue Unterscheidungsmerkmale angeregt (vgl. die Raumabgrenzungen des BBSR; z. B. Unterscheidung Zentralraum – Zwischenraum – Peripherie), die in Bezug auf die planerische Steuerung und die akzeptablen Infrastrukturangebote bzw. Fahrzeiten gerade im ländlichen Raum zielführender sind. Diese Anregung erscheint auch vor dem Hintergrund der überzeugenden visuellen Elemente der raumordnungspolitischen Leitbilder auf Bundesebene zielführend zu sein.

- Klimaschutz und Klimaanpassung sollten aus Sicht der Regionalverbände ebenso wie das Flächensparen stärker im LEP-Leitbild und den Fachkapiteln unter Betonung der Rolle und Grenzen raumordnerischer Steuerung und Betonung der Umsetzung auf der gemeindlichen Ebene verankert werden.

Kapitel 2: Raumstruktur

10 Verbände haben zu diesem Kapitel Eingaben zu Umsetzungsproblemen gemacht.

Zu den **Raumkategorien** (Kap. 2.1 und erneut Kap. 2.4) wird von zwei Verbänden deren fehlende Aktualität bemängelt, ohne die Sinnhaftigkeit per se u. a. für eine gezielte Förderung strukturschwacher Räume und raumspezifisch differenzierter Dichtewerte in Frage zu stellen. Gerade der ländliche Raum bedarf einer weiteren Ausdifferenzierung.

Bei Abschnitt 2.2 **Verdichtungsräume** bemängeln zwei Verbände die mangelnde sachliche Bestimmtheit des Ziels 2.2.3.1 (Innen- vor Außenentwicklung) mit der Formulierung „vorrangig" und „das unbedingt notwendige Maß". Hier (und bei den in eine ähnliche Richtung wirkenden Zielen 2.3.1.1 und 2.3.2.2) wird sinnvollerweise eine verbindlichere Rahmensetzung für die Methodik zur Ermittlung des Bedarfs für neue Bauflächen im LEP vorschlagen. Des Weiteren wird in Frage gestellt, warum dieses Ziel nur für Verdichtungsräume gelte, da der relative Flächenverbrauch pro Kopf im ländlichen Raum viel höher sei.

Außerdem wird bemängelt, dass die Regionalplanung zwar Instrumente habe, um Fehlentwicklungen zu verhindern, jedoch keine Instrumente, um gewünschte Entwicklungen (etwa entlang von ÖPNV-Achsen oder hinsichtlich Flächen- und energiesparende Bau- und Erschließungsformen) zu befördern und durchzusetzen (bezieht sich auch auf G 2.6.1). Dieser Einwand gilt bekanntermaßen aber nicht für den Verband Region Stuttgart, der zudem über ein Planungsgebot nach § 21 Abs. 1 LplG verfügt. Planungsgebote werden aber auch vom Verband Neckar-Alb regelmäßig eingesetzt. Deren Wirksamkeit wird allerdings dadurch beschränkt, dass verfahrenseinleitende Beschlüsse zu Bauleitplanverfahren in Baden-Württemberg Gegenstand von Bürgerentscheiden nach § 21 Abs. 2 GemO sein können, was wiederholt die Umsetzung von raumordnerisch gewünschten Standorten verhindert habe, weil alleine die Bevölkerung der Standortgemeinde abstimmungsberechtigt ist.

Vier Verbände führen an, dass die Ziele 2.2.3.7, 2.3.1.4, 2.4.2.5 und 2.4.3.6 zur **Freiraumsicherung** (insb. die Formulierung „ausreichendes Maß") sachlich zu unbestimmt formuliert sei, um eine Wirkung zu entfalten. Die Anforderung eines „ausreichenden Maßes" sollte geschärft und konkretisiert werden. Inhaltliche Anregungen zur Konkretisierung gehen in Richtung der Benennung der Landschaftsrahmenpläne als Grundlage für die regionalen Freiraumkonzepte und als Instrument der fachlichen Zusammenstellung von Freiraumfunktionen und die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen, um daraus Hinweise für die Raumstruktur abzuleiten. Ferner wurde die Würdigung auch des Landschaftsbilds, des Schutzes wichtiger Erholungsräume vor Verkehrslärm oder die Benennung weiterer Freiraumfunktionen wie Klimaausgleich, vorbeugender Hochwasserschutz, auch gegenüber zunehmenden Starkregenereignissen, Biotopverbund als Anregungen aus fachlicher Sicht benannt.

Sehr umfangreiche Eingaben wurden zum Abschnitt 2.5 **Zentrale Orte** (ZO) gemacht. Ohne Bezug zu einzelnen Plansätzen wurde von zwei Verbänden die Ambivalenz zwischen den häufigen Wünschen zur Aufstufung in der Zentrale-Orte-Hierarchie einerseits und den begrenzten Steuerungswirkungen einer Zentrale-Orte-Festlegung andererseits verwiesen, ohne das bestehende System per se in Frage zu stellen. Es wurde aber ein Überarbeitungserfordernis festgestellt, das auch die Steuerungswirkung des Systems erhöht. Anregungen für eine Verknüpfung mit Förderprogrammen zum Erhalt und zur Entwicklung zentralörtlicher Funktionen in den Zentralen Orten sind zielführend – wie auch eine Einwohnerveredelung im kommunalen Finanzausgleich. Es wird darauf verwiesen, dass der bestehende Ausstattungskatalog zu überarbeiten und zu konkretisieren sei, aber eine gegebene Ausstattung nicht automatisch zur ZO-Einstufung führen dürfe, sondern diese raumordnerisch erforderlich sein müsste.

In Übereinstimmung mit der herrschenden fachlichen Meinung und Praxis vieler anderer Bundesländer wird bei G 2.5.2 angeregt, die Festlegung Zentraler Orte nicht an die Gemeinde als Ganzes, sondern an die entsprechenden Infrastrukturcluster (Teilgebiete) zu knüpfen. Bei der Steuerungswirkung wird auf die Bedeutung der Beteiligung der Träger der Regionalplanung und der Raumordnungsbehörden an den Standortentscheidungen der Fachplanungsträger verwiesen. De facto laufen die regionale und kommunale Schulentwicklungsplanung sowie die Krankenhausplanung jedoch vollkommen an der Raumordnung vorbei. Dies erstaunt, da zumindest das Landeskrankenhausgesetz (LKHG) durchaus eine spezielle Raumordnungsklausel enthält (§ 6 Abs. 1 LKHG), der es dem Schulgesetz aber fehlt. Speziell bei den Doppel- und Mehrfachzentren wird das Fehlen verbindlicher Kooperationsvereinbarungen bemängelt – was auch für die Anwendung der Plansätze zum großflächigen Einzelhandel und zur flächensparenden Siedlungsentwicklung problematisch ist. Ein Sonderproblem stellt hier das fehlende Oberzentrum in Ostwürttemberg bei gleichzeitiger im LEP fehlender Festlegungen zur Funktionsteilung zwischen den vier Mittelzentren dar.

Eine Eingabe stellt bei G 2.5.6 das Prinzip der Einräumigkeit bei der Abgrenzung der Verflechtungsbereiche in Frage, da dieses nicht den realen Gegebenheiten entspräche. Dem kann nicht gefolgt werden, da hier übersehen wurde, dass zwischen empirisch ermittelbaren Verflechtungsräumen und normativ abzugrenzenden Versorgungsbereichen zu unterscheiden ist, für deren Abgrenzung bei Mehrfachzuordnungen eine Auswahlentscheidung zu treffen ist. Stattdessen bedarf es aus fachlicher Sicht einer Ausnahmeregelung im LEP, die bei Wahrung des Prinzips der Einräumigkeit die Festlegung von Unter- oder Kleinzentren bei Mehrfachorientierungen möglich macht.

Aufgrund der bestehenden Zuständigkeiten der Regionalverbände überrascht es nicht, dass zu den Abschnitten 2.5.10 und 2.5.11 besonders viele Hinweise kamen (durch 5 bzw. 4 Verbände). **Aufgaben und Funktionen der Klein- und Unterzentren** müssten klarer definiert und voneinander abgegrenzt werden, um Unterscheidungen deutlich zu machen und die zahlreichen Aufstufungswünsche systemgerecht behandeln zu können. Diese sollten auch Teil des Plansatzes werden, da Begründungen nicht an der Rechtswirkung der Plansätze teilnehmen. Die Ausnahmeregelungen von den Bevölkerungsschwellenwerten seien zudem nicht sachlich bestimmbar ausformuliert und Bevölkerungsschwellenwerte per se nur eingeschränkt geeignet für die Abgrenzung von Unter- oder Kleinzentren. Dem kann fachlich zugestimmt werden, da diese Schwellenwerte weder begründet werden, noch fachlich überhaupt begründbar sind. Dem Wunsch nach regionsspezifischen Abgrenzungskriterien für Unter- und Kleinzentren durch die Regionalverbände kann hingegen fachlich nicht gefolgt werden, da dies erfahrungsgemäß zu sehr heterogenen Festlegungspraktiken führen würde. Hier bedarf es landesweit einheitlicher methodischer Vorhaben, innerhalb derer die Verbände sehr wohl regionalspezifisch ein raumordnerisches Erfordernis und Entwicklungsperspektiven feststellen können. Der mehrfach geäußerten Frage nach dem Sinn einer Differenzierung auf grundzentraler Ebene in Unter- und Kleinzentren kann mit Verweis auf eine fehlende Unterscheidung zu Funktionen der Grundversorgung im LEP, die in allen Gemeinden/Ortsteilen gewährt sein sollten, fachlich gefolgt werden. Allerdings wäre bei einer Zusammenfassung von Klein- und Unterzentren zu Grundzentren das Risiko nicht von der Hand zu weisen, dass alle Kleinzentren undifferenziert aufgestuft werden könnten – mit weitreichenden Folgen für die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsvorhaben. Zudem wird ausgeführt, dass die Differenzierung in Klein- und Unterzentren den Druck auf die Ausweisung zusätzlicher Mittelzentren erhöhen könnte.

Im Abschnitt 2.6 **Entwicklungsachsen** wird auf die unzureichende Umsetzung durch die Fachplanungsträger (insb. öffentlicher Verkehr (ÖV)) verwiesen, die stärker zur Umsetzung und Stärkung der Entwicklungsachsen verpflichtet werden müssten. Zugleich wird auf die rechtlichen Grenzen einer kleinräumig raumordnerischen Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten, Verkehrs- und Versorgungsinfrastrukturen verwiesen (Z 2.6.4.1), was im Übrigen auch Z 3.1.6 betrifft.

Kapitel 3: Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge

Alle 11 antwortenden Regionalverbände haben hier Eingaben gemacht.

Grundsätzlich werden von drei Verbänden fehlende verbindliche Vorgaben zur **Mindest-Brutto-Wohndichte** und zur Berechnung der **Flächenbedarfe** für die Bauleitplanung (FNP und B-Pläne) oder eine mangelnde Ermächtigung, diese auf regionaler Ebene ortsteilspezifisch festzulegen, bemängelt. Dabei wird vorgeschlagen, dass sich diese Dichtewerte nicht auf Einwohner, sondern auf Wohneinheiten beziehen und raumstrukturell differenziert (etwa entlang der Hierarchiestufen Zentraler Orte) festgelegt werden sollten. Im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung fehle es an jedem Hinweis auf Landesebene. Damit schwäche der LEP die Umsetzung (der Ziele eines sorgsamen Umgangs mit Fläche und der Lenkung der Siedlungsentwicklung an die planerisch „richtigen" Standorte) durch die Regionalplanung. Dies betrifft auch Z 3.1.2, Z 3.1.3 und Z 3.2.5, da dessen Umsetzung eines festeren Rahmens der Bedarfsermittlung bedürfe, um eine Mengensteuerung zu etablieren.

Von einem Verband wird der Wunsch nach landesweiter obligatorischer Ausweitung der Festlegung **regionalbedeutsamer Schwerpunkte** des Wohnungsbaus, Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen geäußert, die bisher nur in der Region Stuttgart erfolgt. Auch wenn dieser Wunsch fachlich nachvollzogen werden kann, ist es auch ein Befund, dass dies nur ein Verband vorbringt. Die Steuerung der Eigenentwicklung (Z 3.1.5) bleibt nach Auffassung dreier Verbände begrenzt, da diese auf Ebene der Gemeinden und nicht – was fachlich sinnvoll wäre – der Ortsteile erfolgt, da derzeit Ortsteile, die Bestandteil Zentraler Orte sind, obwohl ihnen selber jedwede Infrastruktur fehlen mag, anders behandelt werden. Zudem ist der Auffassung zuzustimmen, dass es hier einer einheitlichen Berechnungsmethodik bedarf. Auch bei Z 3.1.5 wird auf das eingangs bereits dargelegte Problem der im LEP fehlenden einheitlichen Methodik zur Ermittlung des Bedarfs für neue Wohn- und Gewerbebauflächen und Erfassung von Innenentwicklungsreserven verwiesen. Bei Z 3.1.6 wird die fehlende sachliche und räumliche Bestimmbarkeit bemängelt, da nicht klar definiert sei, in welchem quantitativen Verhältnis die Funktionen Wohnen und Arbeiten zueinander stehen müssen, um der Intention des Plansatzes entsprechen zu können. Bei G 3.1.7 und G 3.1.8 wird der Wunsch nach einer Schärfung als Ziel(e) der Raumordnung geäußert.

Sehr große Umsetzungsprobleme bereitet den Regionalverbänden offenbar Z 3.1.9, das **Anbindegebot**. Alleine hierzu haben sich neun Verbände geäußert. Vor allem wird bemängelt, dass dieses Ziel nicht hinreichend sachlich und räumlich bestimmbar sei, was an der Formulierung „die Siedlungsentwicklung ist vorrangig am Bestand auszurichten" festgemacht wird, weil es im Sinne der erforderlichen Regel-Ausnahme-Struktur an bestimmten oder bestimmbaren Ausnahmelagen mangele – vergleichbar mit dem LEP Bayern Z 3.3. Nachvollziehbar sind insbesondere Fälle, in denen nachweislich keine Innenentwicklungspotenziale und auch keine arrondierbaren Lagen bestehen und ein konkreter vor allem gewerblicher Flächenbedarf nachgewiesen wird, der für einen ortsansässigen Betrieb auch nicht ohne Weiteres an anderen Standorten befriedigt werden kann. Aus fachlicher Sicht gehen die im LEP Bayern festgelegten Ausnahmen aber im Hinblick auf die Zulässigkeit von Logistikunternehmen zu weit. Gleichwohl lösen die Flächenbedarfe für regional bedeutsame industrielle Großvorhaben Konflikte mit dem Anbindegebot und bei integrierten Lagen auch Immissionsschutzkonflikte aus. Ein weiteres Anwendungsproblem ist die Behandlung von interkommunalen Gewerbegebieten, die nur bei einer der beteiligten Gemeinden an bestehende Strukturen angebunden sind. Andere Verbände plädieren allerdings unter Verweis auf die landesweit angesichts der Diversität der Raumstrukturen kaum sachlich einheitlich bestimmbaren Ausnahmen zu einer gegenteiligen Einschätzung und plädieren statt für Ausnahmen für die Nutzung einzelfallbezogener Zielabweichungsverfahren. Die Anregung, in Bezug auf Satz 2 die Erstellung einer qualifizierten Übersicht der Baulandreserven, Bauflächenpotenziale und Baulücken und den Nachweis von Aktivierungsbemühungen auf Basis einer einheitlichen und verbindlichen Methodik einzufordern, vermag fachlich ebenso zu überzeugen wie die Anregung, Kompetenzzentren für die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen einzurichten. Dabei wird auf die im Koalitionsvertrag 2021 genannten, bislang vom MLW jedoch nicht aufgestellten Flächen-Scouts bei den Regionalverbänden verwiesen. Ein Verband wünschte sich die Streichung des Begriffes „vorrangig" und die Abschaffung von Ausnahmemöglichkeiten, hat seine Einschätzung im Interview aber angepasst, um eine ansonsten zu erwartende Zunahme von Zielabweichungsverfahren zu vermeiden.

Anmerkungen zu Abschnitt 3.3 beziehen sich zum einen auf Z 3.3.6 und sind hinsichtlich der vorgebrachten Zielkonflikte zwischen dem Anbindegebot mit dem Primat der Innenentwicklung zu Immissionsschutzanforderungen mit den notwendigen Abständen zu Siedlungsflächen fachlich begründet. Dies steht erneut im Zusammenhang mit den oben bei Z 3.1.9 erwähnten fehlenden Bestimmtheit von Ausnahmen beim Anbindegebot. Zum anderen haben sieben Regionalverbände Probleme mit der Anwendung von Z 3.3.7 **Einzelhandelsgroßprojekte**. Der Umstand, dass der Einzelhandelserlass, auf den verwiesen wird, außer Kraft getreten ist, bietet hier Anlass zur Kritik. Die Inhalte des Einzelhandelserlasses unter Berücksichtigung der Einzelhandelsentwicklung, Evaluierungen etc. weiterzuentwickeln und im neuen LEP umzusetzen, erscheint als eine sinnvolle Anregung. Dies gilt auch für die Bestimmung des Begriffs der „Großflächigkeit". Auch bei Z 3.3.7 wird die teilweise fehlende Bestimmbarkeit angeführt, etwa hinsichtlich der Frage, wann ein Einzelhandelsgroßprojekt „zur Sicherung der Grundversorgung geboten" sei. Auch der Begriff „geboten" selbst wird als interpretationsfähig kritisiert, da er von manchem Regionalverband als „dient" und von

anderen als „erforderlich" ausgelegt werde. Wiederholt wird des Weiteren angeregt, die Steuerungswirkung des Plansatzes nicht alleine an der Großflächigkeit festzumachen, sondern auch die Regionalverbände im LEP zu verpflichten, kumulative Wirkungen von Einzelhandelsagglomerationen unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit einzubeziehen.

Zudem enthalte der LEP bislang keine nähere Definition zum Integrationsgebot (3.3.7.2) und zum Begriff der „städtebaulich integrierten Lagen". Hat dies zwingend der Ortskern zu sein oder sind einseitig an den Siedlungskörper angebundene Standorte ebenfalls noch integriert? Wie sind hier Erweiterungen bestehender Standorte zu bewerten? Auch dessen Beziehung zu zentralen Versorgungsbereichen i. S. des § 34 Abs. 3 BauGB gelte es zu klären. Schließlich wird erneut auf das Problem verwiesen, dass sich aus der mangelnden Bezugnahme zentralörtlicher Funktionszuweisungen an Infrastrukturcluster oder Siedlungskerne der Gemeinden Herausforderungen für die Anwendung des Integrationsgebots ergeben. Des Weiteren fehlen Schwellenwerte zu Kongruenzgebot und Beeinträchtigungsverbot, die aber zentral zur einheitlichen Anwendung dieser Plansätze seien, da sie derzeit in den Planungsverbänden sehr unterschiedlich interpretiert würden. In diesem Zusammenhang wird auch der Wunsch nach einer Zielbindung für die Anbindung von Einzelhandelsgroßprojekten an den ÖPNV geäußert (bisher G 3.3.7.3). Ein Verband stellt ferner das Erfordernis einer eigenen Regelung zu Herstellerdirektverkaufszentren in Frage.

Kapitel 4: Weiterentwicklung der Infrastruktur

9 Regionalverbände haben hier Eingaben gemacht.

Im Abschnitt Verkehr (4.1) wird grundsätzlich die eingeschränkte Zuständigkeit der Raumordnung betont, die über eine Trassensicherung (vgl. § 11 Abs. 3 LplG) hinausgehende Regelungen erschwere (wird auch als Grund für die beschränkte Umsetzbarkeit von Z 4.1.4 vorgebracht) und der Vorschlag von „**Regionalverkehrsplänen**" zur Stärkung der Regelungskompetenzen hinsichtlich der Ausgestaltung des ÖPNV und der damit zusammenhängenden Festlegung von Siedlungs- und Gewerbeflächen gemacht. Allerdings unterscheidet sich die Rolle und die Selbstwahrnehmung der Verbände bei der Mobilitätsplanung grundlegend, so dass hier kein Konsens besteht. Jedenfalls wird hier erneut die Bedeutung der Festlegung von verbindlichen Mindestdichtewerten in der Regionalplanung unterstrichen, um gezielt Entwicklungen an ÖV-Knotenpunkten fördern zu können. Auch die Zusammenhänge zum Zentrale-Orte-System werden betont (im Kontext von Z/G 4.1.16). Des Weiteren wird eine Zielbindung für G 4.1.2 angeregt, weil sich die Fachplanungen durch den bestehenden Grundsatz nicht gebunden sehen.

Beim Abschnitt 4.2 (Energie) wird insgesamt ein Mangel an Vorgaben durch den LEP beklagt. Insgesamt fehle es an einem **räumlichen Leitbild zur Energiewende**, das auch Aufschluss darüber gebe, ob Flächen für Anlagen zur Energiegewinnung eher in konfliktarmen, aber verbrauchsfernen Bereichen oder in Bereichen, wo die Energie in unmittelbarer Nähe genutzt werde, gesichert werden sollen, die aber in der Regel hohe Nutzungskonkurrenz aufweisen. Hier bedürfe es Kollisionsnormen auf LEP-Ebene. Im Einzelnen mangele es an Festlegungen zu Flächen für Anlagen zur Nutzbarmachung von Solarenergie (Wärme/Strom) auch im Siedlungsraum oder in Gewerbegebieten, aber auch an Prognosemethoden für den Strom-/Wärmebedarf zur Nahwärmenetzplanung, dem Soll-Ziel-Anteil der Stromerzeugung und Wärmegewinnung aus den genannten Anlagen und Bewertungsmethoden zur Bestimmung der Geeignetheit von Flächen für Photovoltaik-Anlagen (PV-Anlagen) und für Anlagen der Solarthermie. Relevant erscheint die Eingabe, dass Z 4.2.7 im Widerspruch zum Landesplanungsgesetz stehe, da demnach nur Vorrang- aber keine Eignungsgebiete festgelegt werden können. In Bezug auf die Nutzung von Wasserkraft (G 4.2.6) wird auf den Konflikt mit der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) (Konflikt mit der angestrebten Durchgängigkeit der Gewässer) verwiesen.

Der Abschnitt 4.3 zur **Wasserwirtschaft** wurde umfangreich kommentiert. Hier wird grundsätzlicher Anpassungsbedarf an den BRPH, aber auch Bundes- und Landesstrategien (Wassermangelstrategie des Umweltministeriums 2022, aktuelle Arbeiten am Masterplan Wasserversorgung Baden-Württemberg und der Natio-

nalen Wasserstrategie) und insgesamt den Klimawandel gesehen. In Bezug auf den BRPH wird neben der Einführung des risikobasierten Ansatzes (gerade auch über den Bezug auf hohe Fließgeschwindigkeiten oder Überflutungstiefen bei der Abgrenzung von Vorranggebieten) auch auf die Bedeutung der Rückgewinnung von Retentionsraum und Risikovorsorge in deichgeschützten Gebieten außerhalb der HQ_{100}-Kulissen verwiesen. Hier wünscht man sich Vorgaben des Landes im LEP und wasserwirtschaftliche Daten der Fachplanung. Des Weiteren wird wiederum auf eine eher fehlende Bestimmtheit zentraler Ziele zur Wasserversorgung (4.3.1) und zum Grundwasserschutz (4.3.2) verwiesen (bezogen auf Formulierungen wie „ausreichende Versorgung", „sparsam zu bewirtschaften", „flächendeckend vor nachteiliger Beeinflussung zu sichern") und auch das Erfordernis eines Umgangs mit Wassermangellagen betont. Dafür fehle es an aktuellen fachlichen Grundlagen. Die landesweit einmalige Integration der Regelungen zum Hochwasserschutz in die regionalen Grünzüge unter Verzicht auf eigenständige Gebietskategorien durch den Verband Schwarzwald-Baar-Heuberg erscheint nicht vereinbar mit dem BRPH, da damit Risikovorsorge in bebauten Bereichen unmöglich ist. Hinterfragt wurde die Einordnung der Festlegungen zum Hochwasserschutz im Infrastrukturkapitel. Die als Alternative vorgebrachte Zuordnung zum Freiraumkapitel ist fachlich aber ebenso problematisch, da Hochwasserschutz auch im Siedlungsraum erforderlich ist. Zu erwägen ist aus fachlicher Sicht daher die Schaffung eines eigenen Querschnittskapitels für übergeordnete Fragen, zu denen im Übrigen auch Klimaschutz und Klimaanpassung sowie Flächensparen gehören, die auch nicht alleine den Freiraum betreffen.

Zum Abschnitt 4.4 **Abfallwirtschaft** gab es nur vereinzelte Eingaben. Fachlich relevant erscheint vor allem die Anregung, bei Z 4.4.3 auch die Flächenbedarfe von Recyclingeinrichtungen zu berücksichtigen.

Im Abschnitt **Bildungswesen** (4.5) kann die einzige Eingabe fachlich nur bekräftigt werden. Es bedarf einer speziellen Raumordnungsklausel im Schulgesetz und einer Bindung der Fachplanung an das Zentrale-Orte-System, da die Schulstandorte in der Tat wesentliches Entscheidungskriterium bei der Wohnortwahl und damit an der Umsetzung der siedlungsplanerischen Festlegungen mitwirken. Damit korrespondierend wird eine Zielbindung beim bisherigen G 4.5.2 verlangt.

Information und Kommunikation sind Gegenstand von Abschnitt 4.6. Der Eingabe, **IuK-Infrastruktur** sei Teil der Grundversorgung und es stünde daher infrage, ob es überhaupt raumordnerische Erfordernisse hierzu geben solle, kann nicht gefolgt werden. Sie entzieht sich zwar der räumlichen Bündelung in Zentralen Orten, ist aber als Voraussetzungsinfrastruktur für die Funktionsfähigkeit von Zentralen Orten und der Gesellschaft insgesamt von hoher raumordnerischer Bedeutung und entsprechend zu sichern – siehe auch § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG: „Dem Schutz kritischer Infrastrukturen ist Rechnung zu tragen". Dies gilt auch für das aktuelle Thema der Digitalisierung.

Für Abschnitt 4.7 **Sozialwesen, Gesundheitswesen** wird eine fehlende Bindung der Fachplanung an das Zentrale-Orte-System beklagt und eine Zielbindung bei G 4.7.1 verlangt – obwohl, wie bereits oben erwähnt, durchaus eine Raumordnungsklausel im Krankenhausgesetz existiert. Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass die proaktive Abstimmung mit den Fachplanungsträgern im Kontext der Fortschreibung eines Landesraumordnungsplans in Kombination mit regelmäßigen Abstimmungsrunden mit zu benennenden Beauftragten in den jeweiligen Häusern essenziell für eine faktische Bindung an raumordnerische Festlegungen ist.

Abschließend ist festzuhalten, dass kein Verband die bisher gänzlich fehlende Adressierung des Schutzes **Kritischer Infrastrukturen** angesprochen hat, obwohl mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG („Dem Schutz kritischer Infrastrukturen ist Rechnung zu tragen") hier ein aktiver Handlungsauftrag ausgesprochen wird.

Kapitel 5: Freiraumsicherung und Freiraumnutzung

Auch hier haben 9 Regionalverbände Eingaben gemacht.

Abschnitt 5.1 thematisiert **Freiraumverbund** und Landschaftsentwicklung. Erneut wird das Problem zu unbestimmt formulierter Ziele angesprochen (Z 5.1.1 „ausreichend Freiräume zu sichern") und in diesem Kontext der Wunsch nach der Benennung wesentlicher zu beachtender Freiraumfunktionen geäußert (wie Klimaausgleich, vorbeugender Hochwasserschutz, auch gegenüber zunehmenden Starkregenereignissen, Biotopverbund, siedlungsnahe, attraktive Erholungsräume). Dabei wird auf die Zielkonflikte zwischen Flächensparen und Innenentwicklung einerseits und Klimaanpassungserfordernissen bzw. die Sicherstellung der Durchlüftung verwiesen. Zudem wird auf die veraltete und maßstäblich für eine räumliche Bestimmbarkeit nicht ausreichende Datenbasis verwiesen (Karte 4). Gleiches gilt für die weiteren Ziele 5.1.2.2 und 5.1.2.3.

Als sehr relevant und auch umsetzbar wird Z 5.1.3 zur Ausweisung von Grünzügen, Grünzäsuren und schutzbedürftigen Bereichen angesehen, wobei angeregt wird, die Sicherung des regionalen Biotopverbunds als Konkretisierung des landesweiten Verbunds sowie von Freiräumen mit besonderer klimatisch-lufthygienischer Ausgleichswirkung als (multifunktionale) Begründungshintergründe für Grünzüge zu ergänzen, aber auf eine zu differenzierte oder monofunktional begründete Ausweisung von Vorranggebieten im Freiraum zu verzichten. Die Eingaben erscheinen auch deshalb fachlich relevant zu sein, weil sich Zielabweichungsverfahren überwiegend auf dieses Ziel beziehen. Kritisch wird teilweise die pauschale Öffnung der regionalen Grünzüge für die Standortsuche für Windenergieanlagen gesehen.

Der **Rohstoffsicherung** wendet sich Abschnitt 5.2 zu. Die Thematik wird insgesamt für sehr relevant und regelungsbedürftig gehalten. Anmerkungen zielen erneut auf die Unbestimmtheit von Zielformulierungen ab (Z 5.2.3). Zudem wird der Wunsch nach Aktualisierung und Ergänzung (um seltene Rohstoffe) der Karte 5 erhoben, die zudem maßstabsbedingt nur eingeschränkt geeignet erscheint. Auch die Relevanz von G 5.2.4 mit der Möglichkeit eines außergebietlichen Ausschlusses, die planungsrechtlich sehr anspruchsvoll ist, wurde ausdrücklich betont. Es wurden aber Anregungen zur Schärfung der Formulierung vorgebracht, denen fachlich gefolgt werden kann. So sollten Vorgaben zur Flächeneffizienz und zur Berücksichtigung der Belange des Biotopverbunds ergänzt werden. Entsprechendes gilt auch für G 5.2.5. Der Wunsch nach Betonung der Notwendigkeit einer umfassenden Endabwägung bei Festlegung von Vorranggebieten erscheint hingegen entbehrlich, da sich dies bei Zielen der Raumordnung von selbst versteht.

Im Abschnitt **Landwirtschaft, Forstwirtschaft** (5.3) wird die Relevanz von Z 5.3.2 bekräftigt und im Übrigen angeregt, den Schutz von Böden nicht nur auf Funktionen für Land- und Forstwirtschaft, sondern auch auf Bedeutung von Böden für den Naturhaushalt und Klimaschutz zu beziehen. Der Anregung, bei G 5.3.4 den Begriff „standortgerecht" durch „standortheimisch" zu ersetzten, kann nicht gefolgt werden, da aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels heimische Baumarten immer häufiger nicht mehr standortgerecht sind. Bei Z 5.3.5 (Schutz von Waldflächen) wird die Erforderlichkeit von Ersatzaufforstungen für waldreiche Gebiete in Frage gestellt, da dafür i. d. R. landwirtschaftliche Nutzflächen herangezogen werden, auf denen in den letzten Jahren ebenfalls ein zunehmender Flächendruck besteht. Ebenso plausibel erscheint die Anregung, die Erhaltung von großflächig störungsarmen Waldgebieten (für störungsempfindliche Arten mit großen Raumansprüchen) gegenüber entgegenstehenden Planungen und Nutzungen (Verkehrstrassen, Erholungsinfrastruktur) landesplanerisch zu verankern.

Im Abschnitt **Freizeit und Erholung** (5.5) wurde nur eine Eingabe gemacht, die sich auf G 5.4.1 bezieht und anregt, den Erhalt großräumig störungs- und lärmarmer Landschaftsräume, gerade auch für die (Nah-) Erholung und den landschaftsbezogenen Tourismus, in den Plansatz aufzunehmen. Dem kann gefolgt werden.

Kapitel 6: Stärkung der regionalen Eigenkräfte

Hierzu haben sich vier Regionalverbände geäußert.

Zum Abschnitt 6.1 **Regionalplanung, Umsetzung der Regionalplanung** wird bei Z 6.1.2 und G 6.1.5 betont, dass die Anwendung in Zusammenarbeit mit dem Regierungspräsidium (hier Freiburg) und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit reibungslos funktionieren würde. Man wünscht sich aber die Verankerung der Aufgabe der Regionalentwicklung als Pflichtaufgabe im Landesplanungsgesetz, um Planungsaufgaben adressieren zu können, die sich mit formeller Planung schwer bewältigen lassen (z. B. interkommunale Kooperation).

Bei G 6.1.4 wird beklagt, dass die derzeitige Fassung des § 16 LplG (nur Minderheitsbeteiligungen) und seine Auslegung („Umlagerelevanz ab 1 €") effiziente Kooperationsstrukturen erschwere oder verhindere und angeregt, dass das Landeplanungsgesetz den Regionen die erforderliche Flexibilität geben sollte, in der Regionalentwicklung regional bottom-up gestützte Initiativen auch in effiziente Organisationsstrukturen umsetzen zu können.

Zudem wird bei Z 6.1.7 angemerkt, dass die Relevanz dieses Plansatzes bei Standortentscheidungen im Einflussbereich der staatlichen Verwaltung nicht der zielförmigen und damit bindenden Festlegung entsprechen würde.

Besondere regionale Entwicklungsaufgaben thematisiert Abschnitt 6.2. Kommentiert werden aus regionaler Sicht die Ziele 6.2.3, 6.2.4 und 6.2.8. Diese Hinweise haben nur bedingt Relevanz für die Querschnittsauswertung. Relevant erscheint aber der mehrfach vorgetragene Punkt, dass es im LEP einer räumlich eindeutig bestimmten oder bestimmbaren Abgrenzung der Gebietskulissen für besondere regionale Entwicklungsaufgaben bedürfe, wobei diese Räume gerade an Landes- oder Bundesgrenzen auch sachlich bzw. funktional sinnvoll abgegrenzt werden müssen.

Verfahrensbezogene Eingaben

Die vorliegenden Eingaben zur Aufstellung, Fortschreibung und Änderung der Regionalpläne oder sachlichen Teilpläne sind tatsächlich in Gänze inhaltlicher Natur und wurden deshalb in den entsprechenden Fachkapiteln behandelt.

Nur die Eingabe zur Durchführung der **Umweltprüfung/Erstellung des Umweltberichts** erscheint an dieser Stelle relevant. Hier wird auf das Problem verwiesen, dass die abstrakte Betrachtung auf regionaler Ebene im Maßstab 1:50.000 von den Fachbehörden nicht richtig eingeordnet werde. Eine interministerielle abgestimmte Leitlinie über die Frage, wie tief einzelne Aspekte auf regionaler Ebene untersucht werden müssen (und damit zur Anwendung des im Umweltrecht zentralen Abschichtungsprinzips), wäre in der Tat hilfreich.

Sicherung der Regionalplanung

Hier haben sich drei Regionalverbände geäußert. Die Eingaben sind aber fachlicher Natur und betreffen Kapitel 6, wo sie auch behandelt werden.

4.2 Befragung der Regierungspräsidien

4.2.1 Zielsetzung und Vorgehensweise

Die Befragungen der Regierungspräsidien dienten dazu, zu erheben,

- wie die Anwendbarkeit und Steuerungswirkung welcher Erfordernisse der Raumordnung (Ziele und Grundsätze) in Raumordnungsverfahren beurteilt werden können,
- ob, inwieweit und welche Ziele der Raumordnung die Grundlage für raumordnerische Untersagungen und Planungsgebote gebildet haben sowie
- ob, in welchem Umfang und warum Zielabweichungen vorgenommen wurden.

Dazu wurde ein schriftlicher Fragebogen mit sieben Teilen nebst erläuterndem Begleitschreiben erarbeitet und mit der Landesplanung abgestimmt. Die Fragebögen wurden Mitte Februar 2023 an die Regierungspräsidien Freiburg (RPF), Karlsruhe (RPK), Stuttgart (RPS) und Tübingen (RPT) versendet und sind bis 12. Mai 2023 ausgefüllt zurückgesendet worden. Zur Klärung von Fragen, zur Validierung der Ergebnisse sowie zu Anregungen der Regierungspräsidien für die Neuaufstellung des LEP wurden im Oktober 2023 Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Regierungspräsidien geführt (s. Anlage 5). Die Ergebnisse der Interviews sind in die Auswertung der Befragung einbezogen worden. Die Anregungen der Regierungspräsidien für die Neuaufstellung des LEP werden in Kapitel 4.2.6 dargelegt.

Die sieben Teile des Fragebogens bezogen sich auf

A. Zugelassene Zielabweichungen in Kombination mit Raumordnungsverfahren zur Herbeiführung der raumordnerischen Vertretbarkeit (§ 24 S. 1 LplG; § 6 Abs. 2 ROG)
B. Zugelassene Zielabweichungen – ohne Raumordnungsverfahren (§ 24 S. 1 LplG; § 6 Abs. 2 ROG)
C. Obligatorische Raumordnungsverfahren – ohne Zielabweichungsverfahren (§ 18 Abs. 1 S. 1 LplG; § 15 ROG; § 1 RoV)
D. Fakultative Raumordnungsverfahren – ohne Zielabweichungsverfahren (§ 18 Abs. 1 S. 2 LplG)
E. Absehen von Raumordnungsverfahren (§ 18 Abs. 4 LplG)
F. Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen (§ 20 LplG)
G. Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörden bei erlassenen Planungsgeboten der Regionalverbände zu Zielen des LEP 2002 (§ 21 Abs. 2 LplG)

Zu allen sieben Teilen waren die in den Verfahren jeweils betroffenen Ziele der Raumordnung des LEP 2002 sowie für die Raumordnungsverfahren auch die jeweils betroffenen Grundsätze der Raumordnung anzugeben. Zu den Zielabweichungsverfahren waren ferner Gründe für die zugelassene Abweichung zu benennen und bei den Raumordnungsverfahren, ob und welche Defizite bei der Anwendung der Festlegungen des LEP 2002 aufgetreten waren.

4.2.2 Befunde der Befragung

Vorbemerkung zur Auswertung: Im Unterschied zur Befragung der Regionalverbände mit der Frage nach einem verstärkten Beratungsbedarf für Zielfestlegungen des LEP 2002 konnte sich die Befragung der Regierungspräsidien als höhere Raumordnungsbehörden nicht an den einzelnen Kapiteln des LEP 2002 orientieren, sondern hatte sich aufgrund der Zuständigkeit für Verfahren mit raumbedeutsamen Vorhaben an einem vorhabenbezogenen Ansatz auszurichten.

Die Auswertung der Befragung gliedert sich gemäß der vorhabenbezogenen Verfahren wie folgt:

- Anwendbarkeit von raumordnerischen Festlegungen in Raumordnungsverfahren
- Raumordnerische Untersagungen und Planungsgebote
- Abweichungen von Zielen des LEP 2002

4.2.2.1 Anwendbarkeit von raumordnerischen Festlegungen in Raumordnungsverfahren

Im Rahmen der Befragung der Regierungspräsidien ist erkundet worden, welche und wie viele Raumordnungsverfahren für welche Vorhaben der Raumordnungsverordnung (RoV) im Befragungs- und Betrachtungszeitraum von August 2002 (Inkrafttreten des LEP 2002) bis Mai 2023 durchgeführt worden sind und welche raumordnerischen Festlegungen (im Folgenden auch: LEP-Plansätze) einschlägig waren. Für die Befragung ist zwischen den folgenden Arten von Raumordnungsverfahren unterschieden worden:

- Obligatorische Raumordnungsverfahren (auch in Kombination mit Zielabweichungsverfahren) nach § 18 Abs. 1 S. 1 LplG; § 15 ROG; § 1 RoV
- Fakultative Raumordnungsverfahren nach § 18 Abs. 1 S. 2 LplG
- Absehen von Raumordnungsverfahren nach § 18 Abs. 4 LplG

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass Fakultative Raumordnungsverfahren in der Anwendungspraxis keine Bedeutung erlangt haben, wohingegen Obligatorische Raumordnungsverfahren und ein Absehen von Raumordnungsverfahren mit 68 und 69 Verfahren im Betrachtungszeitraum eine vergleichbar hohe erhebliche Praxisrelevanz hatten (s. Anlage 2).

Obligatorische Raumordnungsverfahren nach § 18 Abs. 1 S. 1 LplG; § 15 ROG; § 1 RoV

Die **68 obligatorischen Raumordnungsverfahren** verteilen sich auf 23 Anwendungsfälle mit Kombinationen aus Raumordnungs- und Zielabweichungsverfahren (zu den Zielabweichungen siehe die Ausführungen in 4.2.5) sowie 45 Anwendungsfälle isolierter Raumordnungsverfahren.

Für die Befragung zu den ROV sind **sieben Fallgruppen** gebildet worden, die die in § 1 RoV einzeln aufgezählten Planungen und Maßnahmen thematisch bündeln (s. Anlage 3). Gemäß der gebildeten Fallgruppen sind Obligatorische ROV in quantitativer Hinsicht – und insoweit vergleichbar mit den erteilten Zielabweichungen (siehe 4.2.5) – zu einem weit überwiegenden Anteil zu Einzelhandelsgroßprojekten (rund 40 %) und zu Vorhaben des Rohstoffabbaus (rund 25 %) durchgeführt worden. Das restliche Drittel der obligatorischen ROV entfiel zu rund 16 % auf linienhafte Infrastrukturvorhaben und zu rund 13 % auf große Ferieneinrichtungen oder Freizeitanlagen. Sonstige Infrastrukturvorhaben und wesentliche Gewässerumgestaltungen betrafen jeweils nur 4 % der Anwendungsfälle. Zu den sonstigen raumbedeutsamen Planungen oder Maßnahmen im Sinne von § 1 RoV gab es im Befragungs- und Betrachtungszeitraum keine ROV (s. Anlage 3).

Eine zusammenfassende Bewertung zu den LEP-Plansätzen, die für die Beurteilung der Raumverträglichkeit der raumbedeutsamen Vorhaben in den durchgeführten ROV einschlägig waren, zeigt, dass sich bei der Anwendung der Ziele und Grundsätze des LEP 2002 drei Handlungsschwerpunkte feststellen lassen. Diese sind:

1. Umfang betroffener LEP-Plansätze in Abhängigkeit zu der Art der raumbedeutsamen Vorhaben
2. Arten betroffener LEP-Plansätze
3. Probleme bei der Anwendung spezifischer LEP-Plansätze

Zu 1. Umfang betroffener LEP-Plansätze in Abhängigkeit zu der Art der raumbedeutsamen Vorhaben

Durch **linienhafte Infrastrukturvorhaben** sind insgesamt 93 LEP-Plansätze betroffen gewesen, davon 38 Ziele und 55 Grundsätze der Raumordnung. An zweiter und dritter Stelle stehen die wesentliche Umgestaltung eines Gewässers mit insgesamt 49 LEP-Plansätzen (16 Ziele und 33 Grundsätze) und der Abbau oberflächennaher Rohstoffe mit insgesamt 39 LEP-Plansätzen (18 Ziele und 21 Grundsätze). Es folgen die Einzelhandelsgroßprojekte mit insgesamt 17 LEP-Plansätzen (7 Ziele und 10 Grundsätze) und die großen Ferieneinrichtungen und Freizeitanlagen mit insgesamt 11 LEP-Plansätzen (8 Ziele und 3 Grundsätze). Am Ende stehen die sonstigen Infrastrukturvorhaben mit insgesamt 6 betroffenen LEP-Plansätzen (4 Ziele und 2 Grundsätze), für die zu beachten ist, dass hierzu nur zwei ROV für die Erweiterung zweier Erddeponien durchgeführt worden sind (s. Anlage 4).

Die in quantitativer Hinsicht hohe Gesamtzahl der durch linienhafte Infrastrukturvorhaben betroffenen LEP-Plansätze lässt sich zum einen aufgrund der Funktion dieser Vorhaben erklären, die der Bereitstellung von Infrastruktur für Verkehrswege und Leitungen dienen. Zum anderen führt der Charakter dieser Vorhaben mit ihrer Linienstruktur per se schon dazu, dass LEP-Plansätze nicht nur punktuell an einem bestimmten Standort, sondern auf der gesamten Trasse des Infrastrukturvorhabens erfasst werden.

Im Vergleich dazu haben die **übrigen sechs Fallgruppen** den Charakter standortbezogener Vorhaben, sodass schon die Standortwahl an sich erheblichen Einfluss auf die Anzahl betroffener LEP-Plansätze hat und eine geringere Anzahl – insbesondere für die Einzelhandelsgroßprojekte und die großen Ferieneinrichtungen und Freizeitanlagen – erklärt. Dass die Anzahl betroffener LEP-Plansätze dagegen bei der wesentlichen Umgestaltung eines Gewässers und dem Abbau oberflächennaher Rohstoffe Mittelwerte aufweist, folgt dem Umstand, dass diese Vorhaben gemäß der Natur der Sache in besonderem Maße standortgebunden sind und mit Festlegungen zur Wasserwirtschaft in Konflikt stehen (können).

Zu 2. Arten betroffener LEP-Plansätze

Eine Gesamtschau zu den Arten betroffener LEP-Plansätze erlaubt eine Unterscheidung zwischen den Einzelhandelsgroßprojekten und den anderen Fallgruppen der raumbedeutsamen Vorhaben.

Die von den **Einzelhandelsgroßprojekten** betroffenen LEP-Plansätze unterscheiden sich nach ihrer Art wesentlich, da hier im Vergleich zu den anderen Fallgruppen „lediglich" die zentralörtliche Gliederung nebst der Verflechtungsbereiche der Ober- und Mittelzentren gemäß den Festlegungen in den Plansätzen 2.5 ff. des LEP 2002 in Verbindung mit den Festlegungen zu den Standortbedingungen der Einzelhandelsgroßprojekte in den Plansätzen 3.3.7 ff. des LEP 2002 geprüft worden sind. Bei den Grundsätzen war der zeitnahe Anschluss an den ÖPNV mit bedeutsam.

Unabhängig von dem Ausgangspunkt, dass es bei den anderen Fallgruppen immer auch auf das konkrete raumbedeutsame Vorhaben, dessen spezifische Anforderungen und die Umstände des Einzelfalls für den konkreten Standort oder die Linienführung ankommt, können die Arten betroffener LEP-Plansätze gleichwohl auf gemeinsame Nenner zurückgeführt werden. Häufig wiederkehrende Betroffenheiten von LEP-Plansätzen finden sich danach vor allem im Bereich der **Freiraumsicherung** für die Festlegungen zum Freiraumverbund in den Plansätzen 5.1 ff. des LEP 2002 und für die Festlegungen zur **Land- und Forstwirtschaft** in den Plansätzen 5.3 ff. des LEP 2002. Dies gilt zum einen für die Sicherung ausreichender Freiräume nebst überregional bedeutsamer Landschaftsräume und Grünzüge gemäß Z 5.1.1, Z 5.1.2 und Z 5.1.3. Es gilt zum anderen für die Schonung gut geeigneter Böden auf das Unabweisbare und den Erhalt des Waldes einschließlich der Begrenzung der Eingriffe auf das Unabweisbare gemäß den Plansätzen Z 5.3.2, Z 5.3.4 und Z 5.3.5. Im Einklang mit diesen LEP-Plansätzen stehen ferner im Wesentlichen die Festlegungen zur **Raumstruktur** in den Plansätzen 2.1 ff. des LEP 2002 mit dem Schutz und der Sicherung ausreichender

Freiräume in Verdichtungsräumen, in den Randzonen um die Verdichtungsräume und im ländlichen Raum gemäß Z 2.2.3.7, Z 2.3.1.4 und Z 2.4.3.6.

Eine wiederkehrende Gemeinsamkeit besteht außerdem im Bereich der **Siedlungsentwicklung** und **Weiterentwicklung der Infrastruktur** in Bezug auf die Festlegung zum sogenannten „Anbindegebot" mit dem Vorrang der Siedlungsentwicklung im Bestand gemäß Z 3.1.9.

Im Übrigen kommt jeweils vorhabenspezifisch einerseits den Festlegungen zur Weiterentwicklung der Infrastruktur in 4.1 ff. des LEP 2002 mit der Entwicklung der Verkehrswege, Sicherung der Leitungsnetze sowie der Wasserwirtschaft nebst dem Grundwasserschutz Bedeutung zu. Im Bereich der Freiraumsicherung gilt dies für die Festlegungen zur Rohstoffsicherung in 5.2 ff. des LEP 2002.

Zu 3. Probleme bei der Anwendung spezifischer LEP-Plansätze

Im Rahmen der Anwendung von LEP-Plansätzen haben sich nur für wenige spezifische **Ziele der Raumordnung** und für unbestimmte Rechtsbegriffe Probleme ergeben; zu den Grundsätzen der Raumordnung gab es keine Anwendungsprobleme.

Zu den spezifisch betroffenen Zielen der Raumordnung gehörten zum Ersten der enge materielle Zusammenhang zwischen der **Funktion von Oberzentren und Mittelzentren** gemäß Z 2.5.8 und Z 2.5.9 in Verbindung mit den jeweiligen zentralörtlichen Verflechtungsbereichen gemäß Z 3.3.7.1. Es bestanden Probleme mit der Bestimmbarkeit der Zielkerne, da sich die jeweiligen Verflechtungsbereiche zum Teil überlagert hatten und zum anderen die Landesgrenzen überschreitende Verflechtungen bestanden haben. Zur Bestimmbarkeit der jeweiligen Verflechtungsbereiche ist zum einen zu berücksichtigen, dass der LEP 2002 zwar die Verflechtungsbereiche der Mittelzentren durch Festlegung der Mittelbereiche im Anhang zum LEP 2002 unter A14 ff. und in der Karte 2 bestimmt, nicht jedoch die Oberbereiche, sodass für deren Verflechtungsbereiche vom Gebiet der jeweiligen Region auszugehen ist. Zum anderen ist für die Landesgrenzen überschreitenden Verflechtungen zu berücksichtigen, dass der LEP 2002 keine grenzüberschreitenden Verflechtungsbereiche festlegt und mit dem Grundsatz 5.6 Satz 2 jedoch bestimmt, dass bei der Abgrenzung der zentralörtlichen Verflechtungsbereiche grenzüberschreitende Verflechtungen zu berücksichtigen sind.

Zum Zweiten war der LEP-Plansatz zu den **überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräumen** gemäß Z 5.1.2 betroffen, weil – abgesehen von den FFH-Gebieten – die übrigen im Plansatz benannten Kategorien zum Teil nicht bestimmbar gewesen sind. Gründe hierfür bestehen zum einen in den verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffen mit hohem Abstraktionsgrad und zum anderen in Verbindung mit der Karte 4 im Anhang zum LEP 2002 und deren sehr großem Maßstab. Im Ergebnis konnte der räumliche Umgriff der vorhandenen überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräume aufgrund des Übergangs in der Maßstäblichkeit von der Landesebene auf die regionale oder örtliche Vorhabenebene in Raumordnungsverfahren zum Teil nicht bestimmt werden.

Zum Dritten gab es zwei besondere Fallgestaltungen, die Erweiterungsvorhaben für den **Kiesabbau** betreffen und Probleme bei der Anwendung des LEP-Plansatzes zu den Sicherungsbereichen für Rohstoffe gemäß Z 5.2.3 in Verbindung mit der Begrenzung von Eingriffen in den Wald für das Unvermeidbare gemäß Z 5.3.5 aufgeworfen haben. Im Verhältnis zu dem betroffenen Ziel der Raumordnung gemäß Z 5.2.3 hat nur eine Teil-Übereinstimmung bestanden, sodass im Ergebnis nur für Teilflächen der betroffenen Sicherungsbereiche Zielabweichungen – unter Beschränkung der Eingriffe in den Bestand des Walds auf das Unvermeidbare – erteilt worden sind.

Und zum Vierten betrifft es die in Zielfestlegungen zum Teil verwendeten **unbestimmten Rechtsbegriffe,** wenn mit diesen im systematischen Zusammenhang ein (sehr) weiter Bedeutungsgehalt verbunden sein kann. Dies gelte zum Beispiel für den Plansatz Z 3.1.9, wonach die Siedlungsentwicklung vorrangig am

Bestand auszurichten ist, wobei offen bleibt, ob damit nur der bauliche Bestand oder auch der planerische Bestand (mit noch nicht umgesetzten Vorhalteflächen) erfasst sein soll. Auch die Zielfestlegungen in Z 5.3.2, Z 5.3.4 und Z 5.3.5 des LEP 2002 zur Land- und Forstwirtschaft bereiten in der Anwendungspraxis Schwierigkeiten, weil z. B. ungeklärt ist, ob nach einer regionalplanerischen Festlegung eines Vorranggebiets Landwirtschaft oder Forstwirtschaft für die Plansätze des LEP 2002 noch ein Anwendungsbereich verbleibt. Ebenso ist nicht eindeutig bestimmt, welche konkreten Inhalte die Begriffe „gute landwirtschaftliche Böden" oder „Wald mit besonderen Funktionen" haben. Ferner bestehen verschiedene Auffassungen zur Anwendbarkeit für den Fachplan „Digitale Flurbilanz" und es stellt sich die Frage der Abgrenzung von Plansatz Z 5.3.4 zum Fachrecht.

Dieser **überwiegend problemlose Befund** zur Anwendung von LEP-Plansätzen durch die Regierungspräsidien unterscheidet sich elementar von den Angaben der Regionalverbände zu Schwierigkeiten bei der Anwendung der Ziele der Raumordnung. Eine Erklärung könnte daher rühren, dass in Raumordnungsverfahren die Rechtsanwendung eher prozedural (Wenn-Dann-Vorschriften) gesteuert wird, während im Rahmen der Aufstellung von Regionalplänen die Rechtsanwendung mit dem Abwägungsgebot durch eine planerische Steuerung erfolgt.

Absehen von Raumordnungsverfahren nach § 18 Abs. 4 LplG

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass die den höheren Raumordnungsbehörden eingeräumte Möglichkeit, von der Durchführung eines ROV absehen zu können, mit 69 Verfahren im Betrachtungszeitraum eine erhebliche Praxisrelevanz hatte (s. Anlage 5). Mit der Umstellung des ROV durch § 15 Abs. 1 S. 1 ROG und § 15 Abs. 5 ROG 2021 auf ein Antragsverfahren hat § 18 Abs. 4 LplG seit dem 09. Juni 2021 jedoch seine Bedeutung für die Anwendungspraxis im Regelverfahren zu ROV verloren.

Hauptanwendungsfälle für ein Absehen von einem ROV sind mit 31 Nennungen Festlegungen in anderen gesetzlichen Abstimmungsverfahren, gefolgt von einer Entsprechung mit den Zielen der Raumordnung mit 26 Nennungen (s. Anlage 6). Bedeutung hat außerdem eine besondere Standortgebundenheit mit 11 Nennungen. Für die Fallgruppe der Übereinstimmung mit einem angepassten Flächennutzungs- oder Bebauungsplan und wenn das Vorhaben kein Planfeststellungsvorhaben betroffen hat, liegen sechs Nennungen vor. Eine sonstige Beurteilung der Raumverträglichkeit auf anderer raumordnerischer Grundlage war in fünf Fällen erfolgt. Ein Widerspruch zu Zielen der Raumordnung bestand in drei Fällen. Keine Bedeutung hatte die Fallgruppe des Widerspruchs zu einem angepassten Flächennutzungs- oder Bebauungsplan und wenn das Vorhaben kein Planfeststellungsvorhaben betroffen hat.

4.2.2.2 Raumordnerische Untersagungen und Planungsgebote

Raumordnerische Untersagungen nach § 12 ROG, § 20 LplG

Die Ergebnisse der Befragung zu raumordnerischen Untersagungen zeigen, dass dem tatsächlichen Erlass raumordnerischer Untersagungen durch die Regierungspräsidien **weder in der Verwaltungs- noch in der Planungspraxis eine Bedeutung** zukommt. In den Regierungsbezirken Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart ist keine Untersagung ergangen. In einer spezifischen Fallgestaltung im Regierungsbezirk Tübingen sind zehn zeitlich befristete Untersagungen ausgesprochen worden (s. Anlage 7).

Trotz des Befundes der geringen Anzahl tatsächlich erlassener Untersagungen kommt dem Instrument der raumordnerischen Untersagung eine **außerordentlich hohe Bedeutung in der Anwendungspraxis** zur Durchsetzung der Zielfestlegungen des LEP 2002 oder/und eines Regionalplans zu. Die außerordentlich hohe Bedeutung wird in Konfliktfällen mit anpassungspflichtigen Gemeinden erkennbar. Nach den Angaben des Regierungspräsidiums Stuttgart trägt die Androhung und die Möglichkeit zum Erlass einer Untersagung

in maßgeblichem Umfang dazu bei, dass am Ende Bauleitpläne an Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB tatsächlich angepasst werden. In der Folge müsse von dem Instrument als ultima ratio fast kein Gebrauch gemacht werden.

Planungsgebote nach § 21 LplG

§ 21 Abs. 1 LplG räumt den Regionalverbänden und seit der Änderung des LplG zum 19. November 2022 den Regierungspräsidien die Befugnis ein, gegenüber den Städten und Gemeinden als Trägern der Bauleitplanung **Planungsgebote** auszusprechen. Die Befragung der Regierungspräsidien zeigt, dass die Regierungspräsidien im Zeitraum von November 2022 bis Mai 2023 kraft eigener Zuständigkeit noch kein Planungsgebot ausgesprochen haben.

Zu den von Regionalverbänden erlassenen Planungsgeboten im Betrachtungszeitraum von August 2002 bis Mai 2023 ergibt sich (s. Anlage 8), dass auf der Ebene der **Flächennutzungsplanung** kein Planungsgebot ausgesprochen worden ist und das Instrument in der Planungspraxis insoweit keine Bedeutung erlangt hat.

Auf der Ebene der **Bebauungsplanung** kommt dem Instrument des Planungsgebots in quantitativer Hinsicht und bezogen auf den Betrachtungszeitraum in der Planungspraxis ebenfalls nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Im Bereich der Bebauungsplanung sind insgesamt 13 Planungsgebote ausgesprochen worden, davon drei für die erstmalige Aufstellung eines Bebauungsplans und in 10 Fällen für die Anpassung besehender Bebauungspläne an Ziele der Raumordnung. Alle 13 Planungsgebote betrafen die LEP-Plansätze zu den Standortbedingungen der **Einzelhandelsgroßprojekte** mit dem Konzentrationsgebot für Einzelhandelsgroßprojekte gemäß Z 3.3.7 mit 12 Nennungen, dem dazugehörigen Kongruenzgebot und Beeinträchtigungsverbot gemäß Z 3.3.7.1 mit 10 Nennungen sowie dem Beeinträchtigungsverbot und Integrationsgebot gemäß Z 3.3.7.2 mit einer Nennung.

Die Ergebnisse zu den Planungsgeboten bestätigen damit die bei den obligatorischen ROV bereits festgestellte maßgebliche Bedeutung der **zentralörtlichen Gliederung** nebst der Verflechtungsbereiche der Ober- und Mittelzentren gemäß den Festlegungen in 2.5 ff. des LEP 2002 in Verbindung mit den Festlegungen zu den **Standortbedingungen der Einzelhandelsgroßprojekte** in 3.3.7 ff. des LEP 2002.

Gründe für die in quantitativer Hinsicht untergeordnete Bedeutung können in verschiedenen Umständen gesehen werden. Häufig kann schon die Androhung eines Planungsgebots genügen, um den Träger der Bauleitplanung zum (frühzeitigen) Einlenken zu bewegen. Entsprechende Aussagen und Erfahrungen haben Regionalverbände in den Interviews zu dem Instrument des Planungsgebots dadurch bekundet, dass die bloße Möglichkeit bereits die Durchsetzungskraft des Regionalplans unterstützt. Ferner kann das Prinzip des „Goldenen Zügels" ein Einlenken bewirken, wenn andernfalls die Bewilligung von Fördermitteln in Gefahr gerät, weil (Landes-)Fördermittelprogramme als eine Voraussetzung zur Mittelgewährung die Einhaltung der raumordnerischen Festlegungen vorsieht. Schließlich sind die Träger der Bauleitplanung auf ein funktionsfähiges Arbeitsverhältnis zu Regionalverbänden und Raumordnungsbehörden angewiesen, um ihre städtebauliche Entwicklung angemessen voranbringen zu können. Nicht zuletzt ist auch die verfassungsrechtlich mit Art 28 Abs. 2 GG gewährte Selbstverwaltungsgarantie einschließlich der gemeindlichen Planungshoheit zu nennen, die einen verhältnismäßigen Einsatz des Instruments des Planungsgebots gebietet.

4.2.2.3 Abweichungen von Zielen der Raumordnung des LEP 2002

Das Instrument der **Zielabweichung** nach § 6 Abs. 2 S. 1 ROG und § 24 S. 1 LplG hat den Zweck und die Funktion, die im LEP und den Regionalplänen festgelegten strikt bindenden Ziele der Raumordnung im konkreten Anwendungsfall zu flexibilisieren, wenn die für eine raumbedeutsame Planung und Maßnahme

(Vorhaben) beantragte Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

Im Jahr 2010 hat das BVerwG in der **IKEA-Raststatt-Entscheidung** die Instrumente der Ausnahme von Zielen der Raumordnung nach § 6 Abs. 1 ROG und der Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG voneinander abgegrenzt. Danach sind Ausnahmen von einem Ziel der Raumordnung durch das Bestehen eines atypischen Einzelfalls geprägt, während Zielabweichungen durch Härtefälle aufgrund konkreter, besonderer raumordnerischer Umstände gekennzeichnet werden (vergleiche die IKEA-Raststatt-Entscheidung: BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 - 4 C 8.10 -, EA Rdnr. 9-13 und 26-27; BVerwG, Beschl. v. 02.05.2013 - 4 B 59.12 -, EA Rdnr. 7, 12 und 23). Für die Zulassung von Zielabweichungen kommt es danach auf das Bestehen atypischer Einzelfälle nicht (mehr) an. Bei der Auswertung der Fragebögen ist in der Folge bei den Angaben zu den Gründen der Abweichung insbesondere auf das Bestehen von konkreten raumordnerischen Besonderheiten für einen Härtefall abgestellt worden.

Die Befragung der höheren Raumordnungsbehörden hat ergeben, dass der Zulassung von Abweichungen von Zielen der Raumordnung des LEP 2002 für raumbedeutsame Planungen und Vorhaben eine **erhebliche Bedeutung** in der Anwendungspraxis des LEP 2002 zukommt. Im Befragungs- und Betrachtungszeitraum von August 2002 bis Mai 2023 sind in Summe **272 Zielabweichungen** zugelassen worden, die sich auf 249 Zielabweichungen in isolierten Zielabweichungsverfahren und 23 Zielabweichungen im Rahmen einer Kombination aus Zielabweichungs- und Raumordnungsverfahren aufteilen (s. Anlage 9). Die 272 Anwendungsfälle mit Abweichungen von Zielfestlegungen des LEP 2002 sind in **zwei Fallgruppen** einzuteilen: Die erste Fallgruppe erfasst unmittelbare Abweichungen von Zielfestlegungen des LEP 2002; die zweite Fallgruppe hat Abweichungen von regionalplanerischen Zielfestlegungen zum Gegenstand, die eindeutig aus Zielfestlegungen des LEP 2002 abgeleitet oder entwickelt worden sind. Aufgrund der eindeutigen Ableitung und des im Rahmen der Prozessanalyse interessierenden Zusammenhangs der Wirkungen von Zielfestlegungen des LEP 2002 können die Anwendungsfälle der zweiten Fallgruppe an dieser Stelle miteinbezogen werden und sind bei der Prozessanalyse zu berücksichtigen.

Die zugelassenen Abweichungen von Zielen der Raumordnung verteilen sich wie folgt auf raumbedeutsame Planungen und Vorhaben: Die häufigsten Anwendungsfälle betreffen Planaufstellungen für **Gewerbliche und Wohnbauflächen** mit 127 sowie für **Einzelhandelsgroßprojekte** mit 36 zugelassenen Abweichungen. Es folgen die Allgemeinen **Infrastrukturvorhaben** mit 33 Anwendungsfällen und die Infrastrukturvorhaben im weiten Sinne mit 18 Anwendungsfällen sowie die Vorhaben des **Rohstoffabbaus** mit 13 Anwendungsfällen. Auf **Sonstige Einzelmaßnahmen** entfallen 45 Anwendungsfälle (s. Anlage 10).

Eine Gesamtschau der Genehmigungspraxis zu den zugelassenen Zielabweichungen ergibt, dass sich die Abweichungen in quantitativer Hinsicht im Kern auf **zwei Zielsysteme des LEP 2002** konzentrieren, die auch materiell von besonderer Bedeutung sind: Es ist zum einen das Zielsystem zu den **Standortbedingungen zu Einzelhandelsgroßprojekten** mit den Zielfestlegungen in Z 3.3.7 bis Z 3.3.7.2 in Verbindung mit den Zielfestlegungen zur zentralörtlichen Gliederung in Z 2.5.8 bis Z 2.5.11 und der Karte 2 im Anhang II des LEP 2002. Zum anderen betrifft es das Zielsystem zum **großräumigen Freiraumverbund** mit den Zielfestlegungen in Z 5.1.3 zu den Regionalen Grünzügen, Grünzäsuren und Schutzbedürftigen Bereichen in Verbindung mit der Zielfestlegung in Z 5.1.2 zu den überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräumen. Dem so genannten **„Anbindegebot"** mit dem Vorrang der Siedlungsentwicklung im Bestand gemäß der Zielfestlegung 3.1.9 des LEP 2002 kommt demgegenüber im Rahmen der Anwendung der Zielabweichungsverfahren fast keine Bedeutung zu. Die Regierungspräsidien haben in den geführten Interviews diese Feststellung geteilt und geben als maßgeblichen Umstand hierfür an, Präzedenzfälle zu vermeiden, da mit Zielabweichungen zum „Anbindegebot" die erhebliche Gefahr einhergehe, Berufungsfälle zu schaffen. Auffallend ist in quantitativer Hinsicht gleichwohl, dass im Rahmen einer Zielabweichung für die Erweiterung von Gewerbebetrieben oder gewerblichen Bauflächen das „Anbindegebot" nur selten Gegenstand der Zielabweichung war.

Wenngleich zur **Begründung von Entscheidungen** über Zielabweichungen auf die konkreten Umstände des Standortes der raumbedeutsamen Planung oder des raumbedeutsamen Vorhabens im Einzelfall abzustellen ist, lassen sich gleichwohl bei den Angaben zu konkreten raumordnerischen Besonderheiten für einen Härtefall vergleichbare Argumentationsmuster feststellen:

- So wird für Zielabweichungen zum schutzbedürftigen Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege einschließlich der Regionalen Grünzüge und auch zum schutzbedürftigen Bereich der Forstwirtschaft fast durchgehend darauf abgestellt, dass im Verhältnis zur Gesamtgröße der schutzbedürftigen Bereiche die Vorhabenflächen nur einen geringen Umfang aufweisen, von untergeordneter Bedeutung sind und/oder im Randbereich der schutzbedürftigen Bereiche liegen.

- Für die Standortbedingungen zu Einzelhandelsgroßprojekten wird immer wieder angeführt, dass die Funktionsfähigkeit zentralörtlicher Standortbereiche und die verbrauchernahe Versorgung nicht beeinträchtigt werden, Versorgungsdefizite in der Grund- oder Nahversorgung beseitigt werden sollen oder eine besondere (Grenz-)Lage im Raum gegeben ist. Bei einem Verstoß gegen das Integrationsgebot wird in mehreren Fällen darauf abgestellt, dass das Konzentrations- und Kongruenzgebot sowie das Beeinträchtigungsverbot jedoch eingehalten werden.

- Im Übrigen findet sich häufig auch die Angabe, dass **raumordnerisch sinnvolle Alternativstandorte** fehlen, insbesondere auch im ländlichen Raum nicht vorhanden sind.

4.2.2.4 Anregungen der Regierungspräsidien für die Neuaufstellung des LEP

Für die Neuaufstellung des LEP werden von den Regierungspräsidien fünf allgemeine und sechs themenspezifische Anregungen vorgebracht.

Allgemeine Anregungen

a) Bei der Neuaufstellung des LEP sollten die **Adressaten** der Zielfestlegungen benannt oder zumindest in der Begründung angegeben werden (wie es zum Beispiel beim Entwurf des Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz erfolgt sei). Dies wäre eine Erleichterung und Hilfestellung für die Anwendungspraxis.

b) Die **Kompetenzgrenzen** zwischen Raumordnung und Fachplanung (Fachrecht) sollten konkreter geprüft werden. Im Bereich der **Fachplanungen** und des Fachrechts, wie z. B. Wasserwirtschaft und Wasserrecht oder Naturschutz und Naturschutzrecht, sollte jeweils konkret geprüft werden, ob raumordnerische Festlegungen nur den fachrechtlichen Schutzstatus widerspiegeln. Reine Doppelungen ohne Mehrwert könnten dadurch vermieden werden. Sofern und soweit raumordnerische Festlegungen jedoch den fachrechtlichen Schutzstatus ergänzen oder für die fachlichen Belange einen echten Mehrwert bedeuten, würden entsprechende Festlegungen befürwortet. Die spezifischen raumordnerischen Belange aus den jeweiligen Fachgebieten – wie zum Beispiel die Kriterien und Einstufungen für die Güte der forst- und landwirtschaftlichen Flächen (Vorrangfluren und Waldkategorien) – sollten bei der Formulierung der künftigen Festlegungen berücksichtigt werden, um bisherige Anwendungsschwierigkeiten zu vermeiden.

c) Für Zielfestlegungen, die einen sehr **weiten Wortlaut** und Bedeutungsgehalt aufweisen – wie zum Beispiel das Wort „vorrangig" oder „möglichst" in den Plansätzen Z 3.1.2, Z 3.1.6 und Z 3.3.6 Absatz 1 – sollte überlegt werden, diese durch (eindeutige) Regel-Ausnahme-Festlegungen zu ersetzen.

d) Die im LEP 2002 enthaltenen Plansätze zum **multifunktionalen Freiraumschutz** sollten nicht auf die Kapitel zur Raumstruktur und zur Freiraumsicherung verteilt, sondern die Sicherung der Frei-

räume für die verschiedenen Räume und Gebiete im LEP künftig einheitlich vor die Klammer gestellt werden.

e) Aufgrund der unterschiedlichen, zum Teil sogar sehr unterschiedlichen **Raumschaften** in und zwischen den Regierungsbezirken werde ein Bedürfnis gesehen, die damit zusammenhängenden Folgen im Rahmen der Landesentwicklungsplanung einbringen zu können.

Themenspezifische Anregungen

a) Im Rahmen des **Zentrale-Orte-Systems** sollte künftig für die Oberzentren jeweils der Verflechtungsbereich bestimmt und sollten im LEP Vorgaben zur Festlegung der Verflechtungsbereiche der Klein- und Unterzentren in den Regionalplänen aufgenommen werden, damit eine Wirksamkeit der Zielfestlegungen erreicht werden kann. Ferner sollten Überschneidungen und der Umgang mit Verflechtungsbereichen benachbarter Ober- und Mittelzentren in Hessen und Rheinland-Pfalz abgestimmt und festgelegt werden.

b) Für das **Zielsystem der Einzelhandelsgroßprojekte** sollte die Anwendbarkeit des Kongruenzgebotes grundsätzlich geprüft und in Bezug auf eine bessere Bestimmbarkeit des unbestimmten Rechtsbegriffs „nicht wesentlich überschreiten" sollten Kriterien eingeführt werden. Für bestimmte Fallgestaltungen könnten auch konkrete Ausnahmen vom Regelfall im LEP vorgesehen werden (Regel-Ausnahme-System): So zum Beispiel für Einzelhandelsbetriebe, die wegen ihres spezialisierten Betriebes keinen Wettbewerber im Markt haben und wegen guter Verkehrsverbindungen Kaufkraftzuflüsse aus anderen Verflechtungsbereichen erhalten.

   Das Integrationsgebot sollte grundsätzlich beibehalten werden, da es ein wichtiges und gut handhabbares Steuerungsinstrument ist. Für bestimmte Fallgestaltungen außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche „Innenstadt" und „Stadtteiltzentrum" könnten auch konkrete Ausnahmen vom Regelfall im LEP vorgesehen werden: So zum Beispiel für Einzelhandelsbetriebe mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten, deren Standorte in Siedlungsbereichen mit einem maßgeblichem Anteil an Wohnbevölkerung liegen, die der Verkehrsvermeidung dienen und die die raumordnerischen Beeinträchtigungsverbote wahren.

   Für Einzelhandelsgroßprojekte in grenznahen Lagen sollte geprüft werden, ob und wie grenzüberschreitende Kaufkraftzuflüsse im Rahmen der Beeinträchtigungsverbote Berücksichtigung finden sollen und ob hierfür auch Regelungen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit mit den Nachbarstaaten Schweiz und Frankreich in Betracht kommen.

   Die Begriffe der „Nahversorgung" und der „Grundversorgung" werden in den Regionen und der Anwendungspraxis nicht einheitlich definiert und angewendet. Landesplanerische Begriffsbestimmungen oder Vorgaben könnten zu einer Vereinheitlichung beitragen.

c) Wortlaut und Bedeutungsgehalt des Plansatzes 3.1.9 (so genanntes **Anbindegebot**) seien im Einzelfall schwer zu ermitteln. Es sollte geprüft werden, ob beides konkreter und klarer gefasst und Ausnahmen für bestimmte Einzelfälle vorgesehen werden könnten.

d) Die Plansätze Z 5.1.2 und Z 5.1.2.2 zu den **überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräumen** sollten – abgesehen von Natura-2000-Gebieten als überregional bedeutsame naturnahe Landschaftsräume – für die übrigen angegebenen Gebiete und Räume in Bezug auf die damit zu verfolgenden planerischen Ziele geprüft und konkretisiert sowie die systematischen Zusammenhänge aufeinander abgestimmt werden. Jedenfalls sollten für die übrigen Gebiete und Räume durch konkrete Formulierungen wesentlich einfacher bestimmbare Gebietskulissen geschaffen werden, sodass der sehr hohe Aufwand entfallen kann. Sofern die **Karte 4** im Anhang des LEP 2002

die Zielfestlegung beibehalten soll, sollte der Maßstab der Karte von 1:300.000 entsprechend konkretisiert und anwendbar werden.

e) Der **Hochwasserschutz** als raumgreifendes Thema und der Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz sollten im LEP behandelt werden.

f) Die raumbedeutsamen Umstände und Belange zu **kritischen und militärischen Infrastrukturen und zu Störfallbetrieben** sollten in Festlegungen des LEP Eingang finden.

4.3 Dokumentenanalyse

4.3.1 Anwendbarkeit von raumordnerischen Festlegungen in Raumordnungsverfahren (ROV)

Für die **Dokumentenanalyse** zu durchgeführten ROV sind aus den zur Verfügung gestellten raumordnerischen Beurteilungen ein Vorhaben für ein Einzelhandelsgroßprojekt, ein standortgebundenes Infrastrukturvorhaben für ein Pumpspeicherwerk, zwei linienhafte Infrastrukturvorhaben, einmal für eine Bundesstraße und einmal für eine 110-KV-Leitung sowie ein Vorhaben zum Rohstoffabbau ausgewählt und herangezogen worden (s. Anlage 11). Zu Vorhaben für große Freizeit- und Ferienanlagen sowie zu Vorhaben an Gewässern sind oder konnten keine raumordnerischen Beurteilungen vorgelegt werden.

Die **Analysen der Begründungen** zu den raumordnerischen Beurteilungen bestätigen im Ergebnis die Auswertung der Befragungen. Die Handlungsschwerpunkte bei ROV betreffen Art und Umfang der betroffener Plansätze des LEP 2002, die wiederum von der Art des raumbedeutsamen Vorhabens bestimmt werden.

Darüber hinaus kann den Begründungen entnommen werden, dass die Ziele und Grundsätze der Raumordnung des LEP 2002 und die ausgeformten Festlegungen in den Regionalplänen – sowie ergänzt um die bundes- und landesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung – bereits bei der **Vorauswahl und Vorbewertung von Standort- und/oder Trassenalternativen** noch außerhalb eines ROV berücksichtigt werden und eine besondere Bedeutung haben. Selbstredend gilt dies erst recht für die Einbringung von Standort- und/oder Trassenalternativen in ein ROV. Den vorstehend aufgezählten Grundsätzen der Raumordnung kommt zudem in zweierlei Hinsicht eine erhebliche Bedeutung zu: Zum einen besteht diese für Maßgaben in Nebenbestimmungen der raumordnerischen Beurteilung und zum anderen in allgemeinen oder weiteren Hinweisen an die Vorhabenträger und für die nachfolgenden Planungs- oder Zulassungsverfahren in Bezug auf eine (weitere) Konfliktbewältigung.

Raumordnerische Beurteilung für ein Einzelhandelsgroßprojekt

Für das Einzelhandelsgroßprojekt waren nur wenige, jedoch für das Grundkonzept des LEP 2002 maßgebliche Plansätze einschlägig. Zu diesen gehörten das Zentrale-Orte-Prinzip in der Gestalt von Z 2.5.8 wegen des Standortes in einem Oberzentrum sowie die Plansätze Z 3.3.7 bis Z 3.3.7.2 des LEP 2002 mit dem Konzentrations- und Kongruenzgebot sowie den Beeinträchtigungsverboten und dem Integrationsgebot.

Aufgrund des Standortes in einem Oberzentrum und im zentralen Versorgungsbereich war die Anwendung des Integrationsgebots unproblematisch und für die Beeinträchtigungsverbote gab es keine Probleme mit innerstaatlichen Umsatzumverteilungen. Raumordnerische Probleme bestanden im Wesentlichen in Bezug auf die Festlegung der oberzentralen Verflechtungsbereiche zu einem anderen Oberzentrum in der Region, da der LEP 2002 hierzu keine Vorgaben enthält. Ein weiteres Problem war zum einen der Umgang mit grenzüberschreitenden Verflechtungen und Umsatzzuflüssen wegen der Nähe zur Schweiz und Frankreich, da im

LEP 2002 hierzu Aussagen fehlen sowie zum anderen die damit verbundenen verkehrlichen Auswirkungen wegen guter Straßen- und ÖPNV-Anbindung. Im Ergebnis war die raumordnerische Beurteilung positiv, weil keine unzumutbaren städtebaulich oder raumordnerisch relevanten Beeinträchtigungen – einschließlich zentralörtlicher Funktionen – zu erwarten waren.

Raumordnerische Beurteilung für ein standortgebundenes Infrastrukturvorhaben Pumpspeicherwerk

Das standortgebundene Infrastrukturvorhaben für ein Pumpspeicherwerk hat im Vergleich mit den linienhaften Infrastrukturvorhaben eher wenige Plansätze des LEP 2002 berührt. Zu diesen gehörten zum einen die Lage des Standortes in der Raumkategorie „Ländlicher Raum im engeren Sinne" nach Z 2.1.1 des LEP 2002 und auf einer Entwicklungsachse nach Z 2.6.2 des LEP 2002. Zum anderen waren – vorhabenbedingt – der Freiraumverbund mit überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräumen nach Z 5.1.2, die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes nach Z 5.1.2.1 sowie die Soll-Regelung zum Erhalt möglichst unzerschnittener Landschaftsräume nebst Beschränkung auf das Unvermeidbare nach Z 5.1.2.2 des LEP 2002 berührt. Für das Vorhaben konnten G 4.2.1, G 4.2.2 und G 4.2.5 aus dem LEP 2002 angeführt werden, die eine landesweit gesicherte Energieversorgung und die Nutzung regenerativer Energien zur Stromerzeugung fördern.

Eine negative Betroffenheit der Plansätze konnte im Ergebnis ausgeschlossen werden, weil der Standort aufgrund eines gründlichen Standortauswahlverfahrens ausgewählt worden war, durch bestehende Infrastruktureinrichtungen eine Vorbelastung bestanden hatte und durch die punktförmige Infrastruktureinrichtung keine weiteren Zerschneidungswirkungen zu erwarten waren. Die Eingriffe in Natur und Landschaft waren zudem ausgleichbar.

Ein raumordnerisches Anwendungsproblem hatte darin bestanden, dass aufgrund der Maßstäblichkeit der Karte 4 im Anhang des LEP 2002 zu Z 5.1.2 die darin dargestellten überregional bedeutsamen Landschaftsräume nicht eindeutig zugeordnet werden konnten. Für den Widerspruch zu Z 5.1.3 mit einem Schutzbedürftigen Bereich für die Erholung war eine Zielabweichung erteilt worden, mit der Auflage, das Landschaftselement besucherorientiert zu gestalten, sodass das Vorhaben selbst eine eigene touristische Attraktivität entfalten kann.

Raumordnerische Beurteilung für ein linienhaftes Infrastrukturvorhaben einer 110-KV-Leitung

Das ROV für das linienhafte Infrastrukturvorhaben einer 110-KV-Leitung hatte die Ermittlung möglichst raumverträglicher Korridore für den Neubau zum Gegenstand und umfasste einen Untersuchungsraum mit einer Größe von 175 km² für vier Freileitungskorridore und vier Erdkabelkorridore. Das Vorhaben lag vollständig im ländlichen Raum im engeren Sinne, durchquerte drei Mittelbereiche und sollte sich vorrangig an Entwicklungsachsen orientieren und der Stärkung der Versorgungsinfrastruktur dienen.

Naturgemäß war mit einem solchen Verfahrensgegenstand eine Fülle von Plansätzen des LEP 2002 einschlägig. Hierzu gehörten Plansätze der Raumstruktur, wie z. B. Z 2.6.1 des LEP 2002 zu Entwicklungsachsen als Ergänzung des zentralörtlichen Systems, Z 2.5.9 des LEP 2002 mit den Mittelbereichen sowie die Plansätze G 2.4.1 mit Stärkung und G 2.4.3. mit der Entwicklung des Ländlichen Raums. Ferner war Z 5.1.2.2 mit der Bündelung unabweisbarer linienförmiger Infrastruktureinrichtungen einschlägig sowie die Plansätze Z 3.1.2 des LEP 2002 mit der zu schützenden Konzentration der Siedlungstätigkeit. Nicht zuletzt war das Gesamtkonzept zum mulitfunktionalen Freiraumschutz des LEP 2002 gemäß G 1.9 und G 5.1.1 in Verbindung mit den Plansätzen Z 5.1.2 und Z 5.1.3 des LEP 2002 mit den überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräumen und den Regionalen Grünzügen berührt.

Im Ergebnis konnte eine Kombination von Freileitungs- und Erdkabelkorridoren gefunden werden, die mit den vorgenannten Erfordernissen der Raumordnung und des Umweltschutzes verträglich waren, und weil mit der gefundenen Kombination das Bündelungsprinzip weitestgehend berücksichtigt, eine weitere Zerschneidung des Raumes vermieden und eine Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gefunden werden konnte. Zur Sicherstellung der Raumverträglichkeit ist eine Reihe von Maßgaben ergangen, die bei der nachfolgenden konkreten Vorhabenplanung zu beachten sind, wie z. B. eine Überspannung oder Umfahrung hochwertiger Wald- und Natur-Strukturen im Rahmen der Feintrassierung, keine relevante Beeinträchtigung für einen Schwerpunkt für Industrie, Gewerbe und Dienstleistung, der Erhalt Regionaler Grünzüge sowie die Umgehung stehender Oberflächengewässer.

Raumordnerische Probleme gab es mit zwei Korridoralternativen. Eine Alternative war aus naturschutzrechtlichen Gründen raumunverträglich, weil ein artenschutzrechtlicher Verbotstatbestand (Schwarzstorchvorkommen) entgegenstand. Eine andere Alternative war wegen eines Hubschraubertiefflugkorridors der Bundeswehr und dem damit verbundenen Risiko der Flugsicherheit raumunverträglich.

Raumordnerische Beurteilung für ein linienhaftes Infrastrukturvorhaben einer Bundesstraße

Das linienhafte Infrastrukturvorhaben für den Neubau der Teilstrecke einer vorhandenen Bundesstraße bestand aus zwei Trassenalternativen mit weiteren Untervarianten und betraf drei Gemeindegebiete mit der Lage in einer Entwicklungsachse im Ländlichen Raum gemäß Z 2.6.4.2 des LEP 2002.

Im Übrigen waren durch das Vorhaben wiederum das Gesamtkonzept zum multifunktionalen Freiraumschutz des LEP 2002 gemäß G 1.9 und G 5.1.1 in Verbindung mit den Plansätzen Z 5.1.2 und Z 5.1.3 des LEP 2002 mit den überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräume und den Regionalen Grünzügen berührt sowie der Plansatz Z 5.3.2 des LEP 2002 mit dem Schutz der für eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeigneten Böden und Standorte und dem Plansatz Z 5.3.4 des LEP 2002 zum Erhalt des Waldes. Für das Vorhaben konnten aber auch Plansätze angeführt werden, wie z. B. die Grundsätze G 1.3 und G 1.4 des LEP 2002 zur Festigung der dezentralen Siedlungsstruktur, für eine ausgewogene räumliche Entwicklung und zur Sicherung der Standortattraktivität der Städte und Gemeinden sowie die Grundsätze G 3.3.1 des LEP 2002 zur Förderung der Wirtschaft des Landes in ihrer räumlichen Struktur nebst G 4.1.1 des LEP 2002 zur Gestaltung des Verkehrswesens als Beitrag zu der angestrebten Entwicklung des Landes.

Die raumordnerische Beurteilung kam zu dem Ergebnis, dass die Variante einer Trassenführung die raumordnerisch günstigste Lösung ist und insoweit das Vorhaben – trotz seiner erheblichen Auswirkungen auf den Landschaftsraum und die vorhandenen Raumnutzungen – mit den Zielen der Raumordnung vereinbar ist und der Grundsatz G 1.9 des LEP 2002 mit der Vorgabe „Ausbau vor Neubau" zurückgestellt werden kann, weil die Bundesstraße eine regionale und überregionale Funktion als Ost-West-Achse entlang einer Landesentwicklungsachse hat.

Als Voraussetzung für die Raumverträglichkeit und Überwindung des Grundsatzes G 1.9 des LEP 2002 wurden insbesondere zwei Punkte auferlegt: Zum einen muss die Bestandstrasse im zwingend erforderlichen Maße zurückgebaut werden, damit eine weitere Zerschneidung minimiert werden kann. Zum anderen muss ein Biotopverbund in zwei Tälern aufrechterhalten und nach Möglichkeit durch Ausgleichsmaßnahmen verbessert werden.

Raumordnerische Beurteilung für ein Vorhaben zum Rohstoffabbau

Das ROV für ein Vorhaben zum Rohstoffabbau hatte die Erweiterung eines Kiesabbaubetriebs mit einem Gesamtumfang des Abbaubereichs von ca. 29,5 ha zum Gegenstand. Der Abbau sollte im Nassauskiesungs-

verfahren erfolgen. Der Standort wies eine gute Kiesqualität auf und die Erholungsqualität des Standorts war wegen einer Vorbelastung durch eine Bundesautobahn eher gering.

Auch durch dieses Vorhaben war erneut das Gesamtkonzept zum multifunktionalen Freiraumschutz des LEP 2002 gemäß G 1.9 und G 5.1.1 in Verbindung mit den Plansätzen Z 5.1.2 und Z 5.1.3 des LEP 2002 mit den überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräumen und den Regionalen Grünzügen berührt sowie Z 4.3.2 des LEP 2002 mit dem Schutz des Grundwassers und G 4.3.3 des LEP 2002 mit dem Schutz oberirdischer Gewässer. Ferner berührte das Vorhaben mit seiner Lage den Plansatz Z 5.3.2 des LEP 2002 mit dem Schutz der für eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeigneten Böden und Standorte. Für das Vorhaben konnte vor allem der Grundsatz G 5.2.1 des LEP 2002 mit der besonderen Bedeutung für die Versorgung mit oberflächennahen mineralischen Rohstoffen angeführt werden.

Die raumordnerische Beurteilung kam zu dem Ergebnis, dass das Vorhaben den Vorgaben der Ziele der Raumordnung des LEP 2002 nicht widerspricht, wenn der Abbau in dem geplanten Umfang unvermeidbar ist. Für diese Fallgestaltung ist das Vorhaben raumverträglich, weil die landwirtschaftlich genutzten und sonstigen Freiraumflächen die Siedlungs- und Kiesabbauflächen noch um ein Vielfaches übersteigen und weil landwirtschaftlich hochwertige Böden mit guten Bewirtschaftungsstrukturen im gesamten Untersuchungsraum noch in großem Umfang anzutreffen sind, sodass ausreichend Freiraum für die genannten Nutzungen verbleibt.

Für die Unvermeidbarkeit der Inanspruchnahme der für eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeigneten Böden und Standorte sind jedoch bestimmte Voraussetzungen zu beachten. Hierzu sind im nachfolgenden Zulassungsverfahren der Planfeststellung jeweils nur einzelne Abschnitte zu genehmigen, für die jeweils nachgewiesen ist, dass das Material zumindest ganz überwiegend für überregional bedeutsame und zeitlich befristete Bauvorhaben wie Stuttgart 21, Bahnprojekt Neubaustrecke Wendlingen – Ulm und Autobahnausbau verwendet wird. Ferner bedarf es einer Befreiung von einer Wasserschutzgebiets- und einer Landschaftsschutzgebietsverordnung.

4.3.2 Raumordnerische Untersagungen und Planungsgebote

Raumordnerische Untersagungen nach § 12 ROG; § 20 LplG

Raumordnerische Untersagungen sind nur in einer spezifischen Fallgestaltung im Regierungsbezirk Tübingen in zehn Fällen ausgesprochen worden. Die **Dokumentenanalyse** der zehn vorgelegten Bescheide mit zeitlich befristeten Untersagungen (s. Anlage 11) hat ergeben, dass allesamt Bauvoranfragen, Baugenehmigungsanträge oder im Widerspruchsverfahren befindliche abgelehnte Baugenehmigungen zur Errichtung von Windkraftanlagen zum Gegenstand hatten.

Die Standorte der Windkraftanlagen hätten nach den jeweils in Aufstellung befindlichen (Teil-)Regionalplänen außerhalb der vorgesehenen Vorranggebiete für regionalbedeutsame Windkraftanlagen und in Ausschlussgebieten gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB in Verbindung mit § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 11 LplG und § 11 Abs. 7 LplG gelegen. Danach war zu befürchten, dass die Verwirklichung der vorgesehenen Ziele der Raumordnung unmöglich gemacht oder zumindest wesentlich erschwert werden würde.

Von den LEP-Plansätzen war das Ziel der Raumordnung zur Windkraft gemäß Z 4.2.7 betroffen. Dieses besagte auf der Grundlage von § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB in Verbindung mit § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 11 LplG und § 11 Abs. 7 LplG, dass „zur Steuerung der Windkraftnutzung [...] in den Regionalplänen Gebiete auszuweisen (sind), in denen regionalbedeutsame Windkraftanlagen Vorrang vor entgegenstehenden Raumnutzungen haben, und Gebiete festzulegen, in denen regionalbedeutsame Windkraftanlagen unzulässig sind".

Planungsgebote nach § 21 LplG

Für die **Dokumentenanalyse** zu Planungsgeboten sind Unterlagen zu sechs erlassenen Planungsgeboten zur Verfügung gestellt worden (s. Anlage 11). Allen Unterlagen kann entnommen werden, dass mit dem Planungsgebot nach § 21 Abs. 1 LplG für den Fall der Fälle ein sehr wirksames Instrument zur Durchsetzung landesplanerischer und/oder regionalplanerischer Ziele der Raumordnung bereit steht.

Dies ergibt sich in der Verwaltungspraxis in einem gestuften Vorgehen:

Als mildere Mittel der Konfliktlösung werden auf einer ersten Stufe vorgehende **Beratungs- oder Unterstützungsangebote sowie Stellungnahmen** und auch die informelle Androhung eines Plangebots durch die Regionalverbände eingesetzt und genutzt. Die bloße Möglichkeit zum Erlass eines Planungsgebots unterstützt in der Verwaltungspraxis wirksam die Durchsetzungskraft von Zielen der Raumordnung. Dieser Befund wird durch eine Dokumentenanalyse von Unterlagen eines Regionalverbands zur Androhung eines Planungsgebots belegt. Nach den vorgelegten Unterlagen zu einem konkreten Planungsfall hat die konkrete Androhung eines Planungsgebotes im Ergebnis zu einem Einlenken der planenden Gemeinde geführt. Der Planungsfall betraf in den Jahren 2005 bis 2006 Änderungsverfahren zu drei Bebauungsplänen aus den Jahren 1974, 1975 und 1977, in denen Industriegebiete festgesetzt waren und die in ein Sondergebiet „Einzelhandel" geändert werden sollten. Für die drei Bebauungspläne aus den 70er-Jahren galten §§ 9, 11 Abs. 3 BauNVO 1968, sodass auf deren Grundlage bauliche Nutzungen mit Einzelhandelsbetrieben in einem Umfang entstanden waren, die nach dem heute geltenden Recht als großflächig einzuordnen sind und den Zielen des LEP 2002 widersprochen haben. Neben dem regionalplanerischen Kompromiss für eine bestandsorientierte Planung zu den vorhandenen Verkaufsflächen beabsichtigte die Gemeinde zunächst auch Erweiterungsmöglichkeiten in dem Änderungs-Bebauungsplan zu eröffnen, ließ jedoch nach konkreter Androhung eines Planungsgebotes davon ab.

Führen die milderen Mittel – ausnahmsweise – zu keiner Konfliktlösung oder reichen sie im Zweifelsfall wegen Nichtbeachtung der Angebote und/oder einer informellen Androhung zum Erlass eines Plangebots nicht aus, kann und wird ein **Plangebot** mit bestimmten Vorgaben zur Aufstellung oder Anpassung eines Bauleitplans erlassen. Die besondere Wirksamkeit eines Planungsgebots zur Durchsetzung landesplanerischer und/oder regionalplanerischer Ziele der Raumordnung ergibt sich daraus, dass die Regionalverbände das Planungsgebot mit den Plansicherungsinstrumenten der §§ 14 und 15 BauGB und der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 4 Nr. 1 VwGO unmittelbar verbinden können. Ein entsprechendes Vorgehen ermöglicht § 21 Abs. 1 LplG seit der Änderung des LplG zum 19. November 2022 auch den Regierungspräsidien.

Bei fortwährender Untätigkeit einer Gemeinde können auf dieser Grundlage von den Rechtsaufsichtsbehörden die erforderlichen **Maßnahmen der §§ 122 bis 124 GemO** getroffen und umgesetzt werden.

Die Dokumentenanalysen der sechs erlassenen Planungsgebote betrafen sechs Bebauungspläne und lassen sich in zwei Fallgruppen einteilen:

- Die erste Fallgruppe betraf drei Bebauungspläne, die Gewerbe- oder Industriegebiete nach der BauNVO 1962 festgesetzt hatten. Aufgrund der BauNVO 1962 waren in Gewerbe- oder Industriegebieten Einzelhandelsgroßprojekte (noch) zulässig. In diesen Fällen war eine Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten beabsichtigt, sodass Verstöße gegen Z 3.3.7.1 des LEP 2002 mit dem Kongruenzgebot und gegen das Integrationsgebot in Z 3.3.7.2 des LEP 2002 drohten. Bei zwei der Gemeinden lag eine zentralörtliche Funktionszuweisung als Unterzentrum vor; eine Gemeinde hatte keine zentralörtliche Funktionszuweisung.

- Die zweite Fallgruppe betraf ebenfalls drei Bebauungspläne, diese hatten jedoch Gewerbegebiete nach der BauNVO 1990 festgesetzt. In diesen Fällen war eine Ansiedlung mehrerer kleinteiliger Einzelhandelsbetriebe beabsichtigt, die jedoch zusammen eine Agglomeration im Sinne der regionalplane-

rischen Zielfestlegung gewesen wären, sodass insoweit Zielverstöße gedroht hätten. Eine Gemeinde wies eine zentralörtliche Funktionszuweisung als Kleinzentrum auf; bei zwei Gemeinden lag keine zentralörtliche Funktionszuweisung vor.

4.3.3 Abweichungen von Zielen der Raumordnung des LEP 2002

Für die Dokumentenanalyse zu zugelassenen Abweichungen von Zielen der Raumordnung des LEP 2002 sind **20 Entscheidungen** zur Verfügung gestellt worden (s. Anlage 11). Allen Entscheidungen kann entnommen werden, dass seit der IKEA-Raststatt-Entscheidung des BVerwG vom 16.10.2012 das Bestehen raumordnerischer Besonderheiten für einen Härtefall ausdrücklich anhand der konkreten Umstände des Standortes und der raumbedeutsamen Planung oder des raumbedeutsamen Vorhabens festgestellt wird.

In der Regel werden die beiden Voraussetzungen für eine Zielabweichung für Planung oder Maßnahme getrennt und gemäß der herrschenden Auffassung in der Rechtsprechung und Literatur zu den Vorgaben geprüft:

Für ein **Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung** werden mittels einer Gesamtschau auf das Grundgerüst der Raumordnung im LEP 2002 und auf den Willen des Plangebers abgestellt und die Auswirkungen der Maßnahme oder Planung auf andere Bereiche des Planungsraums beachtet. Demgemäß sind **typische Feststellungen** für ein Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung, dass andere Ziele oder Grundsätze des LEP 2002 die Maßnahme oder Planung konkret positiv stützen, die Funktionsfähigkeit des Ziels erhalten bleibt oder nur geringfügig beeinträchtigt wird, ein punktueller Eingriff mit geringen Auswirkungen vorliegt oder durch einen Flächentausch oder Maßnahmen zum Ausgleich ein Berührtsein ausgeschlossen ist.

Für die **Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten** wird zugrunde gelegt, dass eine Abweichung unter Beachtung des Zwecks der für die Maßnahme oder Planung geltenden Zielfestlegung mit den gesetzlichen und planerischen Grundsätzen vereinbar sein muss und im konkreten Raumordnungsplan planbar gewesen wäre. Die raumordnerische Vertretbarkeit wird typisierend damit begründet, dass konkret geprüfte (Standort-)Alternativen fehlen, die Inanspruchnahme der von der Zielfestlegung betroffenen Flächen nur gering ist oder am Rande erfolgt, die raumordnerische Situation – auch durch die Aufgabe von Bauflächen oder den Verzicht auf Baurechte an raumordnerisch nicht (mehr) vertretbaren Standorten – verbessert wird oder Versorgungslücken in der Grund- oder Nahversorgung beseitigt werden sollen. In einem besonderen Fall wurden durch einen raumordnerischen Vertrag der beteiligten Gemeinden für die Bewertung der raumordnerischen Vertretbarkeit vier Mittelbereiche zusammengefasst.

5. Prozessanalyse: Befragung der Landesebene (Modul 3)

Ein zentraler Diskussionspunkt in den Interviews mit der Landesebene war der Plansatz 3.1.9, das sogenannte **Anbindegebot**, das die Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand ausrichtet. Dieser Plansatz führte regelmäßig in Plan- und Genehmigungsverfahren zu intensiven Debatten und praktischen Schwierigkeiten. Die Probleme entstanden besonders aufgrund einer engen Auslegung, der Zielfestlegung durch den VGH Mannheim, die vom Plangeber ursprünglich nicht beabsichtigt war. Diese strenge Auslegung machte das Anbindegebot in der Anwendung sehr starr und erschwerte die praktische Handhabung erheblich. Es wurde betont, dass die Flexibilität bei der Formulierung von Regelungen entscheidend ist, um auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Für zukünftige Planungen wurde vorgeschlagen, konkrete Ausnahmen von Anfang an zu definieren, um mehr Flexibilität zu ermöglichen.

Auch die Regelungen zum **Einzelhandel** wurden kritisch betrachtet. Es fehlte oft an Klarheit, was zu zahlreichen Diskussionen und Zielabweichungsverfahren führte. Besonders problematisch war das Integrationsgebot, da die Definition der „integrierten Lage" fehlte. Diese Unklarheit erschwerte die Umsetzung, besonders angesichts der veränderten Einzelhandelslandschaft. In der Anfangszeit des LEP gab es in vielen Orten noch kleine Geschäfte wie Bäckereien und Metzgereien, heute dominieren jedoch große Supermärkte und Discounter. Diese benötigen größere Verkaufsflächen, die in integrierten Lagen oft nicht vorhanden sind. Es wurde empfohlen, das Integrationsgebot differenziert zu regeln, wobei ländliche und städtische Räume unterschiedlich behandelt werden sollten.

Ein weiteres bedeutendes Thema war die oberflächennahe **Rohstoffsicherung**. Hier wurden klare Definitionen und eine bedarfsunabhängige Planung gefordert. Die Unterscheidung zwischen Rohstoffabbau und langfristiger Sicherung ist entscheidend, um eine Balance zwischen wirtschaftlichen Bedürfnissen und dem Schutz der Ressourcen zu finden. Die Teilnehmer betonten, dass die reine Bedarfsorientierung stark von wirtschaftlichen Interessen geprägt ist und oft auf Widerstände stößt, insbesondere wenn es um Exportgüter geht. Es wurde auch diskutiert, dass Maßnahmen zur Rohstoffsicherung oft nicht umgesetzt werden, wenn sie auf Widerstand von Naturschutzseiten stoßen, da diese Maßnahmen ohne direkten Bedarf möglicherweise unnötige Umweltschäden verursachen könnten.

Im Bereich der **Windenergie** wurde die Bedeutung des Waldes hervorgehoben. Es wurde betont, dass Flexibilität in der Anwendung der Plansätze positiv sei, um die eigenen Ziele im Land zu erreichen. Der Plansatz zum Waldschutz sollte so formuliert sein, dass er Anpassungen an neue Realitäten ermöglicht. Die Möglichkeit, Windenergie auch im Wald zu nutzen, wurde als notwendig erachtet, um die Energieziele des Landes zu erreichen.

Der **Hochwasserschutz** war ein weiteres zentrales Thema in den Interviews. Die Bedeutung einer integrativen Perspektive wurde betont, da die Raumordnung eine umfassendere Sichtweise einnehmen kann als die sektorale Fachplanung der Wasserwirtschaft. Klare Vorgaben der Raumordnung sind notwendig, um die Bauleitplanung zu unterstützen, besonders in hochwassergefährdeten Gebieten. Es wurde hervorgehoben, dass die Raumordnung für die Bewertung von Hochrisikogebieten zuständig ist und Maßnahmen zur Minimierung von Schäden treffen sollte. Die Raumordnung muss außerdem sicherstellen, dass Polder und Rückhaltebecken gesichert werden. Insgesamt ist für den Hochwasserschutz eine Zusammenarbeit mit den Wasserbehörden unerlässlich.

Zudem wurde das Thema **Zentrale Orte** intensiv diskutiert. Viele Gemeinden wünschen Auf- oder Abstufungen, was eine Herausforderung darstellt. Klarere Regelungen für die Regionalplanung, unter welchen Voraussetzungen solche Änderungen möglich sind, wurden gefordert. Dies sei wichtig, um eine ausgewoge-

ne Besiedlungsstruktur und die Daseinsvorsorge zu sichern. Die Besiedlungsdichte in Baden-Württemberg stellt eine besondere Herausforderung dar. Es wurde festgestellt, dass Zentrale Orte für die Sicherung der Daseinsvorsorge entscheidend sind und dass eine präzisere Regelung notwendig ist, um die Anforderungen der Gemeinden zu bewältigen.

Insgesamt verdeutlichen die Interviews mit der Landesebene, dass der LEP in seiner aktuellen Form sowohl **Stärken als auch Schwächen** aufweist. Während die grobe Steuerung als gut angesehen wird, besteht Bedarf an klareren und einfacheren, handhabbaren Regelungen, insbesondere bei der Siedlungsentwicklung, dem Einzelhandel und der Rohstoffsicherung. Eine Balance zwischen detaillierten Vorgaben und notwendiger Flexibilität ist entscheidend, um die Praxisanforderungen zu erfüllen. Klare Definitionen und spezifische Ausnahmen in den Planvorgaben könnten dazu beitragen, die Umsetzung und Steuerung zu erleichtern und Missverständnisse zu vermeiden.

Die Bedeutung einer **integrativen und bedarfsorientierten Planung** wurde betont, um eine nachhaltige Entwicklung und den Schutz der Ressourcen zu gewährleisten. Die Herausforderungen bei der Umsetzung der Regelungen, insbesondere im Hinblick auf die Auslegung durch die Verwaltungsgerichte und die praktische Anwendung, zeigen, dass eine Überarbeitung und Präzisierung der Plansätze notwendig ist. Die Einbeziehung verschiedener Interessen und eine flexible Anpassung der Regelungen sind entscheidend, um den aktuellen und zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden.

6. Prozessanalyse: rechtliche Aspekte (Modul 4)

6.1 Zielsetzung und Vorgehensweise

Der LEP 2002 weist zum Zeitpunkt der Prozessanalyse in Bezug auf die rechtsverbindlich gewordenen landesplanerischen Festlegungen eine rund zwanzigjährige Anwendungs- und Gerichtspraxis auf. Mit der Prozessanalyse zu den rechtlichen Aspekten der landesplanerischen Festlegungen soll erhoben werden, welche Festlegungen Gegenstand gerichtlicher Überprüfungen waren. Es sollte herausgearbeitet werden, welche gerichtlichen Entscheidungen aufgrund ihrer grundsätzlichen Bedeutung für die Raumordnung auch für den künftigen LEP zu berücksichtigen sein werden.

Für die Prozessanalyse zu den rechtlichen Aspekten der landesplanerischen Festlegungen des LEP 2002 sind die bis zum 31. Dezember 2023 veröffentlichten Entscheidungen baden-württembergischer Verwaltungsgerichte einschließlich diesbezüglicher Entscheidungen des BVerwG in Revisionsverfahren berücksichtigt worden, in denen zumindest eine Festlegung des LEP 2002 Gegenstand der gerichtlichen Prüfung gewesen war. Die Ausführungen der Verwaltungsgerichte zu den geprüften landesplanerischen Festlegungen des LEP 2002 in den erhobenen Entscheidungen sind ausgewertet worden.

In Kapitel 6.2 werden die Ergebnisse der Auswertung und die Bedeutung der landesplanerischen Festlegungen gemäß der Kapitel 1 bis 6 des LEP 2002 dargestellt und bewertet. Aus gerichtlicher Sicht wegen des Wortlauts, des Inhalts oder fehlender Voraussetzungen unzulässige oder problematische landesplanerische Festlegungen werden aufgezeigt. Eine Zusammenfassung aus rechtlicher Sicht nebst empfehlenden Hinweise für einen künftigen LEP erfolgen jeweils am Ende der Darlegungen zu den Kapiteln 1 bis 6 des LEP 2002.

In Kapitel 6.3 werden die Ergebnisse ausgewählter aktueller Entscheidungen des BVerwG zum Raumordnungsrecht und zwei Entscheidungen des EuGH zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit dargelegt, die grundsätzliche Bedeutung für die Inhalte eines Raumordnungsplans auf der Landesebene haben können.

6.2 Auswertung der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zu Festlegungen des LEP 2002 und Empfehlungen aus rechtlicher Sicht

Im Rahmen der rund zwanzigjährigen Anwendungs- und Gerichtspraxis sind zu Zielen oder Grundsätzen der Raumordnung des LEP 2002 in der Summe 52 Entscheidungen veröffentlicht worden. Davon entfielen 44 Entscheidungen auf die baden-württembergischen Verwaltungsgerichte und eine Entscheidung auf den Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg. Das BVerwG hat in Revisionsverfahren sieben Entscheidungen zum LEP 2002 getroffen.

Die nachfolgende Tabelle gibt an, wie sich die Entscheidungen auf die einzelnen Kapitel des LEP 2002 verteilen. Für die Tabelle ist zu beachten, dass mehrere Entscheidungen nicht nur Ziele oder Grundsätze der Raumordnung zu einem einzigen Kapitel des LEP 2002 betroffen haben, sondern Ziele oder Grundsätze der Raumordnung in zwei oder mehr Kapiteln. In der Folge werden diese Entscheidungen mehrfach aufgeführt, was im Ergebnis dazu führt, dass Gesamtsummen höher ausfallen. Nach der tabellarischen Übersicht ergibt sich für die Verteilung der Entscheidungen das folgende Bild:

Tabelle 1: Entscheidungen baden-württembergischer Verwaltungsgerichte und des BVerwG zum LEP 2002
Quelle: Eigene Darstellung

Kapitel des LEP 2002	Verwaltungsgerichte BaWü	BVerwG	Gesamt
Kapitel 1: Leitbild der räumlichen Entwicklung	1	0	1
Kapitel 2: Raumstruktur	11	1	12
Kapitel 3: Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge	30	4	34
Kapitel 4: Weiterentwicklung der Infrastruktur	6	0	6
Kapitel 5: Freiraumsicherung, Freiraumnutzung	11*	2	13
Kapitel 6: Stärkung der regionalen Eigenkräfte	4	1	5
Gesamtsummen:	**63**	**8**	**71**

*mit einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg

Die Ergebnisse der Auswertung zu den einzelnen Kapiteln des LEP 2002 können im Wesentlichen wie folgt zusammengefasst werden:

Mit 34 Entscheidungen hat das **Kapitel 3** den mit Abstand größten Anteil an allen Entscheidungen zum LEP 2002. Innerhalb des Kapitels 3 sind mit 31 Entscheidungen vor allem die Festlegungen zu den Einzelhandelsgroßprojekten in Z 3.3.7 bis Z 3.3.7.2 und G 3.3.74 LEP 2002 im Unterkapitel 3.3 zu „Wirtschaftsentwicklung, Standortbedingungen" Gegenstand gerichtlicher Verfahren gewesen, zu denen auch vier (Revisions-)Entscheidungen des BVerwG ergangen sind. Ferner gab es drei Entscheidungen zu dem Unterkapitel 3.1 „Siedlungsentwicklung" mit der Festlegung zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand gemäß Z 3.1.9 LEP 2002 in Verbindung mit Z 3.1.2 LEP 2002 und im Zusammenhang mit Z 2.2.3.1 im Unterkapitel 2.2 „Verdichtungsräume" (auch als Anbindegebot bezeichnet).

Die Festlegungen in Kapitel 3 bildeten nicht nur in quantitativer Hinsicht, sondern auch in materiell-rechtlicher Hinsicht den Schwerpunkt. In dieser Hinsicht betrafen und betreffen die Entscheidungen sowohl bedeutsame Fragen der Auslegung, Wirksamkeit und Anwendung von Zielfestlegungen des LEP 2002 als auch eine Fortentwicklung des bundes- wie landesrechtlichen Raumordnungsrechts.

In quantitativer Hinsicht an zweiter Stelle und nahezu gleichauf stehen das Kapitel 2 zur „Raumstruktur" mit zwölf Entscheidungen und das Kapitel 5 zur „Freiraumsicherung, Freiraumnutzung" mit 13 Entscheidungen. Für **Kapitel 2** „Raumstruktur" ist dabei zu berücksichtigen, dass insbesondere das Unterkapitel 2.5 zu „Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche" in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit den Festlegungen zu den Einzelhandelsgroßprojekten in Unterkapitel 3.3 zu „Wirtschaftsentwicklung, Standortbedingungen" steht. Entscheidungen zu Kapitel 2 haben zum Teil auch Festlegungen aus Kapitel 3 betroffen.

Für **Kapitel 5** zur „Freiraumsicherung, Freiraumnutzung" ist zu berücksichtigen, dass der LEP 2002 ein Gesamtkonzept für den Freiraumschutz enthält, dass sich neben den Festlegungen in Kapitel 5 vor allem auch aus Festlegungen in Kapitel 2 zur „Raumstruktur" und dessen Unterkapiteln zusammensetzt. Entscheidungen zu Kapitel 5 haben zum Teil außerdem auch Festlegungen aus Kapitel 1 und 3 betroffen.

In quantitativer Hinsicht an dritter Stelle und nahezu gleichauf stehen das Kapitel 4 zur „Weiterentwicklung der Infrastruktur" mit sechs Entscheidungen und das **Kapitel 6** zur „Stärkung der regionalen Eigenkräfte" mit fünf Entscheidungen.

Den Festlegungen in **Kapitel 4** zur „Weiterentwicklung der Infrastruktur" ist in der Gerichtspraxis im Wesentlichen Bedeutung für die Begründung der Planrechtfertigung in Planfeststellungsverfahren der Fachplanung beigemessen worden.

Die Entscheidungen zu **Kapitel 6** „Stärkung der regionalen Eigenkräfte" betrafen ausschließlich die besonderen regionalen Entwicklungsaufgaben zum europäischen Verflechtungsraum Oberrhein und zum Bodenseeraum.

Kapitel 1 mit dem „Leitbild der räumlichen Entwicklung" wird demgegenüber „nur" in einer Entscheidung behandelt und zwar für die Festlegung in G 1.9 LEP 2002 mit der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Freiräume. Die Entscheidung zu Kapitel 1 hat ferner auch Festlegungen aus Kapitel 2 und 5 betroffen. Dass Kapitel 1 in der Gerichtspraxis insoweit nur eine sehr untergeordnete Bedeutung zugekommen ist, ist nicht überraschend, weil in Kapitel 1 ausschließlich landesplanerische Grundsätze der Raumordnung festgelegt sind. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG i. V. mit § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 ROG sowie nach § 4 Abs. 2 und 3 ROG sind Grundsätze der Raumordnung in nachfolgenden Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen als abwägungs- oder ermessenserhebliche Vorgaben lediglich zu berücksichtigen und sind demzufolge nur selten streitbefangen.

6.2.1 Kapitel 1 „Leitbild der räumlichen Entwicklung"

In Kapitel 1 ist das Leitbild der räumlichen Entwicklung für das Landesgebiet Baden-Württembergs in zwölf landesplanerischen Grundsätzen der Raumordnung im LEP 2002 festgelegt worden. Von den zwölf Grundsätzen in Kapitel 1 war nur der **Grundsatz G 1.9** LEP 2002 mit der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Freiräume Gegenstand einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (VGH Mannheim, Urt. v. 07.12.2009 - 3 S 1528/07 -, juris). Entscheidungen des BVerwG liegen zu den Festlegungen des Kapitels 1 des LEP 2002 nicht vor.

In einem Normenkontrollverfahren gegen die Festlegung Regionaler Grünzüge in einem Regionalplan ist der Grundsatz G 1.9 LEP 2002 vom VGH Mannheim als Ausgangspunkt für das im LEP 2002 niedergelegte **Gesamtkonzept eines multifunktionalen Freiraumschutzes** herangezogen worden. Die Erforderlichkeit von Freiräumen ergibt sich bereits aus G 1.9 LEP 2002 und wird in Kapitel 2 zur „Raumstruktur" und in Kapitel 5 zur „Freiraumsicherung, Freiraumnutzung" zu einem Gesamtkonzept eines multifunktionalen Freiraumschutzes anhand von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung ausgeformt. Letzteres erfolgt vor allem in den Unterkapiteln 2.4 zum „Ländlichen Raum" und 2.6 zu den „Entwicklungsachsen" sowie in den Unterkapiteln 5.1 zum „Freiraumverbund" und 5.3 zur „Land- und Forstwirtschaft".

Zusammenfassung und Empfehlungen aus rechtlicher Sicht:

Aus der Entscheidung haben sich keine rechtlichen Schwierigkeiten oder Probleme der Auslegung und Anwendung des einschlägigen Grundsatzes G 1.9 des LEP 2002 ergeben. Die Entscheidung hebt deutlich hervor, welche **herausragende Bedeutung das Gesamtkonzept eines multifunktionalen Freiraumschutzes** im LEP 2002 hat.

Aus rechtlicher Sicht ist auch eine Zusammenführung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung für ein Gesamtkonzept eines multifunktionalen Freiraumschutzes in einem Kapitel eines künftigen LEP nicht notwendig.

Gleichwohl könnte eine **Zusammenführung in einem Kapitel „Freiraumsicherung"** die Handhabung des Willens des Plangebers für die Anwendungs- und Verwaltungspraxis einfacher und übersichtlicher gestalten. Sollte eine Zusammenführung nicht in Betracht kommen, ist nach hiesiger Auffassung empfehlenswert, das Gesamtkonzept eines multifunktionalen Freiraumschutzes jedenfalls an einer Stelle der Planbegründung gesamthaft darzulegen.

6.2.2 Kapitel 2 „Raumstruktur"

Die in Kapitel 2 des LEP 2002 festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur „Raumstruktur" waren mit zwölf Entscheidungen bei einer mittleren Anzahl Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen. Davon ergingen zehn Entscheidungen durch den VGH Mannheim, eine Entscheidung durch das Verwaltungsgericht Karlsruhe (im Folgenden: VG Karlsruhe) und eine (Revisions-)Entscheidung durch das BVerwG. Eine Entscheidung betraf das Unterkapitel 2.2 „Verdichtungsräume" des LEP 2002 mit einer Zielfestlegung zur Inanspruchnahme von Freiräumen für Siedlungszwecke. Die weiteren acht Entscheidungen ergingen zu Zielfestlegungen der zentralörtlichen Einstufung des Unterkapitels 2.5 „Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche" des LEP 2002 oder zu dem Unterlassen einer zentralörtlichen Einstufung gemäß diesem Unterkapitel.

Eine Entscheidung des VGH Mannheim aus jüngerer Zeit – Urt. v. 27.11.2018 - 8 S 286/17 -, juris – befasste sich im Grunde auch mit der Festlegung in **Z 2.2.3.1 im Unterkapitel 2.2 „Verdichtungsräume"** und hatte Bedeutung für die Inanspruchnahme von Freiräumen für Siedlungszwecke in Verdichtungsräumen. Aufgrund der allgemeinen und raumplanerischen Ausgangslage sowie nach hiesiger Auffassung sollten die Ausführungen in der Entscheidung für künftige landesplanerische Festlegungen und bei einer Weiterentwicklung der bisherigen landesplanerischen Festlegungen beachtet werden.

In neun Entscheidungen des VGH Mannheim, einer Entscheidung des VG Karlsruhe und der einen (Revisions-)Entscheidung des BVerwG sind ausdrücklich oder konkludent die Bestimmtheit der Zielfestlegungen des **Zentrale-Orte-Prinzips** und die Zielfestlegungen zu Mittel-, Unter- und Kleinzentren bestätigt worden. Diese Entscheidungen waren von zentraler Bedeutung für das Grundgerüst des LEP 2002 und können auch für künftige Festlegungen zum Zentrale-Orte-Prinzip und zu Zentralen Orten berücksichtigt werden.

Die vorgenannten Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zum Zentrale-Orte-Prinzip und zu Zentralen Orten betrafen

- die Einordnung und Bestimmtheit der Zielfestlegungen des Zentrale-Orte-Prinzips:
  - VGH Mannheim, Urt. v. 08.12.2005 - 3 S 2693/04 -, WKRS 2005, 44077
  - VGH Mannheim, Urt. v. 27.09.2007 - 3 S 2875/06 -, juris
  - VG Karlsruhe, Urt. v. 26.06.2008 - 6 K 2099/07 -, juris
  - VGH Mannheim, Urt. v. 17.12.2009 - 3 S 2110/08 -, juris
  - BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 - 4 C 8.10 -, EA
  - VGH Mannheim, Urt. v. 04.07.2012 - 3 S 351/11 -, juris
- die Festlegung von Gemeinden als Mittelzentrum und Bedeutung von Mittelzentren:
  - VGH Mannheim, Urt. v. 08.12.2005 - 3 S 2693/04 -, WKRS 2005, 44077
  - VGH Mannheim, Urt. v. 27.09.2007 - 3 S 2875/06 -, juris
- die Festlegung von Gemeinden als Unterzentren:
  - VGH Mannheim, Urt. v. 31.10.2013 - 8 S 3026/11 -, juris
  - VGH Mannheim, Urt. v. 17.02.2014 - 5 S 3254/11 -, juris
- die Festlegung von Gemeinden als Kleinzentren:
  - VGH Mannheim, Beschl. v. 09.12.2005 - 8 S 1754/05 -, juris

Die Bestätigung der Zielfestlegungen zum Zentrale-Orte-Prinzip diente ferner als Grundlage für die Auslegung der Festlegungen des LEP 2002 zur Wirtschaftsentwicklung und den Standortbedingungen der **Einzelhandelsgroßprojekte** im Unterkapitel 3.3. Das Zentrale-Orte-Prinzip hatte im Ergebnis maßgebliche Bedeutung für die Wirksamkeit der Festlegungen zu den Einzelhandelsgroßprojekten und wird diese Bedeutung – von der Ausnahme für eine besondere Fallgestaltung im Rahmen der Nahversorgung abgesehen –

auch künftig haben (diese Festlegungen und die besondere Fallgestaltung werden unter 6.2.3 zu Kapitel 3 „Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge" behandelt).

Zusammenfassung und Empfehlungen aus rechtlicher Sicht:

Aus den Entscheidungen zu Kapitel 2 haben sich – von einer Ausnahme abgesehen – keine Schwierigkeiten oder Probleme der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Festlegungen des LEP 2002 oder gar Fragen in Bezug auf die (Un-)Wirksamkeit von Zielfestlegungen ergeben. Die Ausnahme betraf und betrifft den Sonderfall der Festlegungen zu **Kleinzentren** in Z 2.5.11 Abs. 1 und G 2.5.11 Abs. 2 des LEP 2002 und einem generellen Ausschluss von Einzelhandelsgroßprojekten in Kleinzentren durch einen Regionalplan.

Aus rechtlicher Sicht sollten in Bezug auf die Festlegungen in Kapitel 2 zwei Gesichtspunkte beachtet werden:

- Zum einen sollte eine vergleichbare Vorgabe zu G 2.5.11 Abs. 2 des LEP 2002 – jedenfalls als Grundsatz der Raumordnung – nicht erneut in einen künftigen LEP aufgenommen werden. Eine entsprechende Vorgabe steht als **Grundsatz der Raumordnung im Wertungswiderspruch zu entgegenstehenden verbindlichen Zielen** der Raumordnung, kann in der Folge von vornherein keine Bindungswirkungen entfalten und wäre im Ergebnis unzulässig.

- Zum Zweiten sollte geklärt und in künftigen Festlegungen klargestellt werden, in welchem **rechtlichen wie auch planerischen Verhältnis** die Festlegungen in Z 2.2.3.1 im Unterkapitel 2.2 „Verdichtungsräume" (Beschränkung der Inanspruchnahme von Freiräumen für Siedlungszwecke auf das unbedingt notwendige Maß) einerseits und in Z 3.1.9 im Unterkapitel 3.1 „Siedlungsentwicklung" (Ausrichtung der Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand) andererseits zueinander stehen (sollen). Insoweit sollte auch geprüft werden, inwieweit der Wortlaut beider Festlegungen aneinander angepasst oder ergänzt werden könnte.

Aufgrund der allgemeinen und raumplanerischen Ausgangslage könnte ferner geprüft und erwogen werden, wie eine (weitere) Verringerung der Inanspruchnahme von Freiräumen einerseits und das Erfordernis für eine Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung andererseits durch eine Weiterentwicklung der landesplanerischen Festlegungen effektiver gesteuert werden könnte.

6.2.3 Kapitel 3 „Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge"

Die in Kapitel 3 des LEP 2002 festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur „Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge" waren in 34 Entscheidungen Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen und bilden in quantitativer Hinsicht den **Schwerpunkt aller Entscheidungen zum LEP 2002**. Die Festlegungen in Kapitel 3 waren und sind jedoch auch in **materiell-rechtlicher Hinsicht von Bedeutung**, da mit den Entscheidungen bedeutsame Fragen der Auslegung, der Voraussetzungen und Wirksamkeit sowie der Anwendung von Zielfestlegungen des LEP 2002 geklärt worden sind. Außerdem ist in diesem Zuge das bundes- wie landesrechtliche Raumordnungsrecht fortentwickelt worden. Von den 34 Entscheidungen ergingen 25 Entscheidungen durch den VGH Mannheim, drei Entscheidungen durch das VG Karlsruhe, eine Entscheidung durch das Verwaltungsgericht Sigmaringen (im Folgenden: VG Sigmaringen) und eine Entscheidung durch das Verwaltungsgericht Freiburg (im Folgenden: VG Freiburg) sowie vier (Revisions-)Entscheidungen durch das BVerwG.

Innerhalb des Kapitels 3 betrafen drei Entscheidungen das **Unterkapitel 3.1 „Siedlungsentwicklung"** mit der Festlegung zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand gemäß Z 3.1.9 LEP 2002 (auch als Anbindegebot bezeichnet) in Verbindung mit Z 3.1.2 LEP 2002 und mit Z 3.1.2 LEP 2002:

- VG Sigmaringen, Urt. v. 30.11.2011 - 4 K 637/10 -, juris
- VGH Mannheim, Urt. v. 05.03.2014 - 8 S 808/12 -, juris
- VGH Mannheim, Urt. v. 27.11.2018 - 8 S 286/17 -, juris

Diese Entscheidungen stehen in einem planerischen und rechtlich-systematischen Zusammenhang mit Z 2.2.3.1 im Unterkapitel 2.2 **Verdichtungsräume** und haben Bedeutung für die Inanspruchnahme von Freiräumen für Siedlungszwecke in Verdichtungsräumen. Aufgrund der allgemeinen und raumplanerischen Ausgangslage zeigen beide Plansätze zusammen vielfältige Möglichkeiten der Konkretisierung einer bestandsnahen Siedlungsentwicklung auf und sollten nach hiesiger Auffassung die Ausführungen in den Entscheidungen für künftige landesplanerische Festlegungen und bei einer Weiterentwicklung der bisherigen landesplanerischen Festlegungen beachtet werden.

Der weit überwiegende Teil der Entscheidungen zu Kapitel 3 ist mit 31 Entscheidungen zum Unterkapitel 3.3 **Wirtschaftsentwicklung, Standortbedingungen** ergangen. Gegenstand der gerichtlichen Verfahren zu Unterkapitel 3.3 waren ausschließlich die **Festlegungen zu den Einzelhandelsgroßprojekten** in Z 3.3.7 bis Z 3.3.7.2 und G 3.3.74 LEP 2002 gewesen. Das BVerwG hat sich in vier (Revisions-)Entscheidungen zu den Festlegungen geäußert.

Auf der Grundlage der Zielfestlegungen zum Zentrale-Orte-Prinzip als Grundgerüst des LEP 2002 sind die Festlegungen zu den **Einzelhandelsgroßprojekten** in Z 3.3.7 bis Z 3.3.7.2 LEP 2002 von den Verwaltungsgerichten ausgelegt und – nach Beseitigung anfänglicher Unklarheiten durch eine Entscheidung des BVerwG – durchgehend als Zielfestlegungen bestätigt worden. In einer aktuellen Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 2023 (Urt. v. 23.05.2023 - 4 CN 10.21) zur Konkretisierung der in Z 3.3.7 S. 2 Alt. 1 LEP 2002 geregelten Ausnahme wird jedoch auch festgehalten, dass ein auf die Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich bezogenes Beeinträchtigungsverbot als Ziel der Raumordnung unzulässig ist, wenn ein Bezug zum System Zentraler Orte fehlt. Ein Bezug zum Zentrale-Orte-Prinzip fehlt danach auch dann, wenn das besagte Beeinträchtigungsverbot für das Vorliegen einer Ausnahme vom Zentralitätsgebot von Bedeutung ist, weil die Kompetenzgrenzen des Raumordnungsrechts überschritten werden.

Die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zu den Festlegungen zu den Einzelhandelsgroßprojekten in Z 3.3.7 bis Z 3.3.7.2 und G 3.3.74 LEP 2002 lassen sich im Kern wie folgt typisierend gliedern:

- Grundsätzliche Einordnung und Einhaltung von Z 3.3.7 und Z 3.3.7.1 des LEP 2002 als Ziele der Raumordnung mit Regel-Ausnahme-Systematik und mit Soll-Vorgabe nebst Einhaltung des Kongruenzgebots:
  - VGH Mannheim, Beschl. v. 09.12.2005 - 8 S 1754/05 -, juris
  - VG Karlsruhe, Urt. v. 26.06.2008 - 6 K 2099/07 -, juris
  - VGH Mannheim, Urt. v. 17.12.2009 - 3 S 2110/08 -, juris
  - BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 - 4 C 8.10 -, EA
  - VGH Mannheim, Urt. v. 04.07.2012 - 3 S 351/11 -, juris
  - BVerwG, Beschl. v. 02.05.2013 - 4 B 59.12 -, EA
  - VGH Mannheim, Urt. v. 15.11.2012 - 8 S 2525/09 -, juris
  - VGH Mannheim, Urt. v. 17.02.2014 - 5 S 3254/11 -, juris
  - VGH Mannheim, Urt. v. 03.03.2015 - 5 S 1591/13 -, juris
  - VGH Mannheim, Urt. v. 23.09.2015 - 3 S 1078/14 -, juris
  - VGH Mannheim, Urt. v. 23.05.2019 - 3 S 2811/17 -, juris
- Ausnahmen nach Z 3.3.7 Satz 2 des LEP 2002 und atypische Fälle im Rahmen der Soll-Vorgaben:
  - VGH Mannheim, Urt. v. 04.05.2007 - 5 S 2484/05 -, juris

- VGH Mannheim, Urt. v. 02.08.2012 - 5 S 1444/10 -, juris
- VGH Mannheim, Urt. v. 23.05.2019 - 3 S 2811/17 -, juris
- VG Karlsruhe, Beschl. v. 06.03.2020 - 12 K 5237/19 -, juris
- VGH Mannheim, Urt. v. 20.10.2020 - 3 S 559/19 -, juris
- BVerwG, Urt. v. 23.05.2023 - 4 CN 10.21 -, EA
- VGH Mannheim, Urt. v. 16.06.2005 - 3 S 479/05 -, juris
- VGH Mannheim, Beschl. v. 09.12.2005 - 8 S 1754/05 -, juris
- VG Freiburg, Urt. v. 24.02.2010 - 1 K 1204/08 -, juris
- VGH Mannheim, Urt. v. 02.08.2012 - 5 S 1444/10 -, juris

- Herleitung regionalplanerischer Zielfestlegungen zu Agglomerationen aus dem Zielsystem der Festlegungen zu den Einzelhandelsgroßprojekten des LEP 2002:
  - VGH Mannheim, Urt. v. 21.09.2010 - 3 S 324/08 -, juris
  - BVerwG, Urt. v. 10.11.2011 - 4 CN 9.10 -, EA
  - VGH Mannheim, Urt. v. 15.11.2012 - 8 S 2525/09 -, juris
  - VGH Mannheim, Beschl. v. 18.05.2016 - 8 S 703/16 -, juris

- Bedeutung und Auslegung des in Z 3.3.7.2 des LEP 2002 festgelegten Beeinträchtigungsverbots und Integrationsgebotes:
  - VGH Mannheim, Beschl. v. 19.05.2008 - 3 S 2509/07 -, juris
  - VGH Mannheim, Urt. v. 04.07.2012 - 3 S 351/11 -, juris
  - VGH Mannheim, Urt. v. 22.11.2013 - 3 S 3356/11 -, juris

- der Begriff der regionalbedeutsamen Einzelhandelsgroßprojekte:
  - VG Karlsruhe, Beschl. v. 20.09.2007 - 10 K 924/07 -, juris
  - VGH Mannheim, Beschl. v. 19.05.2008 - 3 S 2509/07 -, juris
  - VGH Mannheim, Urt. v. 21.09.2010 - 3 S 324/08 -, juris

Zusammenfassung und Empfehlungen aus rechtlicher Sicht:

Wird von den anfänglichen Unklarheiten, ob und in welchem Umfang die Festlegungen zu den **Einzelhandelsgroßprojekten** in Z 3.3.7 bis Z 3.3.7.2 LEP 2002 die Rechtsnatur von Zielen der Raumordnung haben, und von den aktuellen Fragen zu einem raumordnungsrechtlichen Beeinträchtigungsverbot zur Nahversorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich abgesehen, ergeben sich aus den Entscheidungen zu Kapitel 3 heute keine Schwierigkeiten oder Probleme mehr in Bezug auf die Auslegung und Anwendung der einschlägigen Festlegungen des LEP 2002 oder gar Fragen in Bezug auf die (Un-)Wirksamkeit von Zielfestlegungen.

Die aktuelle Frage betrifft den **Sonderfall** einer regionalplanerischen Zielfestlegung, die nach der das BVerwG bindenden Auslegung des VGH Mannheim zum Landesrecht die in Z 3.3.7 S. 2 Alt. 1 LEP 2002 geregelte Ausnahme konkretisiert und ausgestaltet (näher hierzu sogleich unter (3)).

(1) Zur Festlegung der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand gemäß Z 3.1.9 LEP 2002

Die Entscheidungen belegen, dass das so genannte „Anbindegebot" die Siedlungsentwicklung in den Freiraum in Extremfällen ausschließen und im Übrigen begrenzen kann. Gleichwohl bleibt aus (rein) rechtlicher

Sicht eine Siedlungsentwicklung in den Freiraum noch möglich, wenn der Nachweis erbracht werden kann, dass keine der vorrangigen Möglichkeiten im Gemeindegebiet bestehen. Ergänzend ist auf die vorstehenden Ausführungen zum Zusammenspiel der Plansätze Z 2.2.3.1 im Unterkapitel 2.2 Verdichtungsräume und Z 3.1.9 zu verweisen.

Aus tatsächlicher und planerischer Sicht kann die Nachweisbarkeit des Fehlens vorrangiger Möglichkeiten oder deren Nutzbarkeit in der Anwendungspraxis Probleme bereiten. Die Entscheidungen zeigen ferner exemplarisch auf, welche gewichtige Bedeutung die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung für die Herleitung und Begründung landesplanerischer Zielfestlegungen haben (können).

(2) Zur grundsätzlichen Einordnung und Einhaltung von Z 3.3.7 und Z 3.3.7.1 des LEP 2002 als Ziele der Raumordnung mit Regel-Ausnahme-Systematik und mit Soll-Vorgabe sowie Einhaltung des Kongruenzgebots

Die Zielfestlegungen zum Konzentrations- und Kongruenzgebot weisen eine sehr komplexe Regelungsstruktur auf und waren – nicht nur aus diesem Grunde – Gegenstand zahlreicher Entscheidungen der Verwaltungsgerichte während der rund 20-jährigen Geltung des LEP 2002. Angesichts der zahlreichen Entscheidungen sind die grundlegenden Fragen zur Auslegung und Anwendung der Zielfestlegungen weitgehend geklärt und für die Anwendungspraxis handhabbar geworden, sodass aus rechtlicher Sicht insoweit keine Änderungsbedarfe bestehen. Die Zielfestlegungen haben sich insoweit und in der Anwendungspraxis bewährt.

In der Rechtsprechung ist grundsätzlich anerkannt, dass Schwellen- oder Grenzwerte, die sich als Erfahrungswerte zur Einschätzung der Zentrenverträglichkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben herausgebildet haben, im Rahmen der Prüfung der Beeinträchtigungsverbote herangezogen werden können und dürfen. Die (gerichtliche) Anwendungspraxis beruft sich hierfür immer noch auf den außer Kraft getretenen **Einzelhandelserlass** 2001. Insoweit sollten und könnten die im Einzelhandelserlass 2001 angeführten Schwellen-, Grenz- oder Erfahrungswerte auf ihre Aktualität aus fachlicher Sicht überprüft und gegebenenfalls angepasst oder die Aktualität bestätigt werden. Dies könnte in einem neuen Einzelhandelserlass erfolgen, aber auch in der Planbegründung für einen neuen LEP.

Die Entscheidungen geben den Planungsträgern der Raumordnungsplanung – von den konkreten Zielfestlegungen abgesehen – eine grundlegende Übersicht über die zur Verfügung stehenden Regelungsinstrumente für Ziele der Raumordnung, zu den Regelungstechniken der Regel-Ausnahme-Struktur oder der Soll-Vorschriften für atypische Fälle und den Kombinationsmöglichkeiten. Bei der Wahl der in einen Raumordnungsplan aufzunehmenden Regelungsinstrumente können die Planungsträger zudem in ihr planerisches Konzept die in § 6 Abs. 2 ROG geregelte Möglichkeit der Zielabweichung aufnehmen, die – außerhalb der Zielfestlegungen des Raumordnungsplans – gewährleistet, dass in Härtefällen wegen raumordnerischer Besonderheiten dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen werden kann.

Die Entscheidungen zu den verfügbaren Regelungsinstrumenten veranschaulichen zudem die damit einhergehenden Steuerungswirkungen und geben eindeutige Anforderungen für deren Anwendung. In der jüngsten Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 2023 betreffend die Bauleitplanung von Gemeinden für Einzelhandelsgroßprojekte zur Nahversorgung werden außerdem die zu beachtenden Kompetenzgrenzen des Raumordnungsrechts im Verhältnis zur städtebaulichen Planungshoheit der Gemeinde aufgezeigt.

(3) Zu den Ausnahmen nach Z 3.3.7 S. 2 des LEP 2002 und atypische Fälle im Rahmen der Soll-Vorgaben

Zu den Voraussetzungen der ersten Ausnahmeregelung in Z 3.3.7 S. 2 Alt. 1 des LEP 2002 liegen – von einer Ausnahme abgesehen – Entscheidungen mit tragfähigen Ausführungen zu Besonderheiten in raumstruktu-

rellen Gegebenheiten vor, wenn die Ausnahme ausschließlich der Sicherung der Grundversorgung dient und somit geboten ist.

Die Ausnahme betrifft die Fallgestaltung, dass weder die Ausnahme nach Z 3.3.7 S. 2 Alt. 1 des LEP noch das Beeinträchtigungsverbot in Z 3.3.7.1 S. 2 des LEP so ausgelegt oder durch eine nachfolgende Regionalplanung so konkretisiert und ausgestaltet werden dürfen, dass der Einzugsbereich der Nahversorgung der Bevölkerung ohne jeglichen Raumbezug erfolgt oder keinen raumordnerisch begründeten Bezug zum Zentralen-Orte-Prinzip und/oder zum Schutz Zentraler Orte aufweist. In diesen Fallgestaltungen werden die Voraussetzungen für wirksame Zielfestlegungen nicht erfüllt und die Kompetenzgrenzen des Raumordnungsrechts im Verhältnis zur städtebaulichen Planungshoheit der Gemeinden überschritten. Ein Bezug zum Zentrale-Orte-Prinzip fehlt nach dem BVerwG auch dann, wenn das besagte Beeinträchtigungsverbot die Konkretisierung und Ausgestaltung einer Ausnahme vom Zentralitätsgebot betrifft. Ohne diese Bezüge sind „nur" interkommunale Abstimmungsgebote einschlägig, wenn die Auswirkungen von Einzelhandelsgroßprojekten die Grenzen des Gebiets der Standortgemeinde überschreiten.

Aus rechtlicher Sicht ist – sofern raumplanerisch möglich und wenn die vorgenannte Auslegung(-smöglichkeit) aufrechterhalten werden soll – der Raumbezug des Einzugsbereichs zu bestimmen und der raumordnerisch begründete Bezug zum Zentralen-Orte-Prinzip in die Festlegung aufzunehmen.

Zu den Voraussetzungen der zweiten Ausnahmeregelung in Z 3.3.7 S. 2 Alt. 2 des LEP 2002 besteht Klarheit darin, dass die Lage im Verdichtungsraum für ein Zusammenwachsen der Siedlungsbereiche von Gemeinden allein nicht genügt, sondern tatsächlich ein einheitlicher und größer angelegter Siedlungsbereich vorhanden sein muss, der eine Ausnahme von der Regel rechtfertigt.

Zu Ausnahmen vom Konzentrationsgebot mit atypischer Fallgestaltung liegt bislang keine grundlegende Entscheidung vor. Die zwei ergangenen Entscheidungen weisen auf einige wenige Umstände hin und haben nur geringen grundsätzlichen Erkenntnisgewinn. Die Gründe sind hauptsächlich darin zu sehen, dass atypische Fallgestaltungen immer Einzelfallcharakter haben und im Übrigen nach ihrer Rechtsnatur nur sehr selten in Betracht kommen können und sollen.

(4) Zur Herleitung regionalplanerischer Zielfestlegungen für Agglomerationen aus dem Zielsystem der Festlegungen zu den Einzelhandelsgroßprojekten des LEP 2002

Die Entscheidungen zeigen auf, dass die regionalplanerischen Zielfestlegungen zu Agglomerationen mit den Zielfestlegungen des LEP 2002 und dem Bundesrecht vereinbar sind und sich im Grunde bewährt haben. Eine Aufnahme von Zielfestlegungen zu Agglomerationen in einen künftigen LEP ist demgemäß aus rechtlicher Sicht an sich nicht erforderlich, wenngleich möglich. Im Falle einer Aufnahme sollten jedenfalls Konkretisierungs- und Ausgestaltungsspielräume für die Regionalplanung berücksichtigt werden, um u. U. bestehenden regionalen Unterschieden Rechnung tragen zu können.

(5) Zur Bedeutung und Auslegung des in Z 3.3.7.2 des LEP 2002 festgelegten Beeinträchtigungsverbots und Integrationsgebotes

Die Zielfestlegungen des Beeinträchtigungsverbots und Integrationsgebots in Z 3.3.7.2 des LEP 2002 sind wirksame Ziele der Raumordnung. Zur Auslegung der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe „wesentlich beeinträchtigen" und „vorrangig" sowie zu der im Integrationsgebot des LEP 2002 verwendeten Regel-Ausnahme-Struktur sind in der gerichtlichen Anwendungspraxis aus rechtlicher Sicht keine Probleme ersichtlich geworden. Für die Anwendung kann auf die vorstehenden Ausführungen zur Einschätzung der Zentrenverträglichkeit verwiesen werden.

(6) Zum Begriff der regionalbedeutsamen Einzelhandelsgroßprojekte

Aus den Entscheidungen ergeben sich keine Probleme im Zusammenhang mit der Auslegung zu dem gesetzlich im LplG und im LEP 2002 verwendeten Begriff des Einzelhandelsgroßprojektes.

Für die Bestimmung, Auslegung und Anwendung des Begriffs des regionalbedeutsamen Einzelhandelsgroßprojektes hat der VGH Mannheim in Bezug auf den räumlichen Umgriff eine klare Abgrenzung vorgenommen und in Bezug auf die Regionalbedeutsamkeit die Mindestvoraussetzungen herausgearbeitet. Im Übrigen ist zu beachten, dass die raumbedeutsamen Auswirkungen im Einzelfall anhand der zu regelnden raumordnerischen Festlegung, der Raumschaft sowie den regionalen Verhältnissen und Strukturen zu bestimmen sind.

6.2.4 Kapitel 4 „Weiterentwicklung der Infrastruktur"

Die in Kapitel 4 des LEP 2002 festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur „Weiterentwicklung der Infrastruktur" waren mit sechs Entscheidungen nur in sehr geringem Umfang und auch nur am Rande Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen. Davon ergingen fünf Entscheidungen durch den VGH Mannheim und eine Entscheidung durch das VG Freiburg; Entscheidungen des BVerwG liegen zu den Festlegungen des Kapitels 4 des LEP 2002 nicht vor. Drei der sechs Entscheidungen betrafen das Unterkapitel 4.1 „Verkehr" mit Grundsätzen der Raumordnung zum Fernverkehr, zu Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zum Regional- und Nahverkehr sowie zu einem Ziel der Raumordnung betreffend einen Großstandort. Drei weitere Entscheidungen betrafen das Unterkapitel 4.2 „Energieerzeugung" mit der durch § 11 Abs. 2 S. 4 LplG aufgehobenen Zielfestlegung zur Windkraft in Z 4.2.7 Abs. 1.

Aus den Entscheidungen haben sich keine rechtlichen Schwierigkeiten oder Probleme der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Festlegungen des LEP 2002 oder gar Fragen in Bezug auf die (Un-)Wirksamkeit von Zielfestlegungen ergeben.

Die drei Entscheidungen zum Unterkapitel 4.1 **Verkehr** bestätigen die **unterstützende Funktion**, die landesplanerische Ziele und Grundsätze einerseits im Rahmen bei fachrechtlichen (Einzel-)Entscheidungen haben oder haben können:

- VGH Mannheim, Urt. v. 28.02.2005 - 8 S 2004/04 -, juris

Entsprechendes gilt auch in nachfolgenden Fachplanungen bei Planfeststellungsentscheidungen:

- VGH Mannheim, Urt. v. 07.07.2009 - 5 S 967/08 -, juris

Andererseits können sie die Erforderlichkeit des Einsatzes städtebaulicher Instrumente rechtfertigen:

- VGH Mannheim, Urt. v. 30.03.2009 - 8 S 31/08 -, juris

Die drei Entscheidungen zur **Windkraft** im Unterkapitel 4.2 „Energieerzeugung" bestätigen mittelbar die Wirksamkeit der ursprünglich in Z 4.2.7 Abs. 1 LEP 2002 getroffenen Zielfestlegung und befassen sich im Übrigen mit den Folgen der Aufhebung der Zielfestlegung durch § 11 Abs. 2 S. 4 LplG in Gestalt des Ausformungsverbots für die Regionalplanung und der regionalplanerischen Abwägung:

- VGH Mannheim, Urt. v. 12.10.2012 - 8 S 1370/11 -, juris
- VG Freiburg, Beschl. v. 13.06.2017 - 1 K 2772/17 -, BeckRS 2017, 152269
- VGH Mannheim, Urt. v. 19.11.2020 - 5 S 1107/18 -, juris

Zusammenfassung und Empfehlungen aus rechtlicher Sicht:

Aus den Entscheidungen zu Kapitel 4 des LEP 2002 haben sich keine rechtlichen Schwierigkeiten oder Probleme der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Festlegungen des LEP 2002 oder gar Fragen in Bezug auf die (Un-)Wirksamkeit von Zielfestlegungen ergeben.

Aus rechtlicher Sicht bestehen demgemäß auch keine Folgen oder zu beachtenden Umstände in Bezug auf den Wortlaut oder auf Inhalte künftiger Festlegungen zum Themenkreis „Infrastruktur" in einem LEP.

Neben den Bindungswirkungen landesplanerischer Ziele und Grundsätze nach § 4 ROG könnte und sollte für künftige Festlegungen in einem LEP – auch und gerade zum Themenkreis „Infrastruktur" – die unterstützende Funktion und Bedeutung beachtet werden, die Festlegungen des LEP im Rahmen nachfolgender fachrechtlicher Zulassungsentscheidungen, bei Planfeststellungsentscheidungen und Fachplanungen oder auch für die Rechtfertigung städtebaulicher Instrumente haben (können).

6.2.5 Kapitel 5 „Freiraumsicherung, Freiraumnutzung"

Die in Kapitel 5 des LEP 2002 festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur „Freiraumsicherung, Freiraumnutzung" waren mit 13 Entscheidungen bei einer mittleren Anzahl Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen. Davon ergingen neun Entscheidungen durch den VGH Mannheim, eine Entscheidung durch den Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg (im Folgenden: VerfGH BW), eine Entscheidung durch das VG Sigmaringen und zwei (Revisions-)Entscheidungen durch das BVerwG.

Ferner gab es eine Entscheidung durch das VG Sigmaringen, zum Unterkapitel 5.1 „Freiraumverbund und Landschaftsentwicklung" in Bezug auf die Zielfestlegungen in Z 5.1.2 und Z 5.1.2.2 Abs. 2 des LEP 2002 zu den **überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräumen**. Diese Entscheidung hatte sich im Übrigen auch mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in Kapitel 3 des LEP 2002 befasst:

- VG Sigmaringen, Urt. v. 30.11.2011 - 4 K 637/10 - juris

Sieben der zwölf Entscheidungen, die ausschließlich das Unterkapitel 5.1 „Freiraumverbund und Landschaftsentwicklung" betrafen, hatten das landesplanerische Ziel der Raumordnung in Z 5.1.3 Abs. 1 des LEP mit der Ausweisung und Festlegung von **Regionalen Grünzügen, Grünzäsuren und Schutzbedürftigen Bereichen** zum Gegenstand. Von den sieben Entscheidungen sind vier Entscheidungen durch den VGH Mannheim getroffen worden, in zwei Fällen ergingen (Revisions-)Entscheidungen des BVerwG und eine Entscheidung durch den Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde:

- VGH Mannheim, Urt. v. 07.12.2009 - 3 S 1528/07 -, juris
- VGH Mannheim, Urt. v. 12.12.2013 - 8 S 3024/11 -, juris
- BVerwG, Urteil vom 16.04.2015 - 4 CN 6.14 -, EA
- VGH Mannheim, Urt. v. 10.02.2016 - 8 S 1477/15 -, juris
- BVerwG, Beschl. v. 22.12.2016 - 4 BN 17.16 -, EA
- Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Beschl. v. 06.04.2017 - 1 VB 12/17 -, juris
- VGH Mannheim, Urt. v. 08.12.2022 - 14 S 1082/22 -, juris

Zwei der zwölf Entscheidungen betrafen das Unterkapitel 5.2 **Rohstoffsicherung** und ergingen durch den VGH Mannheim. Eine Entscheidung betraf die Gewichtung der öffentlichen Belange zur Versorgung mit oberflächennahen mineralischen Rohstoffen und zur Sicherung abbauwürdiger Bodenschätze anhand der Grundsätze der Raumordnung in G 5.2.1 und G 5.2.2 des LEP 2002:

- VGH Mannheim, Urt. v. 24.03.2014 - 10 S 216/13 -, juris

Die andere Entscheidung befasste sich mit der Zielfestlegung in Z 5.2.3 des LEP 2002 mit der Festlegung von Abbau- und Sicherungsbereichen in den Regionalplänen:

- VGH Mannheim, Urt. v. 13.10.2023 - 14 S 237/22 -, juris

In drei weiteren Entscheidungen zum Unterkapitel 5.3 „Landwirtschaft, Forstwirtschaft" befasste sich der VGH Mannheim mit der Zielfestlegung in Z 5.3.2 Abs. 1 des LEP 2002 zu den für eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeigneten Böden und Standorten sowie mit dem Grundsatz der Raumordnung in G 5.3.3 Abs. 1 zum Erhalt von Betriebs- und Flurstrukturen für eine langfristige Landbewirtschaftung:

- VGH Mannheim, Urt. v. 27.11.2018 - 8 S 286/17 -, juris
- VGH Mannheim, Urt. v. 01.07.2020 - 8 S 2280/18 -, juris
- VGH Mannheim, Urt. v. 05.07.2023 - 3 S 4259/20 -, juris

Zusammenfassung und Empfehlungen aus rechtlicher Sicht:

Aus den Entscheidungen haben sich – von zwei Ausnahmen abgesehen (siehe nachfolgend (1) und (5)) – keine rechtlichen Schwierigkeiten oder Probleme der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Festlegungen des LEP 2002 oder gar Fragen in Bezug auf die (Un-)Wirksamkeit von Zielfestlegungen ergeben.

(1) Ökologisch wirksamer großräumiger Freiraumverbund und überregional bedeutsame naturnahe Landschaftsräume

Die Entscheidung des VG Sigmaringen zeigt anschaulich auf, welche rechtlichen Schwierigkeiten und Probleme sich bei der Auslegung der der Zielfestlegung Z 5.1.2 des LEP 2002 beigefügten Karte 4 im Maßstab 1:1.000.000 und den darin sehr unscharfen Eintragungen zur Ausdehnung der Landschaftsräume und der Schutzgebietsnetze ergeben haben. Etwas Anderes gilt insoweit nur für die Gebiete, die inzwischen Teil des europaweiten, kohärenten Schutzgebietsnetzes „NATURA 2000" sind, weil diese durch die naturschutzrechtliche Fachplanung gebietsscharf ausgewiesen worden sind.

Für eine räumliche Bestimmbarkeit der in Spiegelstrich 2 bis 4 bezeichneten Gebiete kann aus rechtlicher Sicht, wenn eine Festlegung als Ziel der Raumordnung fortgeführt werden soll, nur empfohlen werden, entweder einen erheblich kleineren Maßstab mit Teilkarten zu verwenden oder auf u. U. heute vorhandene naturschutzrechtliche Fachpläne mit bestimmbaren Gebietsbeschreibungen zu verweisen oder die räumlichen Kriterien zur Bestimmung der Gebiete im Textteil konkreter zu fassen.

(2) Regionale Grünzüge, Grünzäsuren und Schutzbedürftigen Bereiche

Die Entscheidungen in Bezug auf die Zielfestlegungen zu Regionalen Grünzügen heben ebenfalls deutlich hervor, welche herausragende Bedeutung das Gesamtkonzept eines multifunktionalen Freiraumschutzes im LEP 2002 hat. Die Ausführungen in der Zusammenfassung zu Kapitel 1 des LEP 2002 gelten hier entsprechend. Die grundsätzliche Zulässigkeit von Zielfestlegungen zu Regionalen Grünzügen ist aus verfassungsrechtlicher Sicht bestätigt worden.

In den Entscheidungen zur Wirksamkeit regionalplanerischer Zielfestlegungen zu Regionalen Grünzügen haben die obergerichtliche Rechtsprechung des BVerwG und des VGH Mannheim grundsätzliche Aussagen erbracht, auf welche Art und Weise private Belange für die Abwägung in der Raumordnungsplanung zu ermitteln, bewerten und gewichten sind. Dies gilt insbesondere für eine Typisierung privater Belange einschließlich deren Zusammenfassung zu Gruppenbelangen, die nicht so kleinteilig erhoben werden müssen, wie auf nachfolgenden Planungs- oder Zulassungsverfahren. Etwas Anderes gilt jedoch dann, wenn und

soweit sich keine nachfolgenden Planungs- oder Zulassungsverfahren anschließen, in denen die konkreten privaten Belange noch kleinteilig geprüft werden müssen und können. Diese Anforderungen können und sollten – unter entsprechender Anpassung an die nächsthöhere Planungsebene – auch bei der Aufstellung eines künftigen LEP berücksichtigt werden.

(3) Versorgung mit oberflächennahen mineralischen Rohstoffen und Sicherung abbauwürdiger Bodenschätze

Die hierzu ergangene Entscheidung zeigt auf, dass öffentliche Belange durch Grundsätze der Raumordnung eine grundsätzlich hochrangige Gewichtung – hier G 5.2.1 und G 5.2.2 des LEP 2002 – erhalten können, jedoch eine grundsätzliche Geeignetheit im Einzelfall der Güterabwägung dennoch nicht genügen kann.

(4) Festlegung von Abbau- und Sicherungsbereichen in den Regionalplänen

Angesichts der hohen Bedeutung des Belangs der vorsorgenden Rohstoffsicherung durch die Regelung als (bundes-)gesetzlicher Grundsatz der Raumordnung im ROG und der hierzu ergangenen Entscheidung des VGH Mannheim besteht kein zwingend notwendiger Regelungsbedarf. Gleichwohl könnte der (bundes-)gesetzliche Grundsatz der Raumordnung – sofern hierfür ein planerischer Bedarf bestehen sollte – durch einen landesplanerischen Grundsatz zu Zeiträumen der Rohstoffsicherung konkretisiert werden, der nicht mehr nur auf Planungshorizonte der Regionalpläne abstellt und die planerische Abwägung der Regionalplanung für die (erneute) Festlegung von Vorranggebieten für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe unterstützt.

(5) Für eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeignete Böden und Standorte

Die zur Festlegung in Z 5.3.2 des LEP 2002 in jüngerer Zeit ergangenen Entscheidungen des VGH Mannheim vom 01. Juli 2020 - 8 S 2280/18 - und vom 05. Juli 2023 - 3 S 4259/20 zeigen erhebliche Auslegungsschwierigkeiten dahingehend auf, ob es sich bei der Festlegung überhaupt um ein wirksames Ziel der Raumordnung mit der entsprechenden Bindungswirkung handelt oder „nur" um einen Grundsatz der Raumordnung mit einem sehr hohen Stellenwert in der planerischen Abwägung.

Diese Schwierigkeiten haben ihren Grund in dem (sehr) weiten Wortlaut und den verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffen „geschont werden" und „nur in unabweisbar notwendigem Umfang", sodass in der Folge eine sehr geringe Aussageschärfe besteht.

Sofern für den Schutz landwirtschaftlicher Flächen der Vorrangflur I ein wirksamer(er) Schutz in der Gestalt eines Ziels der Raumordnung im künftigen LEP angestrebt wird oder aufrechterhalten werden soll, besteht auch aus rechtlicher Sicht Handlungsbedarf. Jedenfalls könnte und sollte mit der zuständigen Fachplanung eine Klärung der zu verwendenden Begriffe herbeigeführt und der bisherige Wortlaut im künftigen LEP strikter gefasst werden. Dabei ist zu beachten: Umso größer der Anteil der ins Auge gefassten Flächen ist, desto aufwändiger wird eine abschließende Abwägung auf Landesebene.

Ferner könnte geprüft werden, ob und inwieweit das Regelungsinstrument der multifunktionalen Regionalen Grünzüge einschließlich der Schutzbedürftigen Bereiche für die Landwirtschaft gemäß dem bisherigen Z 5.1.3 des LEP 2002 stärker zum Einsatz kommen könnte.

Schließlich könnte – nach Klärung der Begrifflichkeiten – überlegt werden, ob für den Schutz landwirtschaftlicher Flächen der Vorrangflur I an Stelle eines Ziels der Raumordnung ein Grundsatz der Raumordnung mit (erheblicher) Gewichtungsvorgabe geeigneter sein könnte, um die fachlichen Ziele zu erreichen.

6.2.6 Kapitel 6 „Stärkung der regionalen Eigenkräfte“

Die in Kapitel 6 des LEP 2002 festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur „Stärkung der regionalen Eigenkräfte" waren mit fünf Entscheidungen nur in sehr geringem Umfang Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen. Davon ergingen vier Entscheidungen durch den VGH Mannheim und eine (Revisons-)Entscheidung durch das BVerwG. Alle Entscheidungen betrafen das Unterkapitel 6.2 „Besondere regionale Entwicklungsaufgaben". Zwei der fünf Entscheidungen ergingen am Rande zu einer Festlegung zum Europäischen Verflechtungsraum Oberrhein in Z 6.2.3 Abs. 2 des LEP 2002, darunter auch die eine (Revisons-)Entscheidung des BVerwG:

- VGH Mannheim, Urt. v. 23.09.2013 - 3 S 284/11-, juris
- BVerwG, Beschl. v. 19.09.2014 - 7 B 6.14 -, EA

In den übrigen drei Entscheidungen hatte der VGH Mannheim über Ziele und Grundsätze der Raumordnung zum Bodenseeraum in Z 6.2.4 Abs. 2 des LEP 2002 zu befinden:

- VGH Mannheim, Urt. v. 24.05.2006 - 8 S 1367/05 -, juris
- VGH Mannheim, Urt. v. 22.06.2016 - 5 S 1149/15 -, juris
- VGH Mannheim, Urt. v. 12.10.2021 - 8 S 48/19 -, juris

Zusammenfassung und Empfehlungen aus rechtlicher Sicht:

Aus den Entscheidungen haben sich – von einer Ausnahme abgesehen – im Grundsatz keine rechtlichen Schwierigkeiten oder Probleme der Auslegung und Anwendung der einschlägigen Festlegungen des LEP 2002 oder gar Fragen in Bezug auf die (Un-)Wirksamkeit von Zielfestlegungen ergeben.

Eine Ausnahme galt für die Bestimmung und Auslegung des Begriffs der „engeren Uferzone" des Bodensees und der Reichweite des in der Zielfestlegung Z 6.2.4 Abs. 2 Spiegelstrich 10 des LEP 2002 verwendeten Begriffs, weil weder der LEP 2002 noch die Planbegründung oder andere Planwerke hierzu eine Definition enthalten haben. Zur Vermeidung von damit einhergehenden Unwägbarkeiten für nachfolgende Planungsebenen könnte und sollte für den künftigen LEP darauf geachtet werden, dass in den Festlegungen verwendete Begriffe mit weiten oder sehr offenen Begriffsinhalten, wenn sie nicht schon in Festlegungen selbst definiert werden (können oder sollen), so doch jedenfalls in der Planbegründung näher bestimmt oder zumindest Kriterien für eine Bestimmbarkeit aufgenommen werden.

Die Entscheidungen zu der Zielfestlegung in Z 6.2.3 Spiegelstrich 10 des LEP 2002 zur Fortführung und Umsetzung des Projekts „integriertes Rheinprogramm" geben anschaulich wieder, auf welche Art und Weise vorbereitende – auch staatenübergreifende – Konzepte durch Zielfestlegungen Verbindlichkeit erlangen (können) und die Planrechtfertigung für ein Fachplanungsvorhaben im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens unterstützen (können).

6.3 Aktuelle Entscheidungen des BVerwG und des EuGH mit grundsätzlicher Bedeutung für die Inhalte eines Raumordnungsplans auf der Landesebene

Für die Prozessanalyse zu rechtlichen Aspekten, die grundsätzliche Bedeutung für die Inhalte eines Raumordnungsplans auf der Landesebene haben können, sind acht aktuelle Entscheidungen des BVerwG zum Raumordnungsrecht ausgewählt und ausgewertet worden. Ferner sind zwei Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit in die Prozessanalyse einbezogen worden.

Die Ergebnisse der Auswertung werden in den folgenden Kapiteln zusammengefasst.

6.3.1 Ausgewählte aktuelle Entscheidungen des BVerwG

Die acht aktuellen Entscheidungen des BVerwG zum Raumordnungsrecht mit grundsätzlicher Bedeutung für die Inhalte eines Raumordnungsplans auf der Landesebene sind:

a) BVerwG, Beschl. v. 24.05.2011 - 4 BN 45.10 -, WKRS 2011, 19429

   In dem Beschluss hat das BVerwG Grundsätze zu den Inhalten der Umweltprüfung und des Umweltberichts im Rahmen der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen aufgestellt. Hierzu gehören die voraussichtlich (vernünftigerweise) erheblichen negativen wie positiven Umweltauswirkungen für Positiv- wie Negativplanungen sowie für Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, die Planungsalternativen, die Abschichtung von Ermittlungen auf nachfolgende Planungsebenen oder Zulassungsverfahren gemäß der Kompetenzverteilung zwischen Raumordnung und Fachplanung.

b) BVerwG, Urt. v. 22.06.2011 - 4 CN 4.10 -, EA

   In der Normenkontrollentscheidung hat das BVerwG die Frage bejaht, dass eine Zielfestlegung mit Regel-Ausnahme-Struktur neben materiell-rechtlicher Kriterien zusätzlich auch verfahrensmäßige Kriterien enthalten kann, wenn die nachfolgende Planungsebene dabei die abschließenden landesplanerischen Abwägungen nicht in Frage stellen kann (so für regionale Einzelhandelsentwicklungskonzepte auf der Basis interkommunaler Abstimmungen).

c) BVerwG, Urt. v. 04.04.2012 - 4 C 8.09 -, EA

   In einem Klageverfahren gegen einen Planfeststellungsbeschluss hat das BVerwG aufgezeigt, dass Grundsätze der Raumordnung konkretisierende Gewichtungsvorgaben auch in dem Verhältnis von Landesplanung und Fachplanung haben können. Dabei kann der Abwägungs- und Gestaltungsspielraum der nachfolgenden Planungsebene sehr weit eingeschränkt werden.

d) BVerwG, Beschl. v. 10.02.2016 - 4 BN 37.15 -, EA

   In der Normenkontrollentscheidung gegen einen Regionalplan hat das BVerwG aufgezeigt, auf welche Art und Weise und in welchem Umfang die öffentlichen und privaten Belange für die raumordnerische Abwägung zu ermitteln sind und entschieden, dass pauschalierende Berücksichtigung privater Belange auf der Ebene der Raumordnungsplanung in Betracht kommt, wenn kleinteilige private Belange auf der nachfolgenden Planungs- oder Zulassungsebene noch zu prüfen sind.

e) BVerwG, Beschl. v. 12.10.2020 - 4 B 42.19 -, EA

Mit dem Beschluss hat das BVerwG die Revision zur Klärung der Frage zugelassen, „ob Ziele der Raumordnung i. S. v. § 4 Abs. 1 ROG in ihrer Bindungswirkung auf bestimmte Planungsebenen beschränkt werden können". Das Revisionsverfahren wird unter dem Aktenzeichen - 4 C 7.20 - geführt und ist bislang (Stand 25. August 2024) nicht entschieden.

Die Entscheidung könnte Auswirkungen auf die für den künftigen LEP zur Verfügung stehenden Regelungsinstrumente für Ziele der Raumordnung und zu den Regelungstechniken haben und das Instrumentarium erweitern. Dies würde insbesondere auch dahin gehend gelten, dass und unter welchen Voraussetzungen die Steuerungswirkung von Zielen der Raumordnung auch mittels Abschichtung festgelegt werden könnte.

f) BVerwG, Beschl. v. 26.05.2021 - 4 BN 49.20 -, EA

Das BVerwG hat in dem Beschluss ausgeführt, dass eine Zielfestlegung in einem Raumordnungsplan auch dann abschließend abgewogen und wirksam sein kann, wenn es sich nur um eine abschließende Regelung von Teilaspekten handele, es einer durchgängigen Vollregelung nicht bedürfe und nachfolgenden Plangebern nur zulässige Konkretisierungs- und Ausgestaltungsspielräume eingeräumt werden.

g) BVerwG, Beschl. v. 03.06.2022 - 4 BN 34.21 -, EA

Mit dem Beschluss hat das BVerwG die Revision zur Klärung der Frage zugelassen, „ob sich der Eigentümer eines im Innenbereich gelegenen Grundstücks im Wege der Normenkontrolle gegen einen Raumordnungsplan wenden kann, der ein die Nutzung des Grundstücks betreffendes Ziel der Raumordnung festlegt".

Diese Frage ist mit dem im Jahr 2024 veröffentlichten Urteil vom 09. November 2023 - 4 CN 2.22 -, EA dahin gehend grundsätzlich bejaht worden, dass sich eine Antragsbefugnis aus dem raumordnerischen Abwägungsgebot nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG wie für das bauleitplanerische Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB ergibt. In der konkreten Fallgestaltung war eine mögliche Verletzung des Rechts auf gerechte Abwägung jedoch verneint worden, weil die verfahrensgegenständliche Zielfestlegung „Regionaler Grünzug" eines Regionalplans in Nordrhein-Westfalen keine flächenscharfe, sondern eine funktionale Vorgabe war und deshalb regelmäßig in besonderer Weise der Konkretisierung und Ausgestaltung durch die nachfolgende Planung bedarf.

h) BVerwG, Urt. v. 10.11.2022 - 4 A 15.20 -, EA

In einem Klageverfahren gegen einen Planfeststellungsbeschluss hat das BVerwG dargelegt, dass eine als Ziel der Raumordnung bezeichnete Zielfestlegung in materieller Hinsicht dennoch nur ein Grundsatz der Raumordnung ist, wenn sich aus dem Sinn und Zweck sowie aus Anhaltspunkten im Wortlaut der Festlegung ergibt, dass der nachfolgenden Planungsebene für die Anwendung der Zielfestlegung Verhältnismäßigkeits- und/oder Zumutbarkeitserwägungen und damit planerische Abwägungsspielräume eingeräumt werden.

6.3.2 Entscheidungen des EuGH zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit

Der EuGH hat sich bislang in zwei Entscheidungen mit Vorschriften zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten in Raumplänen der überörtlichen und der örtlichen Ebene befasst. In der ersten Entscheidung war das Verhältnis zu der in Art. 49 i. V. m. Art. 54 AEUV geregelten Niederlassungsfreiheit Gegenstand der Prüfung; in der zweiten Entscheidung war das Verhältnis zu den unmittelbar geltenden Vorschriften der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (im Folgenden: Dienstleistungs-RL) geprüft und bestimmt worden.

a) EuGH, Urt. v. 24.03.2011 - C-400/08 -, EA

In diesem Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen das Königreich Spanien hat der EuGH auf die Rüge betreffend die Beschränkungen großer Einzelhandelseinrichtungen hinsichtlich Standort und Größe ausgesprochen, dass diese aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses – insbesondere des Umweltschutzes, der Raumordnung und des Verbraucherschutzes – zulässig sein können.

Spezifische Beschränkungen für die Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten – wie z. B. ein prognostiziertes Überangebot an Einzelhandelseinrichtungen oder ein Abstellen auf Anteile innergebietlicher Verbraucherausgaben – können eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit jedoch nur rechtfertigen, wenn zu den spezifischen Beschränkungen eine Untersuchung zu deren Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit anhand genauer Tatsachen vorgelegt wird. Rein wirtschaftliche Ziele können einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses nicht rechtfertigen.

b) EuGH, Urt. v. 30.01.2018 - C 360/15 und C 31/16 -, EA

In diesem Vorabentscheidungsverfahren in Bezug auf die Auslegung der Dienstleistungs-RL hat der EuGH zu dem Bauleitplan einer niederländischen Gemeinde entschieden, dass der in der Richtlinie verwendete Begriff der „Dienstleistung" jede selbständige Tätigkeit erfasst, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird, und somit auch Einzelhandelstätigkeiten einschließt.

Gemäß der Auslegung des EuGH zu Art. 15 Dienstleistungs-RL sind territoriale Beschränkungen für die Ausübung von Einzelhandelstätigkeiten durch Bauleitplanung und Raumordnungsplanung zulässig, wenn sie – gemäß den Vorgaben aus dem Urteil des EuGH vom 24.03.2011 - C-400/08 – aus zwingenden Gründen des Allgenmeininteresses diskrimierungsfrei, erforderlich und verhältnismäßig sind. Der Schutz der städtischen Umwelt im Sinne einer guten Stadt- und Raumplanung kann ein zwingender Grund des Allgemeininteresses sein, wenn die territoriale Beschränkung zum Erhalt der Lebensqualität im Zentrum der Stadt und zur Vermeidung von Leerstand im Stadtgebiet erforderlich ist.

Die Entscheidung ist insoweit mit den Vorgaben des BVerwG zu den raumordnungsrechtlichen Kompetenzgrenzen vergleichbar.

7. Prozessanalyse: Befragung der kommunalen Spitzenverbände (Modul 5)

7.1 Zielsetzung und Vorgehensweise

Im Rahmen der Prozessanalyse zur Akzeptanz des landesplanerischen Instrumentariums und zur Anwendung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in der Bauleitplanung waren zwei der drei kommunalen Landesverbände bereit, Fragen zu den zentralen Leitvorstellungen des LEP 2002 zu beantworten. Die Gespräche wurden im Februar und April 2024 mit dem Gemeindetag und Landkreistag Baden-Württemberg geführt und liegen dokumentiert vor. Nachfolgend werden die Befunde im Überblick dargestellt.

7.2 Befunde aus den Befragungen

In den Interviews werden von Vertreterinnen und Vertretern des Gemeindetags und des Landkreistags mehrere kritische Themen diskutiert, die unterschiedliche Perspektiven und Schwerpunkte aufrufen.

Zum Thema **gleichwertige Lebensverhältnisse** hebt der Gemeindetag die Bedeutung von gleichwertigen Lebensbedingungen in städtischen und ländlichen Bereichen hervor. Diese seien durch wirtschaftliche Prosperität unterstützt worden und genießen in Baden-Württemberg Verfassungsrang. Der Landkreistag fokussiert dagegen auf die Erreichbarkeit als Kernpunkt für Gleichwertigkeit und verweist hinsichtlich der Umsetzung von Zielen für Erneuerbare Energien auf den Konflikt zwischen Lastentragung und Mehrwert, da ländliche Räume stark zur Energieversorgung der Städte in den Verdichtungsräumen beitragen müssen.

Die **dezentralen Siedlungsstrukturen** spiegeln laut Gemeindetag die zentralen Stärken Baden-Württembergs wider und befürworten die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Systems. Es soll möglichst darauf geachtet werden, dass Gemeinde/Städte durch fehlenden Status nicht in ihrer Entwicklung gehindert werden. Obwohl auch dezentrale Strukturen das Vorhandensein von Schwerpunkten erfordern, dürfen die betitelten Schwerpunkte die Entwicklung der Nicht-Schwerpunkte nicht ausbremsen. Die gute interkommunale Zusammenarbeit hat sich in den letzten Jahren bewährt und dafür gesorgt, dass auch ohne Betitelung die Funktionsverteilung zwischen den Städten im Verflechtungsraum funktioniert. Der Landkreistag adressiert dieses Thema nicht.

Bezüglich **Flächenkonkurrenzen und wirtschaftlicher Entwicklung** gibt der Landkreistag zu bedenken, dass der Ausbau Erneuerbarer Energien im ländlichen Raum potenziell das Kontingent für Flächenausweisungen für Wohnbau und Gewerbe einschränken könnte. Der Gemeindetag äußert sich zu diesem Thema nicht direkt, unterstreicht allerdings den Wandel im Einzelhandel (Verschwinden klassischer Läden; Aufkommen großer Ketten als Vollversorger), für den neue Flächen ausgewiesen werden müssen.

In der Frage der **Wohnraumversorgung und Daseinsvorsorge** spricht der Gemeindetag von Zielkonflikten zwischen dem steigenden Wohnraumbedarf und der effizienten Nutzung von Innenflächen und fordert mehr Rechte und Instrumente für eine effektive Innenentwicklung. Zudem stellen auch Baulücken im Eigentum von Personen des Privatrechts eine Entwicklungsbremse dar. Angestrebt wird ein gesundes Miteinander innen und außen sowie die Inbetrachtnahme der Entwicklung von Flächen, die noch keinen ÖPNV-Anschluss aufweisen. Der Landkreistag hingegen betont die angespannte Situation des bezahlbaren Wohnraums und sieht die Notwendigkeit, neue Lösungen zur Bereitstellung von Wohnraum für Personal in kritischen Infrastrukturen zu finden. Hier besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Standortsicherung und Wohnraumangebot für Fachkräfte. Freiflächen können dafür nicht gänzlich unbeachtet bleiben, da neue Herausforderungen Fläche benötigen. Durch die Klärung von Eigentumsverhältnissen von Grundstücken in

Innenstadtlage können weitere Flächen für Wohnbebauung gewonnen werden. So können Konflikte zwischen Bevölkerungsgruppen auf Wohnungssuche sowie die Inanspruchnahme von Flächen auf der Grünen Wiese eingeschränkt werden.

Hinsichtlich **Infrastruktur und Technologie** betont der Gemeindetag die bisherigen Erfolge der Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV, sieht jedoch die Notwendigkeit, moderne Straßeninfrastrukturen zu entwickeln, um dadurch Baden-Württemberg als Transitland zu stärken. Das Fehlen des Breitbandausbaus im alten LEP wirft auch die Notwendigkeit der Aufnahme von Begleiterscheinungen wie Homeoffice auf. Der Landkreistag kritisiert den unzureichenden Ausbau der Breitbandversorgung (unter anderem in allgemeinbildenden Schulen) und hebt die Wichtigkeit einer guten Internetanbindung für Gewerbeansiedlung, Telemedizin und alle Mitglieder der Gesellschaft hervor. Durch die Verankerung des Glasfaserausbaus im LEP könne das Land stärker in die Verantwortung genommen werden.

Beim Thema **Mobilität** fordert der Landkreistag eine Verbesserung der Mobilitätsangebote und größere Flexibilität für die Regionalplanung, da starre Vorgaben oft nicht den lokalen Anforderungen entsprechen. Im neuen LEP wäre ein Rahmen für die zukünftige Mobilitätsgestaltung völlig ausreichend. Dennoch wird die höhere Vielfalt an Mobilitätsangeboten seit 2002 hervorgehoben und gleichzeitig die Notwendigkeit nachhaltiger Verkehrskonzepte aufgrund des zunehmenden Pendlerverkehrs betont. Der Gemeindetag macht keine spezifischen Aussagen zur Mobilität.

Im Bereich **Umweltschutz und Landnutzung** betont der Gemeindetag die Notwendigkeit, den Freiraum für verschiedene Nutzungen flexibel zu halten, besonders im Hinblick auf Erneuerbare Energien sowie die Herausforderungen der Wasserversorgung durch den Klimawandel. Der Landkreistag sieht einen Bedarf an landesgesetzlichen Regelungen für eine nachhaltige Nutzung von Grünflächen, Flächen für Freizeit und die Versorgung mit Rohstoffen, ohne dass es zu Konflikten mit anderen gesetzlichen Vorgaben kommt. Aufgrund der starken Flächenkonkurrenz wird die Fokussierung auf einzelne Kategorien (wie Hochwasserschutz oder Schutz des Bodens) kritisch betrachtet.

Zu der differenzierten Betrachtung der **Teilräume** sowie der grenzüberschreitenden Kooperation sieht der Landkreistag hinsichtlich der Festlegung verschiedener Vorgaben und Anforderungen für verschiedene Teilräume eine differenzierte Betrachtung als legitim an. Dennoch werden die Kategorisierungen teils als zu starr und zu detailreich angesehen, sodass Maßnahmen gegebenenfalls nicht den lokalen Anforderungen entsprechen. Für die Grenzräume wird sich zudem mehr Flexibilität und ein Denken über Grenzen hinweg gewünscht. Zu diesem Thema trifft der Gemeindetag keine Aussagen.

Die Bewertungen des Landkreistags und des Gemeindetags tragen dem gemeinsamen Anliegen Rechnung, wie die Notwendigkeit einer anpassungsfähigen Raumordnungsplanung und die Herausforderungen durch den Klimawandel und die Biodiversität nebst dem zentralen Thema der Flächenkonkurrenzen zusammengeführt werden könnten. Beide Gruppen heben die Wichtigkeit von Infrastruktur und Daseinsvorsorge hervor, wobei der Gemeindetag stärker die interne Entwicklung und rechtlichen Rahmenbedingungen betont, während der Landkreistag auf breitere infrastrukturelle Bedürfnisse und spezifische Herausforderungen im ländlichen Raum fokussiert. Zusammenfassend lassen sich die Positionen des Gemeindetags und des Landkreistags als komplementär betrachten, wobei beide Seiten die Herausforderungen einer modernen und nachhaltigen Landesentwicklung erkennen und ihre jeweiligen Schwerpunkte setzen, um den vielfältigen Bedürfnissen und Herausforderungen sowohl in städtischen als auch in ländlichen Räumen von Baden-Württemberg gerecht zu werden.

8. Überprüfung der Zielerreichung: Befragung von Verbänden und Organisationen (Modul 6)

8.1 Zielsetzung und Vorgehensweise

Die nachfolgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse der Interviews in Modul 6 zusammen. Diese liegen als Einzelprotokolle vor. Die Auswahl an Expertinnen und Experten aus den verschiedenen Sektoren erfolgte in enger Abstimmung mit dem MLW. Es wurden nicht nur Einzelinterviews, sondern auch kleinere themenspezifische Gesprächsrunden durchgeführt. Ziel war es, eine Einschätzung in Bezug auf die Zielerreichung des noch gültigen LEP 2002 zu erhalten. Dabei wurden auch mögliche Hindernisse und Schlüsselfaktoren für den Erfolg sowohl in Bezug auf den LEP 2002 als auch hinsichtlich der Neuaufstellung des LEP erörtert.

Zu den Interviewten zählen Fachleute aus Institutionen verschiedener Sektoren, beispielsweise der Wasserwirtschaft, dem Verkehrswesen oder dem Naturschutz, sowie sektorübergreifend orientierte Institutionen wie die Landesarbeitsgemeinschafen von ARL und DASL. Die Gespräche waren als semistrukturierte Interviews angelegt. Der im Vorfeld versandte Fragenkatalog diente einer grundlegenden Orientierung; die Schwerpunktsetzung richtete sich jedoch nach der fachlichen Ausrichtung der Teilnehmenden.

Die Interviewpartnerinnen und -partner wurden seitens des MLW vorab über das Vorhaben informiert und dabei nochmals explizit Bezug auf die Zielsetzung genommen: „Mit der Evaluation soll den Fragen nachgegangen werden, ob die zielförmigen Festlegungen des LEP Wirkung gezeigt haben und inwieweit der LEP seiner Aufgabenstellung eines rahmensetzenden, integrierenden Gesamtkonzepts gerecht wird. Dabei interessiert uns Ihre Einschätzung als Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis, wie sich die Zielerreichung des LEP 2002 aus Ihrer Sicht darstellt".

Nach der Kontaktaufnahme Mitte November 2023 erfolgte die Terminabstimmung mit den einzelnen Institutionen. Ein Überblick zu den Interviews und Gesprächsrunden gibt Anlage 4.

8.2 Befunde aus der Expertenbefragung zur Zielerreichung des LEP 2002

Kapitel 1 des LEP: Leitbild der räumlichen Entwicklung

Das **Leitbild** wird von einem Großteil der Verbände als grundlegend positiv angesehen, wenngleich thematische Lücken angesprochen wurden. Diese ergeben sich nicht zuletzt aus dem Alter des vorliegenden Plans. Jedoch nicht nur: Dies zeige sich beispielsweise in Bezug auf den demografischen Wandel, dessen weitreichende strukturelle Auswirkungen kaum angesprochen würden. Auch seien heute priorisierte Themen wie Flächensparen, Klimaanpassung und Biodiversitätsverluste bereits 2002 bekannt gewesen.

In einzelnen Interviews wird das „enge" und „mechanistische" **Planungsverständnis** auf Ebene der Landesplanung beklagt: Es würden sowohl die Hintergründe von Rahmenbedingungen der Raumentwicklung wie auch (mögliche) paradigmatische Planungsansätze zu wenig beleuchtet. Die zu lösenden raumplanerischen Probleme würden meist nicht hinreichend präzise formuliert, so dass eine stringente und kohärente Argumentation als Hintergrund für die Festlegungen des Plans oftmals fehle. Dynamiken und neue Entwicklungen könnten nicht integriert werden. Darüber hinaus gebe es keine kulturell-gesellschaftlichen und

gestalterischen Vorstellungen zur Landesentwicklung, die Aspekte wie Sozialräume, Topografie und Kulturlandschaft oder Baukultur und Denkmalschutz integrieren.

Zielkonflikte, die mit zunehmenden Flächenkonkurrenzen und teilweise konkurrierenden Festlegungen einhergingen, würden nicht ausreichend adressiert. Hier brauche es Kollisionsnormen für Ziele. Zudem fehlen in Bezug auf die Themensetzung eine transparente Gewichtung und Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit der Planadressaten. Der LEP reflektiere nicht in angemessener Weise, welche Instrumente der räumlichen Planung tatsächlich Wirksamkeit entfalten: „Zentrale Orte" und „Achsen" alleine seien nicht ausreichend.

Häufigster genannter Kritikpunkt waren die vagen und nicht eindeutigen **Formulierungen** der Grundsätze des Leitbilds, so dass sich die eigentlichen Ziele des Leitbildes nicht wirklich erfassen und deren Erreichung auch nur begrenzt bewerten lassen.

Viele Verbände differenzieren auch die **Zeitachse** in Bezug auf die Zielerreichung: So seien viele wichtige Themen damals aufgenommen worden, allerdings herrschten bei der Planaufstellung andere Rahmenbedingungen als heute. Dies zeige sich besonders nachdrücklich in der Bevölkerungsentwicklung, die in ihrer tatsächlichen Entwicklung von dem abweiche, was bei der Aufstellung des LEP 2002 prognostiziert wurde. Unter diesen Voraussetzungen könne eine Zielerreichung für damit verbundene Zielfestlegungen, beispielsweise zu zentralen Orten, grundsätzlich nicht funktionieren.

Generell wurde häufiger darauf verwiesen, dass zwischen Zielerreichung als solcher und dem Beitrag des LEP zur Zielerreichung zu unterscheiden sei. Besonders in **Grenzräumen** – so die Rückmeldung in einigen Gesprächen – spielten lokale und regionale Akteure häufig eine größere Rolle bei der Zielerreichung als der LEP.

In Bezug auf den **Grad der Erreichung der Ziele des Leitbildes** gingen die Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partnern sehr stark auseinander: Die Einschätzungen reichen von „Ziele überwiegend erreicht" bis zu „Ziele bis auf wenige Ausnahmen nicht erreicht oder nicht nachvollziehbar". Im Folgenden wird dies im Kontext der einzelnen Fachkapitel näher erläutert.

Kapitel 2 des LEP: Raumstruktur

Kapitel 2 wurde insgesamt eher wenig kommentiert. Ein Schwerpunkt lag auf den Aussagen zu **Zentralen Orten**. Es wird auf Anpassungsbedarfe der Zuordnung der Gemeinden und Städte zu den zentralörtlichen Hierarchiestufen verwiesen. Keine Einigkeit herrscht bei der Frage der Beibehaltung eines vier- oder der Einführung eines dreistufigen Systems. In diesem Zusammenhang wurde angemerkt, dass es im ländlichen Raum teilweise an der erforderlichen Netzdichte fehle, um eine flächendeckende Versorgung im Lebensmitteleinzelhandel sicherzustellen. Auch die medizinische und die Krankenhaus-Versorgung werde nicht angemessen abgebildet. Hier könnten – ergänzend zu den Zentralen Orten – Versorgungsräume definiert werden, in denen dann ein ländlicher Versorgungsort/-schwerpunkt die Versorgungsfunktion übernimmt. Gerade in Grenzräumen greifen die Aussagen im LEP zur Einzelhandelsversorgung nicht.

Nicht klar ist vielfach, was mit den Zentralen Orten erreicht werden soll(te), da es an einer Zielbindung der Fachplanungen oder an deren Durchsetzung fehle und auch bundesrechtliche Entwicklungen (Einführung von § 13b BauGB) einer dezentralen Konzentration entgegenwirken. Zudem wird vielfach darauf verwiesen, dass die weitreichenden Möglichkeiten der Eigenentwicklung der Kommunen kontraproduktiv für eine Konzentration der Siedlungsentwicklung seien. Das Primat der Innen- vor der Außenentwicklung wurde insbesondere durch die Gesetzgebung (konkret durch den inzwischen aufgehobenen § 13b BauGB) konterkariert. Zwar werden Erleichterungen im Planungsprozess grundsätzlich begrüßt, diese waren ursprünglich jedoch für den Innenbereich gedacht und wurden letztlich am Ortsrand realisiert. Es kam zu einer Verdrängung der Wohnraumversorgung in die Fläche (Stadt-Umland-Problematik); Orte im Umland haben ihre Siedlungsentwicklung verstärkt. Diese Entwicklung führte weiter zu einem Anstieg des Verkehrsaufkommens.

Der Ausbau der Zentralen Orte fand zu wenig Unterstützung; dadurch sei eine Zielerreichung in Bezug auf eine dezentrale Konzentration der Siedlungsstruktur letztlich nicht (mehr) möglich. Überlagere man die Bevölkerungsentwicklung mit dem Zentrale-Orte-System werde deutlich, dass dies nicht funktioniert habe. Weder im Wohnungsbau noch bei der Entwicklung von Gewerbegebieten sei die Konzentration in zentralen Orten und entlang von Entwicklungsachsen gelungen.

Das Konzept der **Entwicklungsachsen** wird i. d. R. als ein guter Ansatz gewertet, um den Ausbau der Siedlungs- und Infrastruktur zu steuern. Allerdings fehle es an landesplanerischen und regionalplanerischen Instrumenten, die diese Idee wirkungsvoll umsetzen könnten. Wirkung entfalten hier lediglich die Grünzüge und Grünzäsuren, allerdings im Sinne einer „Negativplanung". Die Konzentration des Siedlungs- und Trassenausbaus entlang der Achsen hat zu einer gewissen Flächenverknappung und Erhöhung der Belastungen geführt.

Kapitel 3 des LEP: Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge

Mehrfach wurde auf die Ambivalenz des **Anbindegebots** (Z 3.1.9) abgestellt. Es sei zwar an sich im Sinne der intendierten Zielsetzung erfolgreich gewesen, habe aber gleichzeitig die wirtschaftliche Entwicklung gebremst, die ebenfalls ein Ziel des LEP sei. Aus Umweltsicht dagegen weise diese Zielfestlegung noch zu viele Schlupflöcher auf.

Zur Entwicklung von **Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen** (Z 3.3.6) wird aus wirtschaftlicher Sicht auf die Bedeutung regionaler Konzepte und auf die Erforderlichkeit von Ausnahmen vom Anbindegebot verwiesen. So sollten Flächen an Autobahnzubringern in Ausnahmefällen als Gewerbegebiet genutzt werden können. Zudem sollten interkommunale Gebiete als Option der Abweichung in Betracht gezogen werden. Grundsätzlich sei eine offensivere Positionierung hinsichtlich der Ausweisung von Industriestandorten wünschenswert, um störende Nutzungen weiterhin realisieren zu können (z. B. Asphaltmisch- und Baustoffrecyclinganlagen). Die Gewerbeentwicklung sei unter den gegebenen Rahmenbedingungen v. a. in Verdichtungsräumen kaum noch realisierbar („viel zu kompliziert"). Grundsätzlich habe sich die Wirtschaft in Baden-Württemberg zwar sehr gut entwickelt: Es gibt eine geringe Arbeitslosenquote und ein hohes Innovationspotenzial. Jedoch stelle sich die Frage, welchen Anteil der LEP an dieser Entwicklung habe.

Für die Festlegungen zum **großflächigen Einzelhandel** (Z 3.3.7) wurde die Passgenauigkeit und Steuerungswirkung des LEP betont. Die Steuerungswirkung sei insgesamt durchaus gegeben. Die Regelungsdichte sei nicht zu tief und ließe auf regionaler und kommunaler Ebene ausreichende Entwicklungsspielräume zu. In allen Zentralen Orten sollte zur Sicherung der Nahversorgung großflächiger Lebensmitteleinzelhandel grundsätzlich zulässig sein. Der Grundsatz G 3.3.7.3 sollte mangels Umsetzbarkeit und Anwendungsrelevanz zumindest für den ländlichen Raum gänzlich gestrichen werden.

In Bezug auf die **angemessene Versorgung mit Wohnraum** ist zu betonen, dass aus Sicht der meisten Befragten eine Zielerreichung zumindest für bezahlbaren Wohnraum nicht erkennbar ist. Der Hinweis auf die 2002 nicht erwartbaren positiven Bevölkerungsentwicklungen sind zwar ein Erklärungsansatz, doch kommen Umsetzungsprobleme der in den Regionalplänen durchaus vorhandenen Festlegungen zu Mindestdichten hinzu, die auf den Widerstand durch die Bevölkerung zurückgehen. Zudem wird auf Zielkonflikte innerhalb des LEP (Innen- vor Außenentwicklung) verwiesen, die der Schaffung von Wohnraum eher entgegenstehen. Es fehle zudem eine Konkretisierung, was unter „angemessenem" Wohnraum zu verstehen sei. Letztlich gehe es um „bezahlbaren Wohnraum": eine derartige Kategorie kann dann konkret definiert werden. Auch eine transportorientierte Siedlungsentwicklung (Z 3.2.5) konnte nicht entsprechend dem formulierten Ziel umgesetzt werden (s. Kapitel 4).

Kapitel 4 des LEP: Weiterentwicklung der Infrastruktur

Sehr intensiv wurde über Kapitel 4 diskutiert, da die Festlegungen unterschiedliche Fachplanungen tangieren. Die Aussagen, auch zur Zielerreichung, variieren erheblich – sowohl in Bezug auf das jeweilige Thema als auch zwischen den Befragten.

Beim **Verkehr** (Abschnitt 4.1) zeigen sich große fachliche Differenzen. Die vertretenen Positionen reichen von der Forderung nach massiven ordnungsrechtlichen Eingriffen in den Individualverkehr über einen verstärkten Ausbau des ÖPNV bis hin zu einer stärkeren Verknüpfung von Siedlungsentwicklung und Verkehr, gerade in Verdichtungsräumen auch über eine stringentere Konzentration der Entwicklung auf Zentrale Orte. Aber auch die wirtschaftliche Bedeutung des MIV und der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen wurde hervorgehoben.

Die Zielerreichung wird jeweils sehr differenziert bewertet: So sei beispielsweise die europäische Vernetzung der Region Stuttgart gelungen. Bezüglich des Ausbaus des Schienenfernverkehrs (Z. 4.1.7) wird betont, dass die entsprechenden Ausbauvorhaben überwiegend zumindest in der Planung, jedoch nur teilweise schon in der Umsetzung seien. Dies gilt auch für Stuttgart 21 (Z 4.1.9). Somit könne zumindest für den Schienenfernverkehr teilweise eine Zielerreichung festgestellt werden (Z 4.1.4). Demgegenüber konnte der Ausbau der Binnenschifffahrt (Z 4.1.4) nicht realisiert werden. Insofern sei auch eine konsequente Verlagerung des Gütertransports auf Schiene und Fluss nicht erreicht worden. Im Bereich des Güterverkehrs seien Verladepunkte eher abgebaut worden, wobei seit ca. 3 bis 5 Jahren ein Wandel festzustellen sei.

Bei vielen Gewerbegebieten sei der Fokus auf eine direkte Anbindung an Autobahnen (insbesondere im Bereich Logistik) gelegt worden, statt zu schauen, an welchen Bahnstrecken nutzbare Brachen vorhanden sind. Entsprechendes gelte für den Bereich Einzelhandel.

Auch sei die Vernetzung des schienengebunden ÖPNV nicht gelungen: Der Fokus liege noch immer auf dem MIV. Den schienengebundenen ÖPNV attraktiv und das Autofahren unattraktiv zu machen, sei bislang nicht gelungen. Eine Begründung wird darin gesehen, dass in den Kommunen der Ausbau von großen Infrastrukturprojekten oftmals am Widerstand aus Politik und Bevölkerung scheitere. Hinzu komme, dass die Geschwindigkeit des Ausbaus nicht mit der Dynamik der Entwicklung des Verkehrsaufkommens Schritt halte.

Ein konsequenter Ausbau des ÖPNV ist aus Sicht einiger Befragten auch für den ländlichen Raum erforderlich, wenn in den Städten v. a. der Pendlerverkehr eingedämmt werden soll. Dagegen wird angeführt, dass dies mit dem raumordnerischen Instrumentarium kaum planbar sei; eine wirksame Stellschraube wird eher im Schaffen ausreichenden Wohnraums in den Ballungszentren gesehen. Es wurde andererseits auf frühere Studien verwiesen, die aufzeigen, dass die dezentrale Siedlungsstruktur in Baden-Württemberg viel geringere Pendlerströme erzeuge als die starke Orientierung an wenigen Zentralen Orten in Bayern, die eine sehr große Gravitationskraft aufweisen, wie insbesondere München und Nürnberg.

Die Anbindung mit der Schiene und Eisenbahninfrastrukturausbau im ÖPNV habe in den letzten Jahren gerade in Baden-Württemberg eigentlich eine Renaissance erlebt, doch fehle es der ÖPNV-Strategie am räumlichen Bezug, so dass die erforderliche Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrsentwicklung ausgeblendet bleibe. Die Versorgung in Bezug auf den Busverkehr wird in der Fläche hingegen als grundsätzlich ausreichend betrachtet. Die Regio-Buslinien mit modernen Fahrzeugen wurden deutlich ausgebaut, dies sei ein besonders positives Beispiel. Verbesserungsbedarf wird bei Zubringerverkehren aus kleinen Gemeinden gesehen. Eine echte Verkehrswende sei jedoch noch nicht zu erkennen, da es auch im Straßenbereich zu einem weiteren Aufwuchs und nicht zu Rückbau gekommen sei.

In Bezug auf den Grundsatz 4.1.2 – dem Ausbau vorhandener Verkehrswege ist Vorrang vor dem Neubau einzuräumen – wurde in einem Interview betont, dass dieses Ziel bezogen auf den Schienenfernverkehr weitestgehend erreicht worden sei, während es im ÖPNV sowohl Aus- als auch Neubau gegeben habe.

Zur **Energieversorgung** (Abschnitt 4.2) wird ausgeführt, dass der Kraftwerkspark in Baden-Württemberg kleiner geworden sei, womit hinsichtlich der Versorgungssicherheit von einer Verschlechterung gesprochen werden könne. Insbesondere das Potenzial von schwarzstartfähigen Pumpspeicherkraftwerken werde nicht ausgeschöpft. Biomasse sei ein strittiges Thema und müsse räumlich differenziert betrachtet werden. Auch bei der Tiefengeothermie und Flusswärmepumpen würden vorhandene Potenziale nicht genutzt. Im Bereich der Windkraftanlagen habe lange eher eine Verhinderungsplanung stattgefunden, was sich mit dem Windenergie-an-Land-Gesetz aber aktuell geändert habe. Bei der Wasserkraft gab es keinen Ausbau, eher wurde durch den Verlust kleinerer Anlagen Leistung verloren. Die Fern- und Nahwärmeversorgung habe wenig Fortschritte zu verzeichnen gehabt. Die Netzplanung habe keinen Stellwert in der Raumplanung erhalten.

Grundsätzlich nehmen Flächenkonkurrenzen zu. Bei Freiflächen-Photovoltaik gebe es Konflikte mit der Landwirtschaft, die Windenergie im Staatswald sei nicht unumstritten, ebenso sollte das Konfliktfeld Denkmalschutz und Erneuerbare Energien einbezogen werden.

Bei der **Wasserversorgung** (Abschnitt 4.3) wird konstatiert, dass der Schutz vor Nitrateintrag nicht hinreichend gelungen sei. Der Masterplan Wasserversorgung ziele auf ein resilientes Wasserversorgungssystem, doch würden Defizite in Bezug auf die Ergebnisse und Reichweite gesehen (z. B. in Bezug auf die Fernwasserversorgung). Der Umgang mit Wassermangellagen werde nicht deutlich, obwohl Wassermangel Flächensicherungsansprüche auslöse und Auswirkungen auf gewerbliche wie landwirtschaftliche Entwicklungspotenziale habe.

Im Bereich des Nassabbaus für die **Kiesgewinnung**, insbesondere am Oberrhein und in Oberschwaben, gebe es durch die Ausweisung von Vorsorgegebieten zum Grundwasserschutz durchaus Konfliktpunkte, die in der Vergangenheit auch dazu geführt haben, dass bestehende Abbaustätten nicht erweitert oder Neuaufschlüsse nicht realisiert werden konnten. In Baden-Württemberg gibt es ein sehr umfassendes Grundwassermonitoring bei den Nassabgrabungen. Es hätte bislang keine erheblichen Beeinträchtigungen durch die Rohstoffgewinnung gegeben, daher wird aus Sicht der Rohstoffwirtschaft eine wesentlich größere Vereinbarkeit der beiden Nutzungen gesehen, als es derzeit im LEP dargestellt wird. Auch im Bereich des Festgesteins ergeben sich Konfliktsituationen, häufig in den Karstgebirgen und damit im Kalksteinbereich, wo die Fließgeschwindigkeiten sehr hoch sind und die Zeiträume, die für eine Bemessung eines Wasserschutzgebiets heranzuziehen sind, nicht eingehalten werden können. Hier wäre es wünschenswert, wenn technische organisatorische Schutzmaßnahmen mit anerkannt würden.

Beim **Hochwasserschutz** (Z 4.3.6) könne nicht von einer Zielerreichung gesprochen werden, sondern bestünden große Anpassungsbedarfe an bereits bestehende Gefahren- und Risikosituationen wie auch an aktuelle klimatische und planungspolitische Entwicklungen (BRPH).

Die **Abfallwirtschaft** (4.4) wird über Z 4.4.3 angesprochen. Hier wird die Bedeutung von Standorterweiterung angestrebt, um eine differenziertere Aufbereitung oder größere Lagerkapazitäten vorhalten zu können. Dabei werden i. d. R. aber keine neuen Standorte fokussiert.

Kapitel 5 des LEP: Freiraumsicherung, Freiraumnutzung

Die Themen **Freiraumverbund und Landschaftsentwicklung** (Abschnitt 5.1) wurden umfangreich kommentiert. Aus Sicht vieler Befragten funktioniert der raumordnerische multifunktionale Freiraumschutz gut. Hier wird ganz überwiegend eine weitgehende Zielerreichung konstatiert. Die Grünzüge und Grünzäsuren stünden als gutes Beispiel dafür, wie über klare Zuständigkeiten (Regionalverbände) und eine hohe Verbindlichkeit (Zielfestlegungen) eine erfolgreiche Umsetzung initiiert wurde.

Die Freiraumsicherung erfolgte durch die Festlegung und Darstellung von **Grünzügen und Grünzäsuren** in den Regionalplänen, wobei in der Planungspraxis bei der Ausweisung regionaler Grünzüge sehr unterschied-

lich vorgegangen wurde. Entweder gibt es sehr großflächige Festlegungen von regionalen Grünzügen, dort wiederum aber mit vielen Öffnungs- und Ausnahmemöglichkeiten oder es werden auf der anderen Seite sehr kleinteilige regionale Grünzüge ausgewiesen, die dann sehr restriktiv wirken.

Grundsätzlich erhielt der Freiraumschutz damit einen hohen Stellenwert, auch in der Bauleitplanung. Dies wird insgesamt positiv gesehen. Gleichwohl wird die überwiegende Fokussierung auf die Verhinderung unerwünschter Entwicklungen im Freiraum kritisiert, da positive Landschaftsprägungen nicht Gegenstand des LEP seien. Es fehle an einer Formulierung positiver Landschaftsqualitäten und von **Zielen für die Landschaftsentwicklung**, da Kulturräume und Landschaftsstrukturen (Raumschaften) das Selbstverständnis einer Region sehr viel tiefer prägen könnten, als dies im LEP bislang thematisiert worden sei. Dies wurde auch vonseiten des Natur- und Umweltschutzes betont: Mit der quantitativen Erhaltung der Grünräume sei es nicht getan, sondern es müsse auch deren Qualität verbessert werden. Zwar sei im Leitbild ein großräumiger Freiraumverbund verankert, jedoch wurde, eventuell mit Ausnahme der letzten Jahre, dieses Ziel nicht erreicht. Auch sollte eine Verknüpfung der vorhandenen Grünräume mit der Siedlung stattfinden, um die Lebensqualität zu erhöhen und dem Wunsch, „auf die grüne Wiese" zu ziehen, entgegenwirken zu können.

Zudem bestünden **Flächenkonkurrenzen** in Bezug auf die Wasser-, Energie- und Rohstoffversorgung, die nicht ausreichend adressiert würden. Hier könne es neue Flächenkategorien wie Energiegewinnungsflächen geben und auf stärker integrierte Konzepte abgestellt werden.

Die **Rohstoffsicherung** (Abschnitt 5.2) wurde teilweise als gutes Beispiel der Zielerreichung benannt. Auch hier gebe es klar definierte Sachverhalte, Adressaten und eine hohe Verbindlichkeit der Festlegungen. Dies sei auch in der politischen Diskussion aufgenommen und als Aufgabe der Regionalverbände akzeptiert worden. Bei den unvermeidlichen Interessenskonflikten habe es allerdings oftmals an der expliziten Unterstützung der Landesplanung gefehlt.

Teilweise sind Rohstoffvorranggebiete von regionalen Grünzügen überlagert. Im Hinblick auf die Steuerungsfunktion für den Außenbereich ist das eine zielführende Lösung. Für den Rohstoffabbau bedeutet das, dass die Rekultivierung wieder auf Freiraumziele, land- und forstwirtschaftliche Ziele oder auf naturbezogene Nutzungen hinarbeiten muss. Eine industrielle oder bauliche Nachnutzung schließt sich an diesen Standorten aus. Zudem besteht der Vorteil darin, dass wenn ein Rohstoffabbaugebiet nicht genehmigt wird, trotzdem noch eine freiraumschützende Wirkung darüber liegt. So wie die Plansätze im Moment formuliert sind, wirken sie aber nur innergebietlich, d. h. eine Abwehrfunktion gegenüber anderen Nutzungen auf den Rohstoffflächen besteht nur innerhalb des Vorranggebietes. Wenn sich aber während des Zeitrahmens eine andere Nutzung an das Sicherungsgebiet annähert und zum Zeitpunkt X eine Genehmigung für den Rohstoffabbau beantragt wird, sind möglicherweise die Vorsorgeabstände zu dieser Nutzung mittlerweile unterschritten. Dadurch reduziert sich die gewinnbare Rohstoffmenge. Hier sollte darüber nachgedacht werden, die Abwehrfunktion im direkten Umfeld zu stärken.

Der Grundsatz G 5.2.4 Abs. 2 und 3 wird unter dem Aspekt „Erweiterung vor Neuaufschluss" diskutiert, weil vielfach aufgrund kommunaler Widerstände die Erweiterung fachlich geeigneter Abbaustätten verhindert werde. Mithin wird in solchen Fällen der Bedarf für Neuaufschluss gesehen. Rohstoffabbau sei insgesamt ergänzend zum Baustoffrecycling notwendig, um die Bautätigkeit abzusichern. Die im LEP enthaltene Karte 5 beruhe nicht auf einer landesweit einheitlichen Bewertungsgrundlage. Maßgeblich für die Festlegung von Vorranggebieten sind vielmehr abbauwürdige, nachgewiesene Vorkommen in der Karte mineralischer Rohstoffe. Grundsätzlich mangele es an einer einheitlichen Orientierung an der 10 Hektar-Regelung aus der Raumordnungsverordnung für Vorhabenflächen des Rohstoffabbaus. Zum Teil wird nur von der neuen Eingriffsfläche ausgegangen, in anderen Fällen werden auch die bereits genehmigten Flächen einbezogen, dann seien 10 ha i. d. R. sehr gering bemessen.

Hinsichtlich aktivierbarer Reserven und in Bezug auf Abbau- und Sicherungsgebiete gibt es auch unterschiedliche Auffassungen. Insbesondere in den Regierungsbezirken Tübingen und Freiburg herrsche eine

sehr restriktive Haltung, was die Inanspruchnahme von Sicherungsgebieten anbelangt. Das habe in der Vergangenheit teilweise dazu geführt, dass es einfacher war, für ein Abbauvorhaben eine unbeplante Fläche in Anspruch zu nehmen als einen Rohstoffsicherungsbereich. Die Durchlässigkeit zwischen Abbaubereichen und Sicherungsbereichen sollte zukünftig etwas flexibler gehandhabt werden.

Für die **Land- und Forstwirtschaft** (Abschnitt 5.3) wird die Zielerreichung für Grundsatz 5.3.1 unterschiedlich bewertet. Einerseits erfolgt eine wirkungsvolle Sicherung über Grünzüge. Andererseits wird als kritisch angesehen, dass Kommunen Flächenbevorratung im Umfeld der Siedlungen betreiben. Dies habe zur Folge, dass gerade Pachtverträge mit Kommunen eher eine kurze Dauer haben, wodurch für landwirtschaftliche Betriebe kaum Planungssicherheit gegeben sei. Da der Pachtanteil in Baden-Württemberg mit 60 % recht hoch ist (in manchen Regionen auch über 90 %), habe dies sehr negative Auswirkungen für die Landwirtschaft.

In Bezug auf die Erreichung des Ziels 5.3.2 gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Der Landesbauernverband empfindet die Erhaltung guter Böden durch die Flurbilanzierung und die verschiedenen Abstufungen als gelungen, wohingegen der Badische Landwirtschaftliche Hauptverband das Ziel nicht als erreicht sieht. Letzterer kritisiert die hohe Zahl an Flächen, die durch Bau- und Ausgleichsmaßnahmen verloren gehe. Es komme oftmals nicht nur durch die Baumaßnahme selbst zum Flächenverlust, sondern zusätzlich und vor allem durch die Ausgleichsmaßnahmen. In Zukunft wünscht sich der Verband verbindliche Obergrenzen für den Flächenverbrauch, da diese auch bereits im Koalitionsvertrag verankert wurden.

Die im Grundsatz 5.3.3 festgehaltene Verbesserung der Flurstruktur wird ebenfalls von den landwirtschaftlichen Verbänden als positiv und erreicht angesehen. Es wird angemerkt, dass dies eine langfristige und fortzusetzende Aufgabe sei, man sich grundsätzlich aber bereits auf dem richtigen Weg diesbezüglich befinde. Hinsichtlich der Wasserversorgung ergeben sich Konfliktfelder durch erhöhte Anforderungen an die Quellwassernutzung, die Beregnung von Kulturen in der Rheinebene sowie die großräumige Ausweisung von Wasserschutzgebieten. Zukünftig solle die Direktvermarktung von landwirtschaftlichen Produkten in den LEP aufgenommen werden; dies fehle bislang, sei aber wichtig, um die regionale Lebensmittelproduktion zu unterstützen.

Kapitel 6 des LEP: Stärkung der regionalen Eigenkräfte

In Bezug auf die Regionalplanung sowie deren Umsetzung (Abschnitt 6.1) wird die mangelnde Zielqualität und der fehlende Adressatenbezug von Festlegungen beklagt. Bei den besonderen regionalen Entwicklungsaufgaben (Abschnitt 6.2) stand die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Vordergrund. Als positiv wird herausgestellt, dass die **Grenzregionen** explizit Erwähnung finden.

Allerdings wird die Zielerreichung in Bezug auf den Siedlungs- und Infrastrukturausbau kritisch hinterfragt. Bei der Umsetzung größerer Infrastrukturprojekte wurden die langen Umsetzungszeiträume in Deutschland beklagt; hier sei die Umsetzung in Frankreich oder der Schweiz häufig sehr viel schneller. Dies gelte v. a. für die grenzüberschreitenden Verkehre. Grundsätzlich sei eine Reduzierung der Verkehre nicht erreicht worden. Am Beispiel des Ausbaus der Flughäfen zeige sich, dass hier eine grenzüberschreitende Abstimmung nicht im Vordergrund gestanden habe.

Oftmals fehle auch eine differenziertere Betrachtung, beispielsweise in Bezug auf den Siedlungsausbau im Bereich des Bodenseeufers oder der Ansiedlungen im Hinterland. Bislang fehle auch eine Abgrenzung des Bodenseeraums, auf den sich die Festlegungen räumlich konkret beziehen könnten.

Zur Sicherung der Rheinauen gebe es sehr viele Projekte, die geplant und realisiert wurden, insofern könne dieses Ziel als erreicht gelten. Beim Integrierten Rheinprogramm sei das Land Baden-Württemberg jedoch nicht im Zeitplan und mit seinen Maßnahmen deutlich im Verzug.

Die Zielerreichung in Bezug auf Grenzräume sei v. a. im Bereich der Kooperationen nachvollziehbar. So sei 2010 die trinationale Metropolregion Oberrhein gegründet worden. Auch die grenzüberschreitende Raumbeobachtung wurde gesichert und ausgebaut. Allerdings liege die Verantwortung für das Gelingen dieser Kooperationen eher bei den regionalen und kommunalen Akteuren.

An Kapitel 6 gab es zudem noch grundsätzliche Kritik, da es sich im Prinzip um eine „**Wunschliste**" von Projekten und Vorhaben handele, die den vorab formulierten Grundzügen des Plans widersprächen.

Allgemeine Anregungen für die Neuaufstellung

Der neue LEP solle mehr sein als ein Instrument zum Interessenausgleich, sondern **gesellschaftspolitische und gestalterische Ziele** verfolgen. Zukünftige Dynamiken in der Raumentwicklung müssten stärker Berücksichtigung finden; hier bietet sich ein Denken in Szenarien an, die mögliche Entwicklungspfade aufzeigen. Nicht alles sollte bis ins Detail geplant, sondern im Rahmen einer integrierten gestalterischen Perspektive sollten Leitlinien formuliert werden.

Der neue LEP sollte **mehr Ziele und weniger Grundsätze** enthalten und generell konkreter formuliert, zugleich über Fortschreibungen regelmäßig an aktuelle Entwicklungen angepasst werden. Die „Soll-Formulierungen" sind für die Zielerreichung nicht förderlich. Besonders deutlich wird dies hinsichtlich des Wunsches nach verbindlichen Obergrenzen für den Flächenverbrauch. Stringentere Vorgaben für eine verbindliche interkommunale Zusammenarbeit werden ebenfalls angeregt.

Eine besondere Sorgfalt sei auf die **Begründungen** zu legen: Es gilt, die Argumentationslinien besser darzulegen, die zu den jeweiligen Festlegungen geführt haben. Das heißt: Problem- und Fragestellungen, Defizite und Herausforderungen klar(er) benennen; Ziele detailliert(er) begründen; (Ziel-)Adressaten, Maßnahmen und damit zugleich konkrete Umsetzungswege aufzeigen.

Die **Zusammenarbeit mit anderen Ressorts** solle offensiver ausgestaltet werden, um eine Umsetzung der landesplanerischen Festlegungen zu initiieren. Die vertikale Zusammenarbeit (und Umsetzung) könne ggf. mit Beratungsangeboten verbessert werden. Grundsätzlich solle darüber nachgedacht werden, ob es gelingen könne, die Zielfestlegungen im LEP mit Fördermitteln zu verknüpfen oder zu hinterlegen, vergleichbar dem besonderen Städtebaurecht mit der Städtebauförderung.

Ein großes Problem wird bei der **Differenzierung zwischen Planungsebene und Genehmigungsebene** gesehen. Hier gilt es, die bestehende Zielbindung gegenüber Fachplanungen auch auf der Vorhabenebene durchzusetzen.

Im Aufstellungsprozess des LEP sollte für **grenzüberschreitende Belange** unbedingt auch die jeweils grenzüberschreitende Seite miteinbezogen und die bestehenden Verflechtungen ebenso wie bestehende planungspolitische Aussagen der Nachbarräume deklaratorisch dargestellt werden.

9. Überprüfung der Zielerreichung: indikatorengestützte Auswertung (Modul 6)

9.1 Zielsetzung und Vorgehensweise

In Modul 6 soll überprüft werden, ob die im Leitbild der räumlichen Entwicklung des LEP 2002 mit den Grundsätzen G 1.1 bis G 1.12 festgelegten **planerischen Ziele** erreicht worden sind. Grundlage der Prüfung sind die Daten der Analyse der tatsächlichen Raumentwicklung (Raumanalyse) im Land Baden-Württemberg seit 2002, die ein extern beauftragtes Team im Auftrag des Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg (MLW) erarbeitet hat (ILS 2023, 2024a, 2024b). Anhand der Daten der Raumanalyse sind verbal-argumentative Einschätzungen zur Erreichung der planerischen Ziele (Zielerreichung), die im Leitbild der räumlichen Entwicklung enthalten sind, möglich. Die verbal-argumentativen Einschätzungen lassen dabei relative Aussagen der Teilräume des Landes untereinander in Bezug auf eine Zielerreichung zu. Darüber hinaus konnten aus den Ergebnissen der Befragung unter 4.1.2, 4.2.2, 7.2 und 8.2 wichtige Rückschlüsse in Bezug auf die Zielerreichung gezogen werden.

Eine unmittelbare, indikatorengestützte Prüfung der **Zielfestlegungen** des LEP 2002 kommt nicht in Betracht, da diese keine operationalisierten Indikatoren oder Bemessungsgrundlagen enthalten, anhand derer eine Zielerreichung im Sinne eines (einfachen) Soll-Ist-Vergleichs mit ausgewählten Indikatoren für eine Zielerreichung quantitativ gemessen und beurteilt werden könnte. Das Fehlen operationalisierter Indikatoren in Zielfestlegungen des LEP 2002 folgt aus der Natur dieser höherstufigen Plansätze. Zielfestlegungen eines Landesentwicklungsplans verwenden als Rechtsnormen unbestimmte Rechtsbegriffe für raumordnerische Vorgaben, um Beschränkungen und/oder Grenzen zu bestimmen. Dies hat seinen Sinn und Zweck – nicht zuletzt – darin, dass ein Landesentwicklungsplan im System der mehrfachen Planungsebenen – von besonderen Fallgestaltungen abgesehen – keine starren Grenzen vorgeben darf und im Übrigen auch aus fachlicher Sicht Flexibilität und Handlungsspielräume für raumbedeutsame Maßnahmen und Planungen aufweisen sollte.

9.2 Indikatorengestützte Auswertungen

Mit den Vertreterinnen und Vertretern der Landesentwicklungsplanung im MLW wurden sowohl die Indikatoren als auch das jeweilige Vorgehen vereinbart. Im Wesentlichen stützt sich die Auswertung auf Ergebnisse der Raumanalyse, auf die Ergebnisse der Befragungen sowie auf amtliche statistische Daten. Nachfolgend werden die Ergebnisse für die einzelnen Indikatoren zusammengefasst.

9.2.1 Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Im Leitbild des LEP 2002 wird im Grundsatz 1.3 festgelegt, dass die dezentrale Siedlungsstruktur weiterentwickelt und die Siedlungstätigkeit vorrangig in Siedlungsbereichen und Siedlungsschwerpunkten konzentriert werden soll. Somit wird eine Konzentration der Siedlungsentwicklung angestrebt. Das Kapitel Raumstruktur beschreibt das Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs in Z 2.2.3.1: „Die Inanspruchnahme von Freiräumen für Siedlungszwecke ist auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken [...]". Hier muss zudem auf das Zusammenspiel mit dem Kapitel 3.1 zur Siedlungsentwicklung verwiesen werden mit dem „Anbindegebot" gemäß Z 3.1.9 und dem Z 3.1.2, nach dem „die Siedlungstätigkeit [...] vorrangig auf Siedlungsbereiche sowie Schwerpunkte des Wohnungsbaus und Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen zu konzentrieren [ist]".

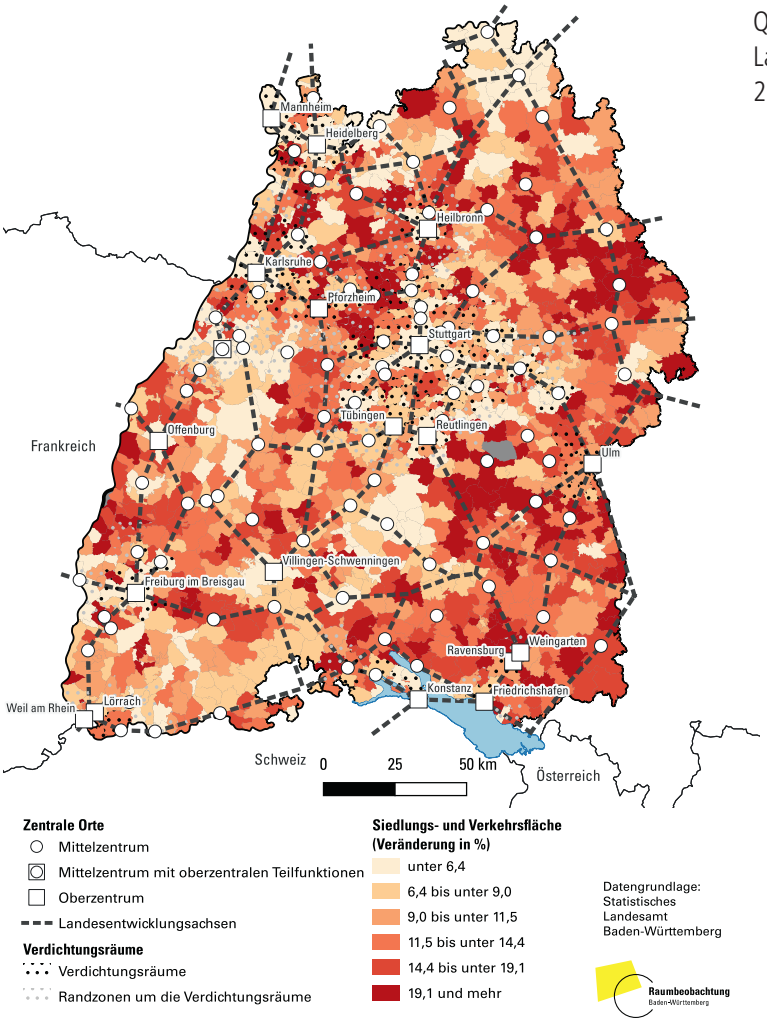
Die Konzentration im Sinne des Zentrale-Orte-Konzepts erfolgt mit einer Soll-Vorschrift: „Zur Sicherung einer ausgewogenen Raumstruktur und zur Vermeidung einer flächenhaften Ausbreitung der Verdichtung soll die Siedlungsentwicklung in den Zentralen Orten und den Siedlungsbereichen der Entwicklungsachsen konzentriert werden. [...]“ (Z 2.6.4). Die Zielqualität dieser Soll-Formulierung ist vor dem Hintergrund der inzwischen aus der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an letztabgewogene Ziele der Raumordnung zu hinterfragen. Konkretisiert wird der Sachverhalt über das Ziel 2.2.3.3: „Auf Flächen und Energie sparende Bau- und Erschließungsformen bei angemessen dichter Bebauung, insbesondere an Haltepunkten des öffentlichen Nahverkehrs, sowie auf eine ausgewogene Mischung verschiedener Nutzungen und eine verkehrsgünstige und wohnortnahe Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten, Infrastruktur- und Erholungseinrichtungen ist hinzuwirken“. Diese Festlegung bezieht sich auf Verdichtungsräume und eine vergleichbare Festlegung für deren Randzonen (Z 2.3.1.2). Für den ländlichen Raum finden sich keine entsprechenden Ziele.

Zur Bewertung, inwiefern dieses Leitbild erreicht wurde, ist es notwendig, die **Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)** sowie die Siedlungsdichte (SD) zu betrachten (s. Abb. 2). In den Analysen der Raumanalyse zeigt sich, dass im Zeitraum von 2000 bis 2020 die SuV um etwa 53.600 ha größer geworden ist, dies entspricht einem Wachstum von 11,4 %. Der Anteil der SuV an den Flächen des Landesgebiets hat sich im genannten Zeitraum um 1,5 %-Punkte erhöht. (ILS 2024a, S. 13)

Trotz eines allgemeinen Rückgangs der täglichen Flächenneuinanspruchnahme ist der Trend seit den späten 2010er-Jahren durch eine erhöhte Bautätigkeit wieder gestiegen. Besonders in nicht-zentralen Orten und

Abbildung 2: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Gemeinden zwischen 2000 und 2020

Quelle: Daten des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg 2024



ländlichen Räumen ist der Zuwachs markant, so dass die raumordnungspolitisch angestrebte Konzentration der Siedlungsentwicklung in zentralen Orten nicht erreicht wurde (ebd., S. 19).

Die Analyse der Flächenneuinanspruchnahme nach Raumtypen in Baden-Württemberg zeigt deutliche Unterschiede zwischen verdichteten und ländlichen Räumen (ebd., S. 14 f.):

1. Verdichtungsraum: Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2020 beträgt 28 %, mit einem Wachstum von 8,6 % (13.100 ha) von 2000 bis 2020.

2. Randzonen und Verdichtungsbereiche im ländlichen Raum: Diese weisen Anteile von 16,2 % bzw. 17,2 % auf. Die Wachstumsraten sind mit 12,8 % (9.500 ha) bzw. 11,1 % (4.600 ha) ähnlich hoch wie im ländlichen Raum.

3. Ländlicher Raum: Dieser Raum weist einen SuV-Anteil von nur 10,5 % auf, aber ein höheres Wachstum von 13,0 %, was einem Zuwachs von 26.300 ha entspricht.

Die Tendenz zur Verlagerung der Siedlungstätigkeit von verdichteten zu ländlichen Räumen folgt einem bundesweiten Muster, bedingt durch niedrigere bauliche Dichten und Flächenausweisungen (ebd., S. 17 f.). § 13b BauGB dürfte zudem die Baulandentwicklung in diesen Gebieten gefördert haben (ebd.). Mit der Streichung von § 13b BauGB durch das Änderungsgesetz vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) aufgrund des Urteils des BVerwG vom 18. Juli 2023 – 4 CN 3.22 – zur Europarechtswidrigkeit der Vorschrift ist der Fehlanreiz allerdings entfallen. Ein Bedarf für weitergehende landesentwicklungspolitische Maßnahmen besteht allerdings fort.

Die Analyse der Flächenneuinanspruchnahme in Baden-Württemberg unter Berücksichtigung von Raumkategorien und Zentralen Orten zeigt, dass diese insbesondere im ländlichen Raum besonders hoch ist. Dies gilt vor allem für Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung, die im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2020 täglich 1,5 ha neue Siedlungs- und Verkehrsflächen beanspruchen (ebd., S. 20 f.). Die höhere Flächenneuinanspruchnahme in ländlichen Gebieten kann in den niedrigeren Bodenpreisen und damit geringeren Anreizen für flächensparende Maßnahmen vermutet werden, wohingegen in verdichteten Räumen die raumordnerische Steuerung der Siedlungsentwicklung u. U. strenger erfolgt (ebd.) und zudem die Flächenkonkurrenzen erheblich zunehmen.

Die tatsächliche Flächenneuinanspruchnahme verfehlt das für Baden-Württemberg umgelegte bundespolitische Flächensparziel von maximal 3 ha pro Tag (vgl. MUKE 2024). Die Mittelzentren in den Verdichtungsbereichen des ländlichen Raums weichen von diesem Ziel ab (ILS 2024a, S. 22). Damit erfüllen Mittelzentren jedoch die Zielsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts, da hier eine Flächenentwicklung über den eigenen Bedarf hinaus zur Umsetzung des Konzentrations- und Bündelungsprinzips erfolgen soll. Das Problem ergibt sich somit insbesondere aus den Flächenentwicklungen in nicht-zentralen Orten. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass nahezu flächendeckend für das Landesgebiet eine Zunahme der SuV erfolgt ist und damit das Leitbild nicht erreicht wurde.

Weitere Anhaltspunkte ergeben sich aus der Entwicklung der **Siedlungsdichte** in Baden-Württemberg zwischen 2000 und 2020 (s. Abb. 3). Auf Landesebene zeigt sich eine allgemeine Abnahme der Siedlungsdichte um 5,3 % (ebd., S. 26). Diese schwankt im Zeitverlauf, mit einer Abnahme von 2000 bis 2012 und nach 2016 und einer Zunahme zwischen 2012 und 2016 (um 2,2 %). Dieser Anstieg wird auf die Reurbanisierung und internationale Migration zurückgeführt, insbesondere durch die starke Zuwanderung in die Großstädte, die hauptsächlich durch eine intensivere Nutzung bestehender Siedlungsflächen absorbiert wurde. Die Siedlungsdichte variiert jedoch erheblich zwischen verschiedenen Raumkategorien (ebd., S. 26 f.):

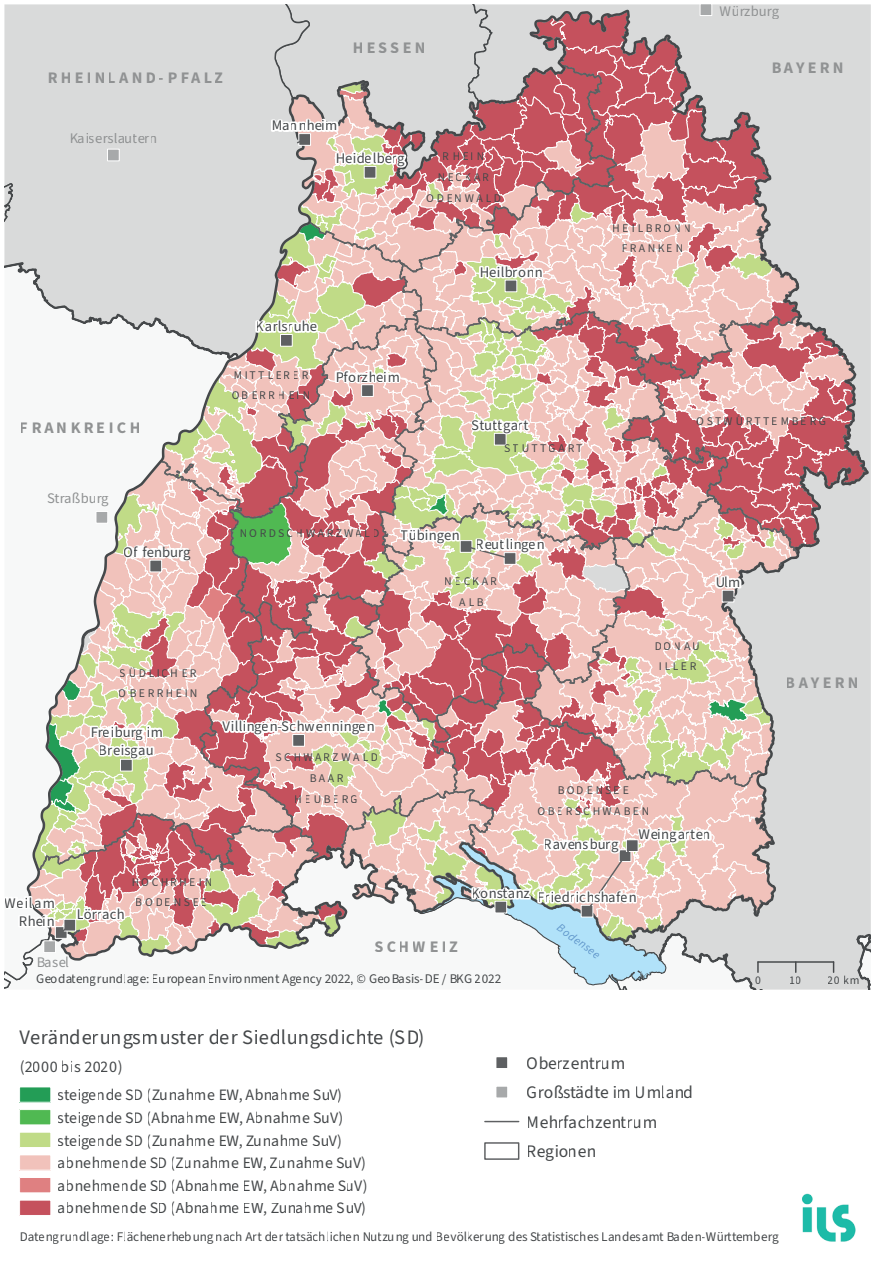
1. Verdichtungsräume vs. ländliche Räume: Während die Siedlungsdichte in Verdichtungsräumen wie Stuttgart, Mannheim oder Karlsruhe im Jahr 2020 bei 34 EW pro ha liegt, fällt sie in ländlichen Räu-

men auf etwa 13 EW pro ha. Die Abnahme der Siedlungsdichte war im ländlichen Raum mit 9,5 % besonders stark. Auch in den Randzonen der Verdichtungsbereiche (-5,9 %) und in Verdichtungsbereichen im ländlichen Raum (-6,5 %) nahm die Dichte ab. Selbst in den zentralen Verdichtungsräumen sank sie leicht um 1,2 %.

2. Zentrale-Orte-Typen: Die Analyse zeigt, dass Oberzentren in den Verdichtungsräumen ihre Siedlungsdichte um 1,6 % steigern konnten, während Kleinzentren eine deutliche Abnahme um 8,5 % erlebten. Diese Befunde unterstreichen die Schwierigkeiten kleinerer Kommunen bei der Erreichung höherer Dichten durch Innenentwicklung sowie der Nutzung von Brachflächen und Baulücken.

3. Landesentwicklungsachsen: Die Gemeinden entlang der Entwicklungsachsen weisen mit 25 EW pro ha eine höhere Siedlungsdichte auf als jene abseits der Achsen (17 EW pro ha). Die stärkere oder schwächere Veränderung der Siedlungsdichte über die Jahre hinweg zeigt, dass die Entwicklungsachsen eine effizientere Flächennutzung ermöglichten, vermutlich beeinflusst durch höhere Bodenpreise.

Abbildung 3: Veränderungsmuster der Siedlungsdichte



Quelle: ILS 2024a, S. 30

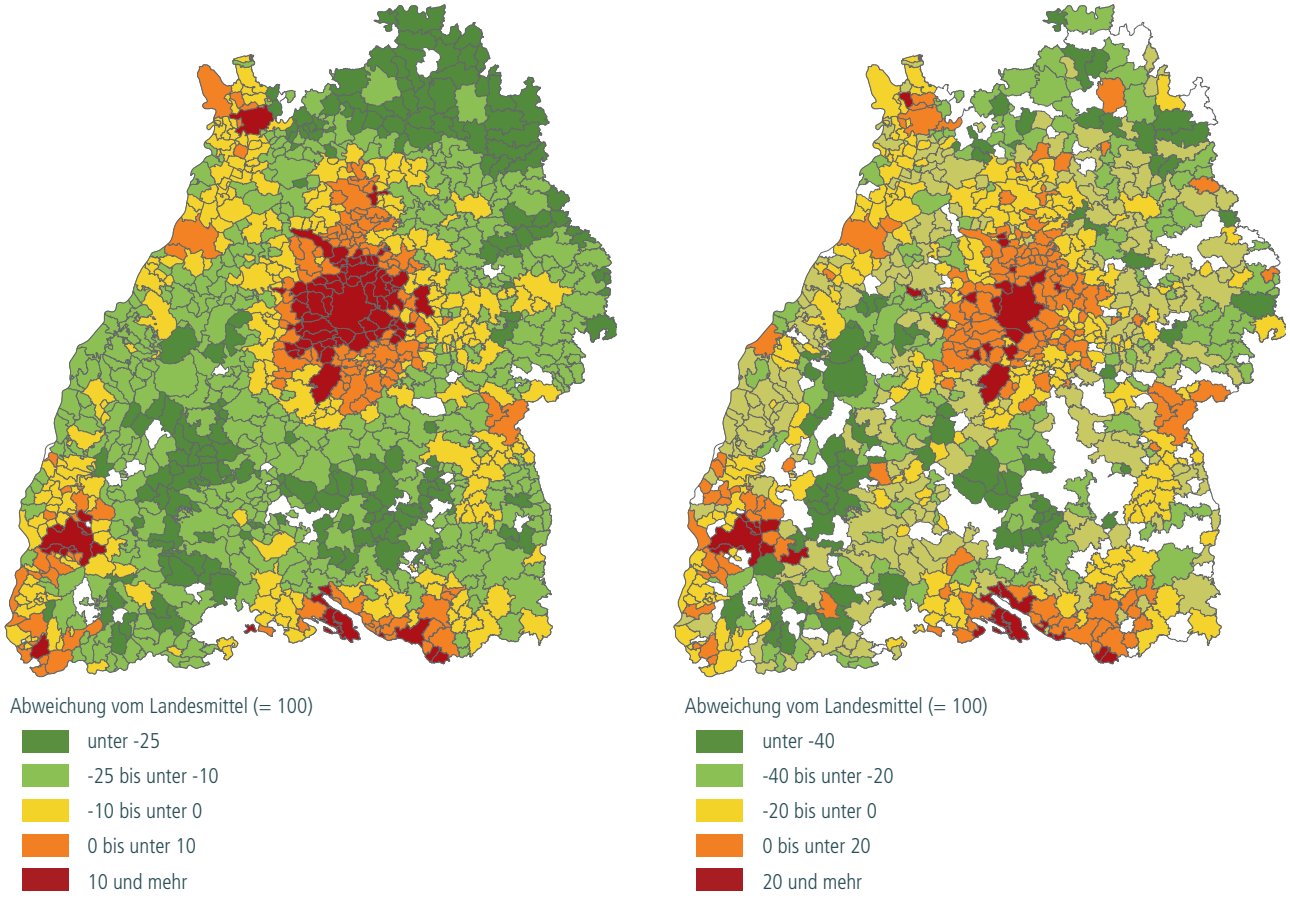
9.2.2 Angemessene Versorgung mit Wohnraum

Im Leitbild des LEP 2002 wird im Grundsatz 1.4 festgelegt, dass zur Gewährleistung einer angemessenen Versorgung mit Wohnraum für alle Teile der Bevölkerung Wohnungsbau, städtebauliche Erneuerung und Entwicklung an den voraussehbaren Bedürfnissen und Aufgaben der Gemeinden ausgerichtet werden sollen.

Zur Bewertung der angemessenen Wohnraumversorgung werden anhand eines Indexwertes die **Mietpreise** sowie die **Preise für Eigentumswohnungen** im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2023 betrachtet (s. Abb. 4). Dabei wird ein Index verwendet, der das Landesmittel Baden-Württembergs auf 100 festsetzt. Diese Methode ermöglicht es, regionale Unterschiede in den Wohnkosten zu identifizieren und herauszustellen, in welchen Gebieten die Preise über oder unter diesem Durchschnittswert liegen. Die Datenlage beschränkt sich auf jene Kommunen, für die ausreichend Inserate vorhanden sind, um eine zuverlässige Auswertung zu gewährleisten.

Die Ergebnisse in Abbildung 3 zeigen deutliche regionale Unterschiede für Mieten und Eigentumswohnungen. In den Verdichtungsräumen, also den städtischen und dicht besiedelten Gebieten, liegen die Mietpreise sowie die Kaufpreise für Eigentumswohnungen oft signifikant über dem Landesdurchschnitt. Dies spiegeln die hohe Nachfrage und das begrenzte Angebot in diesen Regionen wider. Besonders auffällig sind die hohen Kosten in städtischen Ballungszentren, wo Wohnraum besonders begehrt ist.

Abbildung 4: Mietpreise (links) und Preise für Eigentumswohnungen (rechts)
(jeweils 2021–2023 als Indexwert)



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Empirica Preisdatenbank, Basis: VALUE Marktdaten 2023
(Gemeinden ohne belastbare Werte werden weiß dargestellt)

Auf der anderen Seite zeigt sich in ländlichen Gebieten ein gegenläufiges Bild. Hier sind die Mieten und die Preise für Eigentumswohnungen in der Regel günstiger als der Landesdurchschnitt. Diese Gebiete bieten oft mehr Wohnraum zu niedrigeren Preisen, was vor allem auf geringere Bodenpreise und eine weniger angespannte Marktsituation zurückzuführen ist. Eine interessante Ausnahme bildet der Bereich um Karlsruhe. Trotz seiner Zugehörigkeit zu einem Verdichtungsraum weist das nähere Umland niedrigere Mieten auf, die sogar unter dem Landesmittel liegen. Dies könnte auf spezifische lokale Faktoren wie beispielsweise Infrastrukturprojekte, gemeindliche Wohnraumpolitik oder demografische Entwicklungen zurückzuführen sein.

Insgesamt bestätigt die Auswertung das bekannte Muster, dass Wohnraum in Verdichtungsräumen deutlich teurer ist als im ländlichen Raum – eine wesentliche Hürde, um die Wohnraumversorgung in Baden-Württemberg gerecht und ausgewogen zu gestalten und damit dem Leitbild des LEP zu entsprechen. Dies zeigt sich auch in den Analysen des ILS: Der Kurzbericht zur Raumanalyse geht zudem auf den Zusammenhang zwischen Wohnraumversorgung und Zentralörtlichkeit sowie in Bezug zur Raumstrukturgliederung ein (ILS 2024b).

- Zentralörtlichkeit und Wohnungsmarkt: Die Zentralörtlichkeit einer Gemeinde korreliert mit der Wohnraumversorgung. Zum einen weisen Städten und Gemeinden mit einer höheren zentralörtlichen Bedeutung ein höheres Angebot an Wohngebäuden (oftmals mit mehreren Wohneinheiten) auf. Zum anderen bedingt die Gravitationskraft dieser Zentren eine starke Nachfrage nach Wohnraum, wodurch die Mieten und damit die Wohnkostenbelastung der Haushalte steigen. Dieser Prozess wird besonders in Oberzentren sichtbar. (ebd., S. 11, 36, 41)

- Raumstrukturkategorien und Wohnkosten: Während in Verdichtungsräumen eine hohe Belastung durch Wohnkosten mit einer über dem Landesdurchschnitt liegenden Mietkostenbelastungsquote besteht, bieten ländliche Regionen generell niedrigere Mieten. Dies wird jedoch oft durch eine geringere Verfügbarkeit und Vielfalt an Wohnraum relativiert, was die Wohnraumversorgung in diesen Gebieten einschränkt. (ebd., S. 35f.)

9.2.3 Sicherung der für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild bedeutsamen Freiräume

Im Leitbild des LEP 2002 wird im Grundsatz 1.9 festgelegt, dass für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild bedeutsame Freiräume zu sichern und zu einem **großräumigen Freiraumverbund** zu entwickeln sind. Kapitel 5 des LEP 2002 befasst sich mit der Freiraumsicherung sowie der Ausgestaltung der Freiraumnutzungen. Auf der Grundlage der gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG bildet Kapitel 5 in Verbindung mit Kapitel 2 zur „Raumstruktur" das Gesamtkonzept eines multifunktionalen Freiraumschutzes im LEP 2002 anhand von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Maßgeblich sind hierfür vor allem die Plansätze in den Unterkapiteln 2.4 zum „Ländlichen Raum" und 2.6 zu den „Entwicklungsachsen" sowie in den Unterkapiteln 5.1 zum „Freiraumverbund" und 5.3 zur „Land- und Forstwirtschaft". Von zentraler Bedeutung sind dabei die Ziele der Raumordnung zur Festlegung überregional bedeutsamer naturnaher Landschaftsräume in Z 5.1.2 und zur Ausweisung Regionaler Grünzüge, Grünzäsuren und schutzbedürftiger Bereiche in Z 5.1.3.

Bei den Befragungen der Regierungspräsidien und Regionalverbände zeigt sich ein komplexes und teilweise ambivalentes Bild in Bezug auf eine Einschätzung der Zielerreichung. Überwiegend wird betont, dass eine Sicherung von Freiräumen durch die Festlegung und Darstellung von **Grünzügen und Grünzäsuren** in den Regionalplänen weitgehend erreicht wurde. Die Grünzüge und Grünzäsuren dienten als vorbildliches Beispiel dafür, wie durch klare Zuständigkeiten, in diesem Fall der Regionalverbände, und eine hohe Verbindlichkeit der Ziele eine erfolgreiche Umsetzung eingeleitet wurde. In der Planungspraxis variiert jedoch die Vorgehensweise bei der Ausweisung regionaler Grünzüge erheblich: Einerseits gibt es sehr großflächige Festlegungen von regionalen Grünzügen, die jedoch viele Öffnungs- und Ausnahmemöglichkeiten bieten.

Andererseits werden eher kleinteilige regionale Grünzüge ausgewiesen, die dann eine sehr restriktive Wirkung entfalten.

Aus Perspektive der Umweltverbände wurde das Leitbild eines großräumigen Freiraumverbundes nicht hinreichend umgesetzt, wenngleich die Anstrengungen der letzten Jahre explizit gewürdigt wurden. In diesem Zusammenhang werde zudem einer Verknüpfung der Freiräume mit den Siedlungslagen zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Laut der Raumanalyse hat sich die **Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen** von 11,8 ha/Tag im Jahr 2001 auf 5,4 ha/Tag im Jahr 2020 verringert, wobei der Durchschnitt über 20 Jahre bei 7,3 ha/Tag liegt (ILS 2024a, S. 13). Diese Daten zeigen einen positiven Trend zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, der allerdings in jüngerer Vergangenheit zum Erliegen gekommen ist, möglicherweise beeinflusst durch eine anziehende Baukonjunktur in den 2010er-Jahren oder Verknappung der Innenentwicklungspotentiale.

Die Ergebnisse aus den Befragungen und der Raumanalyse verdeutlichen, dass trotz erkennbarer Fortschritte im Bereich des Freiraumschutzes noch erhebliche Herausforderungen bestehen. Dies gilt in Bezug auf konkretere Zielsetzungen für den Flächenschutz, die zu sichernden oder zu erreichenden Qualitäten im Freiraum, eine verbesserte Integration von Biodiversitätszielen und das Ausbalancieren von Nutzungsansprüchen und Flächenkonkurrenzen.

9.2.4 Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen

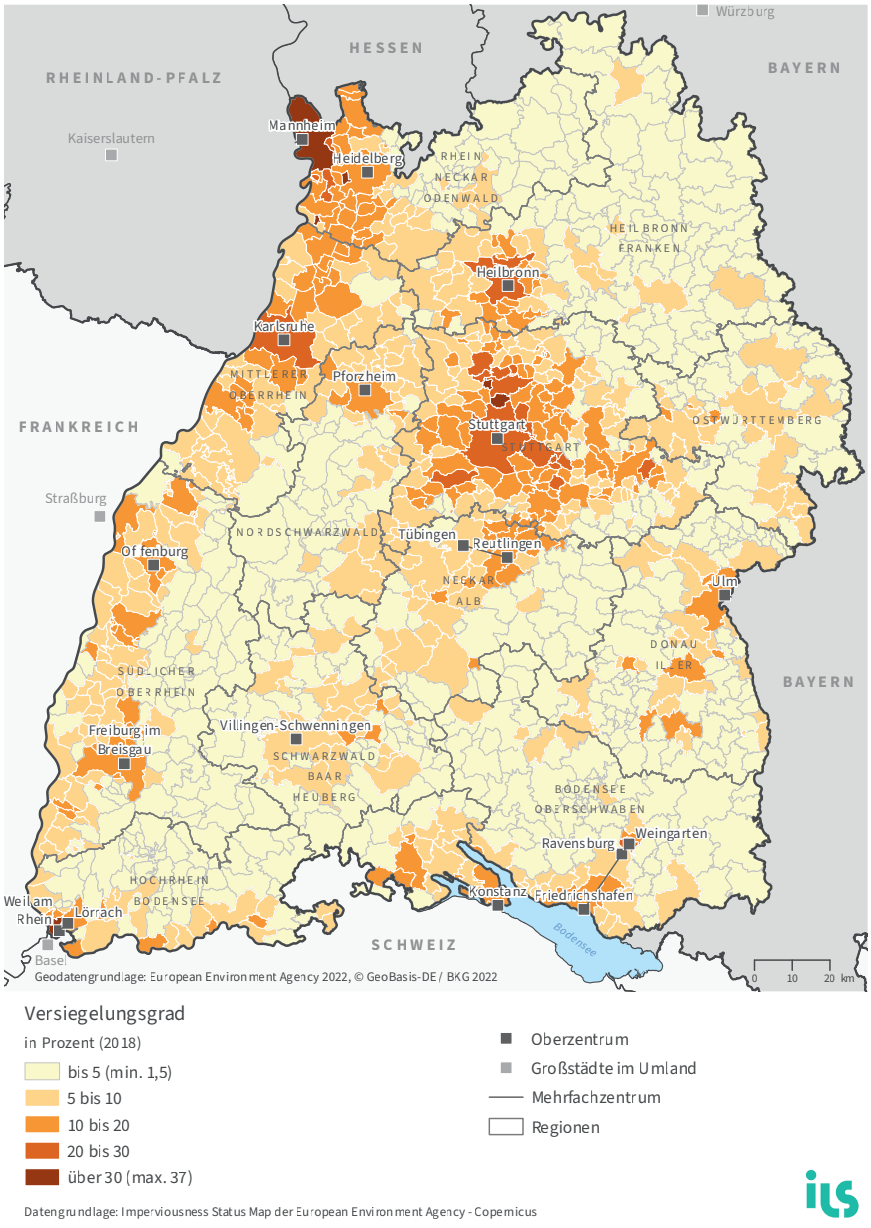
Der LEP 2002 gibt in Grundsatz 1.9 das Leitbild vor, die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft zu sichern, die Naturgüter Boden, Wasser, Luft und Klima sowie die Tier- und Pflanzenwelt zu bewahren und die Landschaft in ihrer Vielfalt und Eigenart zu schützen und weiterzuentwickeln. Es wird festgelegt, dass für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild bedeutsame Freiräume zu sichern und zu einem großräumigen Freiraumverbund zu entwickeln sind.

In den Interviews mit den Verbänden wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass der (verstärkte) Ausbau der Siedlungs- und Infrastrukturen den Schutz natürlicher Lebensgrundlagen gefährde. Die Notwendigkeit des stärkeren Schutzes bestätigen auch die Analysen der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württembergs. Die Grundwasserüberwachung zeigt, dass im Jahr 2022 der Schwellenwert für Nitrat im Grundwasser an etwa 8 % der durchgeführten Messstellen überschritten wurde. Der Schwellenwert für Pflanzenschutzmittel wurde im Jahr 2021 an 1,7 % der Messstellen überschritten. Zwar seien dies weniger Messstellen als in früheren Jahren, jedoch werden die Schwellenwerte in der Mehrzahl durch Wirkstoffe überschritten, die seit den 1990er-Jahren verboten sind (vgl. LUBW 2024, S.1). Insgesamt ist der Grundwasserzustand zwar verbessert, jedoch geht aus der Analyse hervor, dass die Schutzmaßnahmen weiter umgesetzt und optimiert werden müssen (vgl. ebd., S. 2). In der letzten durchgeführten Bewertung der Fließgewässer 2021 wurde ein flächendeckender nicht guter chemischer Zustand der Gewässer festgestellt (vgl. LUBW o. J.a). Die Analysen zeigen auch im Hinblick auf den ökologischen Zustand der Fließgewässer einen mäßigen bis schlechten Zustand auf (vgl. LUBW o. J.b).

Ein wichtiger Indikator für die Sicherung abiotischer und biotischer Natürgüter ist der **Versiegelungsgrad**. Die Raumanalyse zeigt, dass im Jahr 2018 in Baden-Württemberg der Versiegelungsgrad bei etwa 6 % der Landesfläche gelegen hat (s. Abb. 5). Dies entspricht einem Anteil von etwa 42 % an der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Der Versiegelungsgrad variiert deutlich je nach Region. In den Raumkategorien ist der Anteil der versiegelten Flächen in Verdichtungsräumen mit etwa 14 % der Gesamtfläche und über der Hälfte der SuV erwartungsgemäß am höchsten. In den Randzonen um die Verdichtungsräume und den Verdichtungsbereichen im ländlichen Raum ist der Versiegelungsgrad annähernd gleich hoch. Im ländlichen Raum liegt er hingegen mit nur 3,6 % der Gesamtfläche und weniger als 35 % der SuV deutlich am niedrigsten. Bei den

Zentralen Orten sind die Oberzentren mit 19 % der Gesamtfläche und fast 53 % der SuV am stärksten versiegelt. Die beiden unteren zentralörtlichen Stufen und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung weisen hingegen nur geringe Unterschiede im Versiegelungsgrad auf. (ILS 2024a, S. 23 f.)

Abbildung 5: Versiegelungsgrad an der Gesamtfläche 2018



Quelle:
ILS 2024a, S. 25

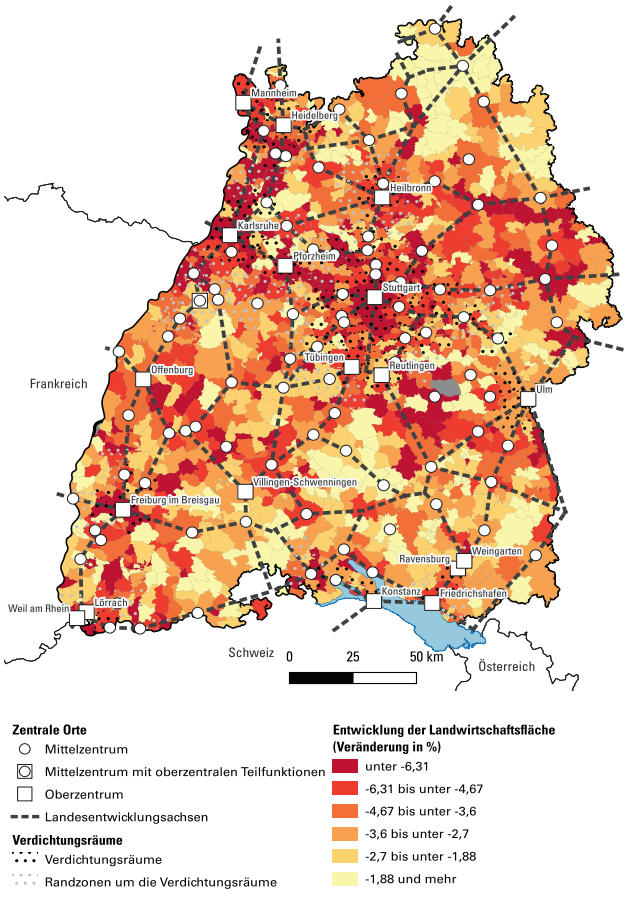
9.2.5 Erhalt der Land- und Forstwirtschaftsflächen

Auf den Erhalt der Land- und Forstwirtschaft wird im Leitbild des LEP 2002 im Grundsatz 1.10 eingegangen: „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 stärken". Weiterführend greift der LEP das Thema in Kapitel 5.3 auf. Insbesondere die Zielfestlegung 5.3.2 geht auf den Schutz der Freiraumressourcen ein: „Die für eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung gut geeigneten Böden und Standorte, die eine ökonomisch und ökologisch effiziente Produktion ermöglichen, sollen als zentrale Produktionsgrundlage

geschont werden; sie dürfen nur in unabweisbar notwendigem Umfang für andere Nutzungen vorgesehen werden. Die Bodengüte ist dauerhaft zu bewahren".

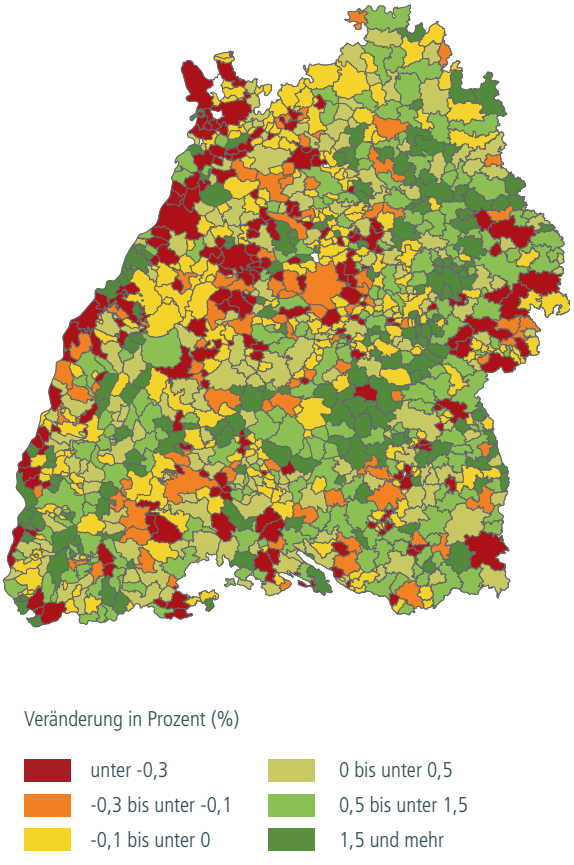
Die Daten zur **Entwicklung der landwirtschaftlichen Fläche** zwischen 2000 und 2020 machen deutlich, dass besonders in Verdichtungsräumen die landwirtschaftliche Fläche teilweise mit mehr als 6 % stark abgenommen hat (vgl. Abb. 6). In Teilen nimmt die Landwirtschaftsfläche auch außerhalb der Randzonen der Verdichtungsräume deutlich ab. Die Abnahme im Norden und Süden des Landes ist dabei sichtbar geringer als in den mittleren Landesbereichen. Bezogen auf das gesamte Landesgebiet ist die Landwirtschaftsfläche um 62.777 ha (3,8 %) im oben genannten Zeitraum gesunken (Statistisches Landesamtes Baden-Württemberg 2024). Demgegenüber ist die **Waldfläche** im gleichen Zeitraum mit 0,5 % (7.077 ha) leicht gewachsen (ebd.). Der räumliche Vergleich zeigt, dass der Großteil des Waldzuwachses im Osten Baden-Württembergs stattgefunden hat. Im Bereich der Verdichtungsräume ist dagegen ein (leichter) Verlust von Waldflächen festzustellen (vgl. Abb. 7).

Abbildung 6: Entwicklung der Landwirtschaftsfläche in den Gemeinden zwischen 2000 und 2020



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2024

Abbildung 7: Veränderung der Waldfläche zwischen 2000 und 2020



Quelle: Eigene Darstellung; Daten Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2024

Die Ergebnisse aus den Befragungen zeigen, dass für die Land- und Forstwirtschaftsflächen die Zielerreichung unterschiedlich bewertet wurde. Zwar erfolge eine wirkungsvolle Sicherung über Grünzüge, jedoch wurde kritisch bewertet, dass die Städte und Gemeinden im Umfeld der Siedlungsbereiche Flächenbevorratung betrieben. Das führe dazu, dass Pachtverträge mit Städten und Gemeinden oft nur mit kurzer Laufzeit abgeschlossen würden, was mit einer geringen Planungssicherheit für die Landwirtschaft einhergehe. Dies

habe erhebliche negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft, da der Anteil der gepachteten Flächen in Baden-Württemberg relativ hoch ist und in einigen Regionen sogar über 90 % liegt.

Für die Böden in Baden-Württemberg ergab die Befragung der Verbände, dass die Sicherung der besten Böden mit der Flurbilanz durchaus gelungen sei. Dies wird zusätzlich durch Verwaltungsvorschriften unterstützt, lediglich die langen Umsetzungszeiten seien zu kritisieren. Die Erreichung des Ziels 5.3.2 wird jedoch seitens der Fachverbände sehr unterschiedlich gewertet. Einerseits wird die Erhaltung guter Böden durch die „Flurbilanz" der landwirtschaftlichen Fachplanung als erreicht angesehen, andererseits wird es von einem Verband als verfehlt betrachtet. Es wird kritisiert, dass eine große Zahl an Flächen durch Bautätigkeit und Maßnahmen zum Ausgleich verloren gingen. So komme es nicht nur durch die Baumaßnahme selbst zu einem Flächenverlust, sondern die Maßnahmen zum Ausgleich sorgten zusätzlich für den Verlust von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen.

Die im Grundsatz 5.3.3 vorgesehene Verbesserung der Flurstruktur wird positiv und in der Umsetzung als erfolgreich bewertet. Es wird darauf hingewiesen, dass dies eine langfristige und fortlaufende Aufgabe darstelle, der eingeschlagene Weg aber grundsätzlich richtig sei.

9.2.6 Flächendeckende Versorgung mit moderner Infrastruktur

Im Leitbild des LEP 2002 wird im Grundsatz 1.6 die flächendeckende Versorgung mit moderner Infrastruktur als Mittel zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Landes festgehalten. Zur Erreichung des Leitbilds sollen hierfür „infrastrukturelle [...] Einrichtungen unter Beachtung von Leistungsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Tragfähigkeit bedarfsgerecht und zukunftsorientiert" ausgebaut und vernetzt werden.

Die Auswertungen der Befragungen der Regionalverbände sowie Verbände und Vereine zeigen, dass die Zielerreichung in Bezug auf die **Verkehrs- und Mobilitätsinfrastruktur** sehr differenziert bewertet wird: So sei beispielsweise die europäische Vernetzung der Region Stuttgart gelungen. Bezüglich des Ausbaus des Schienenfernverkehrs (Z 4.1.7) wird betont, dass die entsprechenden Ausbauvorhaben überwiegend zumindest in der Planung, jedoch nur teilweise schon in der Umsetzung begriffen seien. Dies gilt auch für Stuttgart 21 (Z 4.1.9). Somit könne zumindest für den Schienenfernverkehr teilweise eine Zielerreichung festgestellt werden (Z 4.1.4). Demgegenüber konnte der Ausbau der Binnenschifffahrt (Z 4.1.4) nicht realisiert werden. Insofern sei auch eine konsequente Verlagerung des Gütertransports auf Schiene und Fluss nicht erreicht worden. Im Bereich des Güterverkehrs seien Verladepunkte eher abgebaut worden, dies ändere sich jedoch seit ca. drei bis fünf Jahren. Bei vielen Gewerbegebieten (insbesondere im Bereich Logistik) und Einzelhandelsgroßvorhaben sei zudem der Fokus auf eine direkte Anbindung an Autobahnen gelegt worden.

Auch hinsichtlich der Vernetzung des schienengebundenen ÖPNV seien die Ziele des LEP 2002 nicht erreicht worden; der Fokus liege noch immer auf dem motorisierten Individualverkehr. Die Anbindung mit der Schiene und der Ausbau der Schieneninfrastruktur im ÖPNV hätten zwar in den letzten Jahren gerade in Baden-Württemberg einen Aufschwung erlebt, doch fehle es der ÖPNV-Strategie am räumlichen Bezug, so dass die erforderliche Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehrsentwicklung ausgeblendet bleibe.

Die Versorgung in Bezug auf den Busverkehr wird in der Fläche hingegen als grundsätzlich ausreichend betrachtet. Vor allem Regio-Buslinien wurden deutlich ausgebaut. Verbesserungsbedarf wird bei Zubringerverkehren aus kleinen Gemeinden gesehen. Eine echte „Verkehrswende" sei jedoch noch nicht zu erkennen, da es auch im Straßenbereich zu einem weiteren Aufwuchs gekommen sei.

Dem Ausbau vorhandener Verkehrswege ist gemäß Grundsatz 4.1.2 Vorrang einzuräumen: In den Interviews wurde betont, dass dies bezogen auf den Schienenfernverkehr weitestgehend erreicht worden sei, im ÖPNV habe jedoch sowohl Aus- als auch Neubau stattgefunden.

Die Begründung des LEP 2002 gibt zur Festlegung der Oberzentren in Z 2.5.8 an, dass Haltestellen des Eisenbahnfernverkehrs ein Merkmal für Oberzentren darstellen. Eine Auswertung der Fahrplandaten im Rahmen der Raumanalyse aus dem Dezember 2022 zeigt, dass in Baden-Württemberg 59 Gemeinden, also 5 % aller Gemeinden, Fernverkehrshalte aufweisen, darunter 15 Oberzentren (vgl. ILS 2023b, S. 17). Ausnahmen bilden Heilbronn, Lörrach und Weingarten, die beiden letzteren sind jedoch im gemeinsamen Oberzentrum über die benachbarte Stadt angebunden. Fernverkehrszüge bedienen auch 30 Mittelzentren, insbesondere in den Verdichtungsräumen und Verdichtungsbereichen im ländlichen Raum.

Der LEP 2002 enthält keine Festlegungen zur Einbindung Zentraler Orte in den Schienenregionalverkehr. Die Untersuchung der regionalen Verkehrsverbindungen zeigt jedoch, dass 470 Gemeinden, oder 43 % aller Gemeinden in Baden-Württemberg, darunter alle Oberzentren und 95 % der Mittelzentren, an das Netz angeschlossen sind (vgl. ebd, S. 18). Einige Mittelzentren wie Künzelsau, Walldorf, Schramberg, Laichingen und Pfullendorf haben keinen direkten Anschluss, wobei Walldorf und Laichingen im gemeinsamen Mittelzentrum über die benachbarte Stadt verbunden sind. Zusätzlich sind viele Unterzentren, Kleinzentren und nicht-zentrale Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionszuweisung Teil des regionalen Schienennetzes.

Für die Infrastruktur **Energieversorgung** wurde festgestellt, dass der Kraftwerkspark in Baden-Württemberg geschrumpft sei, was zu einer Verschlechterung der Versorgungssicherheit führen könne oder bereits geführt habe. So werde vor allem das Potenzial von schwarzstartfähigen Pumpspeicherkraftwerken nicht vollständig genutzt. Zudem bleiben die Möglichkeiten der Tiefengeothermie und der Flusswärmepumpen weitgehend ungenutzt. Der Ausbau der Windenergie wurde bis zum 2022 in Kraft getretenen Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land weitgehend vernachlässigt. Bei der Wasserkraft wurde keine Ausweitung vorgenommen; vielmehr ging durch den Rückbau kleinerer Anlagen Kapazität verloren. Auch die Fortschritte in der Fern- und Nahwärmeversorgung blieben gering. Die Netzplanung wurde in der Raumordnung nicht ausreichend berücksichtigt.

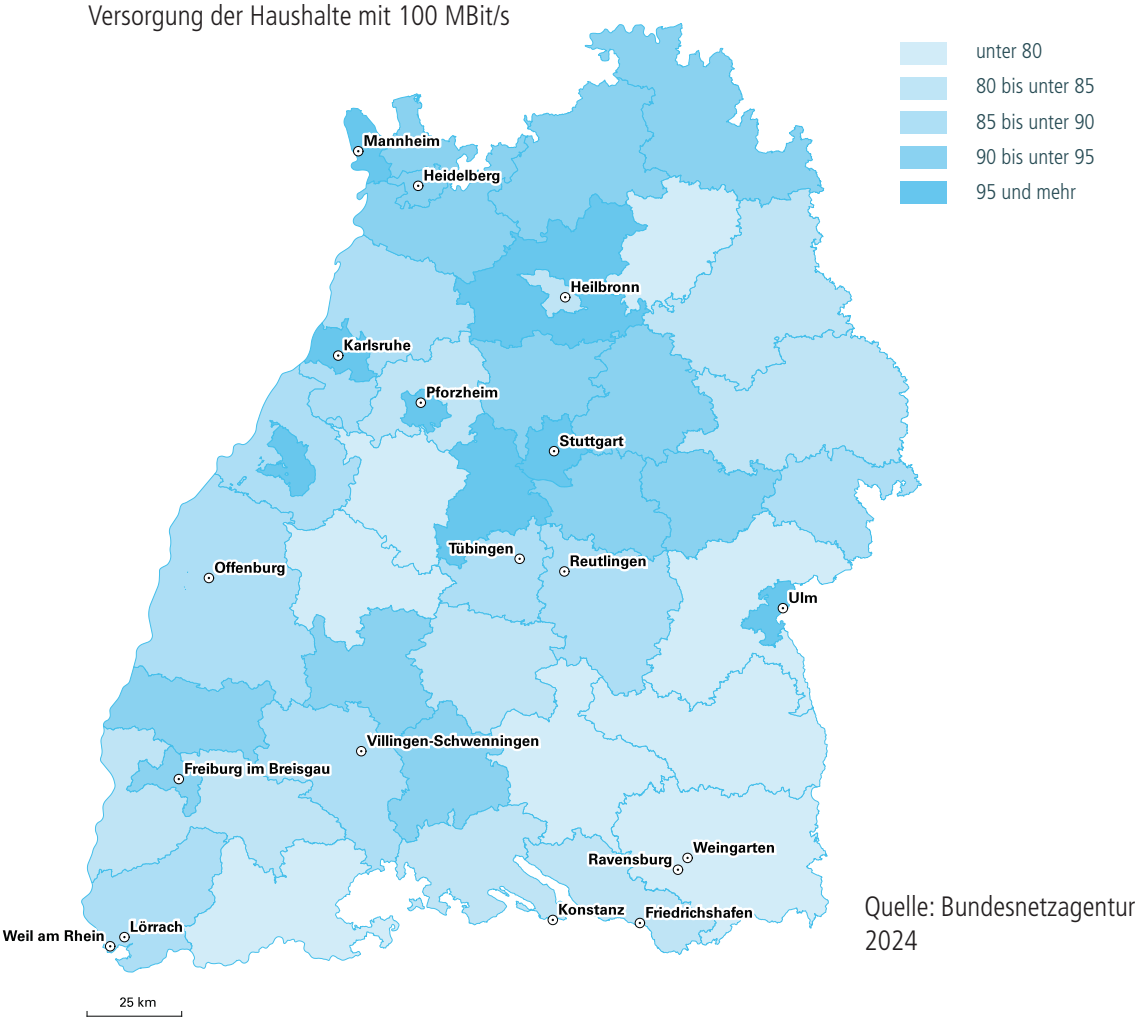
Für die Infrastruktur **Wasserversorgung** wird festgehalten, dass der Schutz vor Nitrateintrag nach dem Fachrecht unzureichend ist. Der Masterplan Wasserversorgung strebt ein resilientes Wasserversorgungssystem an, allerdings gibt es Defizite bezüglich der erzielten Ergebnisse und der Reichweite, wie etwa bei der Fernwasserversorgung. Der Umgang mit Wasserknappheit wird nicht klar adressiert, obwohl Wassermangel zu Flächensicherungsansprüchen führt und erhebliche Auswirkungen auf gewerbliche und landwirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten hat.

Die Begründung des LEP 2002 benennt **Hochschulen** als essenzielles Merkmal für Oberzentren. Es gibt 107 Hochschulstandorte in 45 Gemeinden Baden-Württembergs, was 4 % aller Gemeinden entspricht (vgl. ILS 2023b, S. 7). Die meisten Standorte befinden sich in den Oberzentren Stuttgart, Mannheim, Karlsruhe und Freiburg. 94 % der Oberzentren haben mindestens eine Hochschule (ebd.). Im gemeinsamen Oberzentrum Weil am Rhein/Lörrach gibt es eine Hochschule mit Standort in Lörrach. Auch 23 % der Mittelzentren haben Hochschulstandorte, was auf eine gewollte Dezentralisierung der Hochschullandschaft seit den 1990er-Jahren hindeutet (ebd.). In Baden-Württemberg gibt es nur 66 Gemeinden ohne Schulen, und diese befinden sich ausschließlich in Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung, meist im ländlichen Raum. Kleinzentren haben durchschnittlich 1–3 Schulen, Unterzentren etwa 6 Schulen pro Gemeinde (ebd., S. 8). Mittelzentren, besonders in Verdichtungsbereichen, zeigen eine noch höhere Anzahl an Schulen. Oberzentren weisen eine besonders hohe Schulanzahl auf, mit durchschnittlich 44 Schulen in Verdichtungsbereichen im ländlichen Raum und fast 72 in Verdichtungsräumen (ebd.).

Ende 2021 gab es in Baden-Württemberg 347 **Krankenhausstandorte** in 158 Gemeinden. Das entspricht 14 % aller Gemeinden mit mindestens einem Krankenhaus. Die Verfügbarkeit variiert stark je nach Zentralörtlichkeit: 83 % der Mittelzentren und 89 % der Oberzentren haben mindestens einen Krankenhausstandort. In Unterzentren beträgt der Anteil 20 %, in Kleinzentren 7 % und in Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung weniger als 5 %. (ebd., S. 9 f.)

Das Thema der **Breitbandversorgung** ist im LEP 2002 nicht enthalten. Aus heutiger Sicht ist dies jedoch ein Bereich, der zur modernen Infrastrukturversorgung zählt. In den Verdichtungsräumen im Norden Baden-Württembergs ist die Breitbandverfügbarkeit (mehr als 100 Mbit/s) bereits weit vorangeschritten mit Verfügbarkeitswerten von 85 % bis mehr als 95 % der Haushalte (s. Abb. 8). Auch in den ländlichen Räumen im Norden ist bereits eine gute Breitbandversorgung (mindestens 80 % mit Ausnahme eines Kreises) vorhanden (vgl. Abb. 8). Dies steht im Gegensatz zu den ländlichen Räumen im Südosten des Bundeslandes: Dort ist die Breitbandverbindung größtenteils in weniger als 80 % der Haushalte verfügbar. Im Süden und Südwesten zeigt sich das Bild etwas differenzierter: Dort ist die Breitbandverfügbarkeit in den verdichteten Räumen mit bis zu 90 % etwas geringer als in den verdichteten Räumen im Norden.

Abbildung 8: Breitbandverfügbarkeit im Jahr 2022:
Versorgung der Haushalte mit 100 MBit/s



Quelle: Bundesnetzagentur 2024

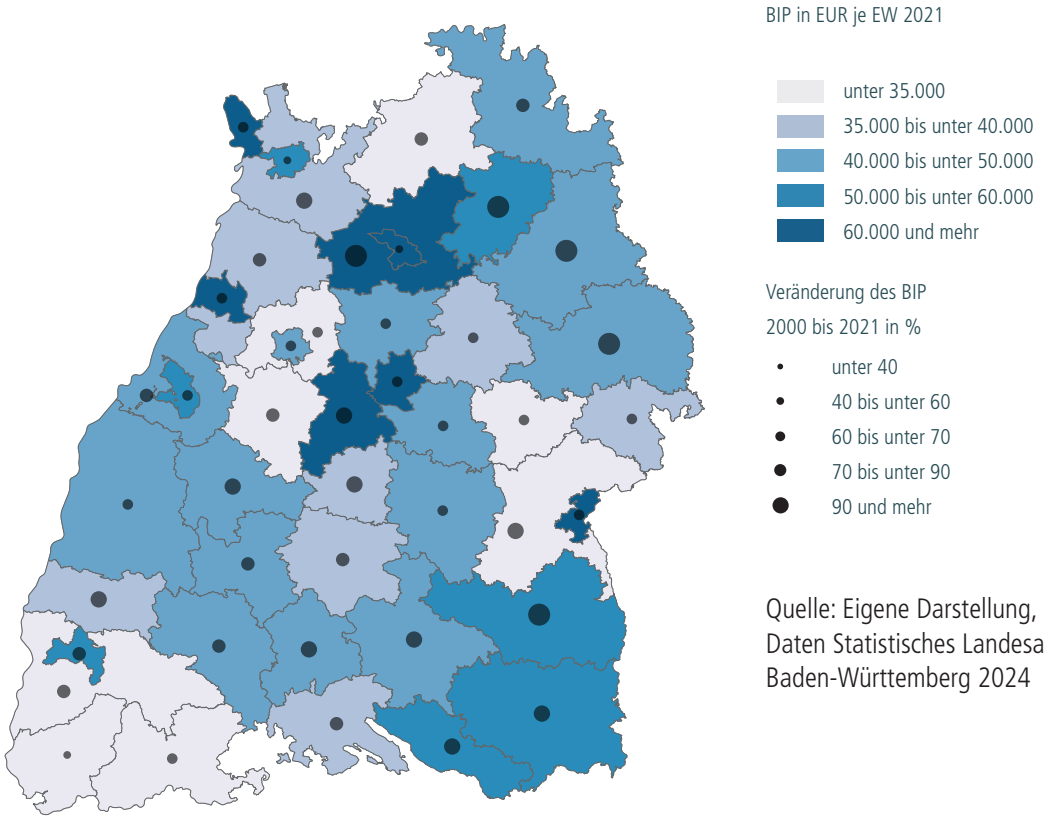
9.2.7 Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität

Der LEP 2002 gibt im Leitbild bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität im Grundsatz 1.5 vor, dass: „[das] Land [...] als Wirtschaftsstandort und Tourismusregion in seiner Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität zu stärken [ist]. Dazu ist die Wirtschaft des Landes durch Erschließung von Wachstumsfeldern, Einsatz neuer Schlüsseltechnologien, Einrichtung zukunftsorientierter Ausbildungsgänge und Vorhaltung geeigneter Standorte für Ansiedlungen und Erweiterungen in ihrem Strukturwandel und in ihrer räumlichen und sektoralen Entwicklung zu unterstützen".

Die Raumanalyse verdeutlicht, dass die im LEP 2002 ausgewiesenen Oberzentren im Median eine Einwohnerzahl von etwa 116.031 EW aufweisen und 57.427 Beschäftigten einen Arbeitsplatz bieten. Damit leben etwa ein Viertel der Bevölkerung Baden-Württembergs in einem der 18 Oberzentren. Bei den **Beschäftigten** haben die Oberzentren mit einem Anteil von 34 % eine noch größere Bedeutung. Auch bei der positiven Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung in Baden-Württemberg der letzten zwei Jahrzehnte spielen die Oberzentren eine entscheidende Rolle. Ein Drittel des landesweiten Wachstums entfällt auf die 18 Oberzentren (ILS 2023b, S. 36 f.). Die Zahl der Beschäftigten in den Oberzentren ist seit 2008 im Durchschnitt um 21 % gestiegen. Die größten Zuwächse bei den Beschäftigten verzeichneten Tübingen (+40 %), Freiburg (+32 %) und Ravensburg (+26 %). Dagegen lag der Beschäftigungszuwachs in Lörrach, Villingen-Schwenningen (beide + 5 %) und besonders Weingarten (+8 %) deutlich unter dem Durchschnitt der Oberzentren sowie unter der gesamten Entwicklung in Baden-Württemberg. Bei den gemeinsamen Oberzentren dominieren, anders als bei der Bevölkerungsentwicklung, Ravensburg und Weil in ihrem Verbund, wohingegen Tübingen im Vergleich zu Reutlingen erneut eine deutlich positivere Entwicklung verzeichnet. In den Mittelzentren in Baden-Württemberg stieg die Zahl der Beschäftigten um 19 % (ebd.).

Die Betrachtung des **Bruttoinlandsprodukts** (BIP) zeigt, dass es in Baden-Württemberg sieben Kreise gibt, in denen das BIP mit mehr als 60.000 Euro sehr hoch ist (vgl. Abb. 9). In den sieben Kreisen liegen jeweils Verdichtungsräume. Bezogen auf den Zeitraum zwischen 2000 und 2021 sind die Verdichtungsräume bis auf eine Ausnahme, den Landkreis Heilbronn (+128 %), nicht die Räume mit dem größten Anstieg des BIP. Die größten Zunahmen finden sich entlang der baden-württembergisch-bayerischen Landesgrenze in den Landkreisen Schwäbisch Hall (+97 %), Ostalbkreis (+98 %) und Biberach (+117 %). Insgesamt ist das BIP in Baden-Württemberg von 2000 bis 2021 um 63 % gestiegen, was eine positive Entwicklung in Bezug auf die Wirtschaftskraft darstellt. Auch aus den Befragungsergebnissen wurde deutlich, dass das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, aus Sicht der Mehrheit der Befragten erreicht worden ist.

Abbildung 9: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Kreisen 2021 und die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts zwischen 2000 und 2021



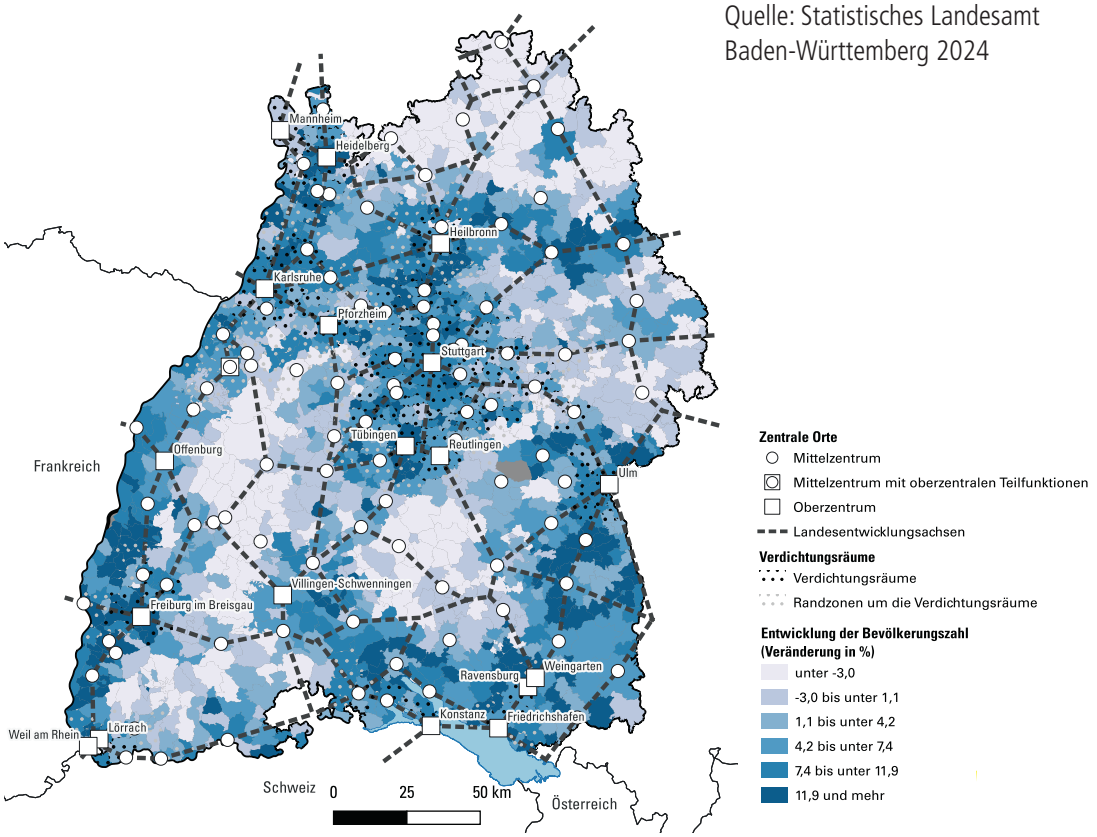
Quelle: Eigene Darstellung, Daten Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2024

9.2.8 Tragfähige Sozial- und Bevölkerungsstruktur

Im Leitbild des LEP 2002 wird im Grundsatz 1.2 festgelegt, dass „[in] allen Teilräumen des Landes [...] unter Berücksichtigung der weiteren Bevölkerungsentwicklung auf gleichwertige Lebensverhältnisse und eine tragfähige Sozialstruktur hinzuwirken [ist]". In Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg ist festzustellen, dass im Betrachtungszeitraum von 2000 bis 2020 ein Wachstum um 5,7 % stattgefunden hat. Erwartungsgemäß ist der **Bevölkerungszuwachs** in den Verdichtungsräumen stärker ausgeprägt als in den ländlichen Räumen (s. Abb. 10). Die Einwohnerzahlen der Gemeinden entlang der Landes-Entwicklungsachsen zwischen Lörrach und Mannheim/Heidelberg sind ausnahmslos gestiegen; eine ähnliche Entwicklung verzeichnet auch die Landes-Entwicklungsachse zwischen Friedrichshafen und Ulm. Das Wachstum hat hier auch in den ländlichen Räumen stattgefunden. Ein Bevölkerungsrückgang ist vor allem im Bereich des Schwarzwaldes sowie an der nördlichen Landesgrenze zu beobachten. In den Oberzentren leben durchschnittlich etwa 148.000 Menschen (ILS 2023, S. 36). Seit dem Jahr 2000 ist die Bevölkerung in den Oberzentren durchschnittlich um 8 % gewachsen, wobei es deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden gibt: Heidelberg und Freiburg (jeweils +13 %) sowie Tübingen (+12 %) verzeichnen die größten Zuwächse, während Reutlingen, Offenburg (jeweils +5 %), Weil (+4 %) und Mannheim (+1 %) unter dem Landesdurchschnitt geblieben sind. Besonders interessant sind die Entwicklungen in den gemeinsamen Oberzentren: Das Oberzentrum Weingarten/Ravensburg/Friedrichshafen zeigt eine sehr ausgewogene Bevölkerungsentwicklung in den beteiligten Gemeinden. Im Gegensatz dazu gibt es in den Oberzentren Weil/Lörrach und Tübingen/Reutlingen deutlichere Unterschiede, wobei Lörrach (+8 %) und Tübingen (+12 %) stärker gewachsen sind. (ebd.)

Abbildung 10: Entwicklung der Bevölkerung in den Gemeinden zwischen 2000 und 2020

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2024



Die Mittelzentren in Baden-Württemberg weisen im Durchschnitt eine Bevölkerungszahl von etwa 30.000 EW auf. Für die Entwicklung der Bevölkerungszahl in den Mittelzentren ergeben sich im Vergleich zu den Oberzentren größere Unterschiede. Im Durchschnitt stieg die Bevölkerung um 5 %. Nur in 34 Gemeinden lag die Bevölkerungsentwicklung über dem Landesdurchschnitt von 6 %. Die höchsten prozentualen Bevölkerungszuwächse verzeichneten Bad Krozingen (+39 %), Laupheim (+2 %), Breisach am Rhein (+18 %) und Schwäbisch Hall (+15 %). Im Gegensatz dazu belegt die statistische Auswertung, dass in 20 mittelzentralen Gemeinden in den vergangenen zwei Dekaden die Bevölkerungszahl vermeintlich zurückgegangen ist, was jedoch teilweise lediglich auf den Zensusbruch von 2011 zurückzuführen ist. Die größten prozentualen Verluste werden demnach für Eberbach (–9 %), Schramberg und Bad Wildbad (jeweils –7 %) sowie Mosbach (–6 %) ausgewiesen. Abgesehen von Bad Wildbad befinden sich diese Gemeinden alle im ländlichen Raum. (ebd., S. 36 f.)

9.2.9 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Integration innerhalb Europas

Im Leitbild des LEP 2002 wird in G 1.12 unter anderem festgelegt, dass die Infrastruktureinrichtungen des Landes zu leistungsfähigen Teilen **transeuropäischer Netze** weiterentwickelt, Stellung und Bedeutung des Landes durch grenzübergreifende Kooperationen gefestigt sowie die Europäische Metropolregion Stuttgart und der Europäische Verflechtungsraum Oberrhein als Wirtschaftsräume und Entwicklungsmotoren europäischer Bedeutsamkeit ausgebaut und gestärkt werden sollen.

In den Befragungen der Regionalverbände sowie Verbände und Vereine wurde für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit positiv herausgestellt, dass die **Grenzregionen** explizit Erwähnung finden und in Festlegungen konkret adressiert werden. Allerdings wird die Zielerreichung in Bezug auf die Steuerung und den Ausbau von Siedlungs- und Infrastrukturen gerade in Grenzregionen kritisch hinterfragt. Bei der Umsetzung größerer Infrastrukturprojekte werden die langen Umsetzungszeiträume in Deutschland im Vergleich zu den Nachbarländern erwähnt; dies gelte vor allem für die grenzüberschreitenden Verkehre. Grundsätzlich sei eine Reduzierung der Verkehre nicht erreicht worden. Die Anbindung des Bodenseeraums an die transeuropäischen Netze sei nicht gelungen. Am Beispiel des Ausbaus der Flughäfen wurde insgesamt eine grenzüberschreitende Abstimmung vermisst.

In Bezug auf das Agglomerationsprogramm Basel wird kritisiert, dass es keine intensivere Abstimmung unter den beteiligten Städten gegeben habe und auch das Ziel der Entwicklung grenzübergreifender interkommunaler Gewerbegebiete verfehlt wurde.

Zur Erhaltung der Rheinauen wurden zahlreiche Projekte geplant und umgesetzt, sodass dieses Ziel als weitgehend erreicht angesehen werden könne. Beim Integrierten Rheinprogramm hingegen sei Baden-Württemberg mit der Umsetzung von Maßnahmen erheblich im Rückstand.

Die Erreichung des Leitbildes in Bezug auf die Entwicklung der Grenzräume sei insbesondere für die Verstetigung und den Ausbau der Kooperationsstrukturen nachvollziehbar, wie beispielsweise die Gründung der trinationalen Metropolregion Oberrhein im Jahr 2010. Auch die grenzüberschreitende Raumbeobachtung für die Oberrheinregion wurde gesichert und ausgebaut.

10. Fazit und Empfehlungen

Im Rahmen der Konzeptevaluation wurde in Modul 1 zunächst geklärt, inwieweit der LEP seiner Aufgabenstellung als rahmensetzendes, integrierendes Gesamtkonzept gerecht wird. Dazu erfolgte eine Auswertung programmatischer Dokumente. Im Folgenden wurde in Modul 2 die Akzeptanz des landesplanerischen Instrumentariums und die Anwendung des LEP 2002 durch die Regionalverbände und Regierungspräsidien als höhere Raumordnungsbehörden analysiert. In Modul 4 wurde betrachtet, welche Ziele der Raumordnung aus dem LEP 2002 Gegenstand von gerichtlichen Überprüfungen waren. Im Rahmen der Prozessanalyse zur Akzeptanz des landesplanerischen Instrumentariums und zur Anwendung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung des LEP 2002 in der Bauleitplanung (Modul 5) wurden die kommunalen Landesverbände gezielt zu den Vorgaben des LEP interviewt. Die zusammenfassende Bewertung der Zielerreichung (Modul 6) fand über eine indikatorengestützten Auswertung sowie Experteninterviews mit Organisationen und Verbänden statt. Im Unterschied zur ursprünglichen Projektplanung erfolgte als letzter Schritt die Erfassung der Perspektive der Landesplanung über Interviews (Modul 3).

Im Folgenden werden das Fazit und zentrale Empfehlungen für die Neuaufstellung des LEP vorgestellt, die auf den Ergebnissen der zuvor skizzierten Module aufbauen.

Das **Leitbild der räumlichen Entwicklung** sollte um Resilienzaspekte erweitert werden, da die sich wandelnden natürlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen, aber auch der Umgang mit Krisen (wie die Corona-Pandemie, der Ukrainekrieg oder Energiemangellagen) robuste und anpassungsflexible Raumstrukturen erfordern: „Leitvorstellung ist eine nachhaltige und resiliente 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, aber auch widerstandsfähig und anpassungsflexibel auf Herausforderungen reagiert und aus vergangenen Krisen Stabilisierungs- und Lernprozesse ableitet" (BBSR 2024, S. 89).

Im Hinblick auf die **Raumstruktur** erscheint aus Sicht aller vom Prozess der Evaluation Beteiligten eine Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Systems erforderlich. Es bedarf landesweit einheitlicher Festlegungskriterien für alle Hierarchiestufen des Zentrale-Orte-Systems und ihre Versorgungsbereiche als Teil eines konsistenten, normativ-politischen Zielsystems. Aus diesem Zielsystem lässt sich nachvollziehen, ob spätere Einstufungen im Zentrale-Orte-Konzept „systemgerecht" vorgenommen werden. Das Zielsystem sollte durch ein Regel-Ausnahme-Verhältnis gekennzeichnet sein und Regeln für die Kollision von Rechtsnormen vorsehen. Dies gilt insbesondere für das Spannungsverhältnis zwischen Tragfähigkeit und Erreichbarkeit: Es ist klarzustellen, ob im Kollisionsfall der Erreichbarkeit Vorrang einzuräumen ist. Es wird für ein dreistufiges Zentrale-Orte-Konzept ohne Zwischenstufen, aber mit der Möglichkeit von Funktionsteilungen plädiert, die aber ein entsprechendes Ergänzungspotenzial und den vertraglich abzusichernden und zu evaluierenden Willen zur Kooperation voraussetzen. Teilfunktionen gefährden die rechtssichere Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts, Voraussetzung für eine Funktionszuweisung sollten dabei nicht feste Ausstattungskriterien und Bevölkerungsschwellenwerte, sondern das raumordnerische Erfordernis im Einzelfall sein, welches sich aus dem Zielsystem ableiten lassen sollte.

Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge als zentrale Inhalte des LEP standen auch im Mittelpunkt der Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten auf Ebene der Kommunen, der Regionalverbände, Regierungspräsidien und der Landesplanung selbst. Dabei sind es die beiden Themenkomplexe Anbindegebot (Z 3.1.9) i. V. m. der Beschränkung der Inanspruchnahme von Freiräumen für Siedlungszwecke auf das unbedingt notwendige Maß (Z 2.2.3.1) und Steuerung des großflächigen Einzelhandels, bei denen ein erhebliches Anpassungserfordernis gesehen wird. Naturgemäß prallen beim Anbindegebot unterschiedliche Belange und Interessen aufeinander. Dennoch erscheint klar, dass dieses Ziel sachlich und räumlich nicht hinreichend oder

nur schwer anwendbar ist, weil es im Sinne der erforderlichen Regel-Ausnahme-Struktur an bestimmten oder bestimmbaren Ausnahmen mangelt. In Teilen vergleichbar stellt sich die Sachlage bei Einzelhandelsgroßprojekten (Z 3.3.7) dar. Dies gilt für die Bestimmung der Begriffe der „Großflächigkeit", der „Nahversorgung" und der „integrierten Lage", aber auch für die Frage, wann ein Einzelhandelsgroßprojekt „zur Sicherung der Grundversorgung geboten" ist.

Die **Weiterentwicklung der Infrastruktur** war ebenfalls ein Themenkomplex, zu denen viele Eingaben gemacht wurden. Themen von herausgehobener Bedeutung sind dabei die planerische Steuerung der Windenergienutzung und der Hochwasserschutz. In beiden Fällen fehlt es an landesweiten Vorgaben. Erforderlich ist ein räumliches Leitbild zur Energiewende, das auch Aufschluss darüber gibt, ob Flächen für Anlagen zur Energiegewinnung eher in konfliktarmen, aber verbrauchsfernen Bereichen oder in Bereichen, in denen die Energie in unmittelbarer Nähe genutzt werde, gesichert werden sollen, die aber in der Regel hohe Nutzungskonkurrenz aufweisen. Hier bedarf es Kollisionsnormen auf LEP-Ebene. Im Bereich Hochwasserschutz sind die Ziele des BRPH aufzugreifen und sicherzustellen, dass risikobasierter Hochwasserschutz auch im Siedlungsraum stattfindet.

Freiraumsicherung und Freiraumnutzung haben alle Verfahrensbeteiligte als konfliktträchtige Themen genannt und dabei die herausragende Bedeutung des Gesamtkonzepts eines multifunktionalen Freiraumschutzes im LEP 2002 betont. Hervorzuheben sind dabei die Landschaftsentwicklung und die Rohstoffgewinnung. Zentral ist erneut das Problem zu unbestimmt formulierter Ziele („ausreichend Freiräume zu sichern", „regionalbedeutsame Abbaustätten", „bedarfsorientierte Rohstoffversorgung") und das Erfordernis nach der Benennung wesentlicher zu beachtender Freiraumfunktionen. Hier bedarf es der Formulierung positiver Landschaftsqualitäten und von Zielen für die Landschaftsentwicklung. Zudem stellt die Unterscheidung zwischen bedarfsgerechtem Rohstoffabbau und langfristiger Rohstoffsicherung einen wichtigen Punkt dar. Besonders hervorzuheben ist auch das Erfordernis einer sachgerechten Evidenzbasis, die gegenwärtig nicht gegeben ist, da insbesondere die Karten 4 und 5 des LEP 2002 von ihrer räumlichen Auflösung, Aktualität und Aussagekraft her den Anforderungen an eine Bestimmbarkeit und Letztabwägung nicht genügen. Dies gilt im Übrigen auch für eine ausdifferenzierte Darstellung der Bodenfunktionen.

Die Stärkung der **regionalen Eigenkräfte** war kein zentraler Diskussionsgegenstand der Evaluation. Aus fachlicher Sicht ist aber der Wunsch nach einer Verankerung der Aufgabe der Regionalentwicklung als Pflichtaufgabe im Landesplanungsgesetz zu bekräftigen.

Übergeordnete Empfehlungen

Der neue LEP sollte aktiv gesellschaftspolitische und gestalterische Ziele verfolgen. Zukünftige Dynamiken in der Raumentwicklung müssen stärker Berücksichtigung finden; hier bietet sich ein Denken in Szenarien an, die mögliche Entwicklungspfade aufzeigen. Dafür ist es erforderlich, stärker auf sachlich und räumlich bestimmte oder zumindest bestimmbare Zielfestlegungen inkl. klarer Regel-Ausnahmeverhältnisse als aufgrundsätze der Raumordnung zu setzen. Besondere Sorgfalt sollte auf die Begründungen der Plansätze gelegt werden: Problem- und Fragestellungen, Defizite und Herausforderungen sind klar(er) zu benennen; Ziele detailliert(er) zu begründen; (Ziel-)Adressaten, Maßnahmen und damit zugleich konkrete Umsetzungswege aufzuzeigen. Dies bedeutet auch, dass für landesweit bedeutsame Themenstellungen Ziele bereits auf Ebene des LEP in entsprechende Vorranggebietskulissen räumlich konkretisiert werden sollten, um auf Ebene der kommunal organisierten Regionalverbände politisch schwierig zu bewältigende Konflikte zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für die Festlegung von landesweit bedeutsamen Landschaftsräumen. Ein positives Beispiel ist hier das Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen. Dementsprechend sollte der neue LEP verbindliche Vorgaben enthalten, die eine einheitliche Anwendung von Zielen des LEP sicherstellen. Dies gilt für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung nicht nur über Dichtewerte, sondern auch über Vorranggebiete und die Festlegung von Grundzentren.

Die Zusammenarbeit mit anderen Ressorts solle offensiver ausgestaltet werden, um eine Umsetzung der landesplanerischen Festlegungen zu initiieren und vor allem die teilweise nur formal bestehende, aber nicht durchgesetzte Zielbindung der Infrastrukturfachplanungen zu befördern und auch auf der Vorhabenebene durchzusetzen.

Empfohlen wird aus fachlicher Sicht die Schaffung eines eigenen Querschnittskapitels für übergeordnete Fragen, zu denen neben dem Hochwasserschutz auch Klimaschutz und Klimaanpassung sowie Flächensparen und das Gesamtkonzept des multifunktionalen Freiraumschutzes gehören sollten, da diese Themenkomplexe sowohl den Siedlungsraum als auch den Freiraum betreffen und sich zudem nicht auf Fragen der Infrastrukturentwicklung reduzieren lassen.

Eine weitere Handlungsempfehlung betrifft die rechtliche Gestaltung der Ziele der Raumordnung und die verfügbaren Regelungsinstrumente. Auf der obersten Planungsebene des Landes haben Ziele der Raumordnung nach der Natur der Sache einerseits einen hohen Abstraktionsgrad und sollen nachfolgenden Planungsebenen einen Ausgestaltungs- und Konkretisierungsspielraum sowie Handlungsspielräume für künftige Entwicklungen belassen. Andererseits kann die grundsätzlich erforderliche Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe die Anwendbarkeit der verbindlichen Vorgaben auf nachfolgenden Planungs- und Zulassungsebenen erschweren, wenn die verwendeten Begriffe sehr offene Begriffsinhalte oder nur eine geringe Aussageschärfe aufweisen. Dies konnte z. B. für die Begriffe „geschont werden", „nur in unabweisbar notwendigem Umfang", „möglichst" oder „engere Uferzone des Bodensees" festgestellt werden.

Zur Vermeidung von damit einhergehenden Unwägbarkeiten kann es sich zum einen anbieten, in der Begründung des Landesentwicklungsplans den Willen des Plangebers mit dem verwendeten weiten oder offenen Begriffsinhalt oder mit Kriterien für eine nähere Bestimmbarkeit darzulegen.

Zum anderen kann geprüft werden, eindeutigere unbestimmte Rechtsbegriffe oder feststehende Begriffe des Fachrechts zu verwenden, wie z. B. den Begriff der Vorrangflur I für landwirtschaftliche Flächen, und den engeren Regelungsgehalt mit den zur Verfügung stehenden Regelungsinstrumenten der Regel-Ausnahme-Struktur oder der Soll-Vorschriften für atypische Fälle zu kombinieren. Damit könnte der Plangeber selbst über die planerisch vorgesehenen Ausnahmeregelungen (Öffnungsklauseln) entscheiden. Bei der Wahl dieser Regelungsinstrumente könnte zudem im planerischen Konzept die Möglichkeit der Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG berücksichtigt werden, die – außerhalb der Zielfestlegungen des Raumordnungsplans – als Soll-Regelung gewährleistet, dass in Härtefällen wegen raumordnerischer Besonderheiten dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen werden kann.

Als weitere Alternative kann erwogen werden, Grundsätze der Raumordnung mit konkreten Gewichtungsvorgaben einzusetzen, sodass der Abwägungs- und Gestaltungsspielraum für nachfolgende Planungs- und Zulassungsebenen in Abhängigkeit von dem Grad der Gewichtungsvorgabe eingeschränkt wird.

Quellenverzeichnis

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2024): Resilienz und Zentralität. Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Krisenfeste Raum- und Infrastrukturen durch zentralörtliche Konzepte. Bonn.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Innerstaatliche Vernetzung von Grenzregionen, abgerufen unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/innerstaatliche-vernetzung-grenzregionen.html (zugegriffen am 28.09.2023).

empirica ag (2023): empirica-Preisdatenbank (Basis: VALUE Marktdaten).

ILS – ILS Research gGmbH (2024a): Raumanalyse Baden-Württemberg. Thema: Siedlungs- und Flächenentwicklung.

ILS – ILS Research gGmbH (2024b): Raumanalyse Baden-Württemberg. Thema: Wohnen.

ILS – ILS Research gGmbH (2023, unveröffentlicht): Raumanalyse Baden-Württemberg. Thema: Zentrale Orte.

LUBW – Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (o. J.a): Chemischer Zustand, abgerufen unter: https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/wasser/chemischer_zustand (zugegriffen am 26.07.2024).

LUBW – Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (o. J.b): Ökologischer Zustand, abgerufen unter: https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/wasser/oekologischer-zustand (zugegriffen am 26.07.2024).

LUBW – Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (2024): Kurzbericht Grundwasserüberwachung in Baden-Württemberg. Ergebnisse 2022. Karlsruhe.

MUKE – Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2024): Versiegelung eindämmen und lenken, abgerufen unter: https://um.baden-wuerttemberg.de/de/umwelt-natur/bodenschutz/flaechenverbrauch (zugegriffen am 22.04.2024).

Terfrüchte, T.; Flex, F. (2018): Zentraler Ort. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover: 2969–2980.

Terfrüchte, T.; Greiving, S.; Flex, F. (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten: Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. Raumforschung und Raumordnung, 75. Jg. (5): 471–485.

Weitere Grundlagen:

Datenlieferung des MLW – Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen (2024)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Evaluationskonzept

Abbildung 2: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Gemeinden zwischen 2000 und 2020

Abbildung 3: Veränderungsmuster der Siedlungsdichte

Abbildung 4: Mietpreise (links) und Preise für Eigentumswohnungen (rechts) (jeweils 2021–2023 als Indexwert)

Abbildung 5: Versiegelungsgrad an der Gesamtfläche 2018

Abbildung 6: Entwicklung der Landwirtschaftsfläche in den Gemeinden zwischen 2000 und 2020

Abbildung 7: Veränderung der Waldfläche zwischen 2000 und 2020

Abbildung 8: Breitbandverfügbarkeit im Jahr 2022: Versorgung der Haushalte mit 100 MBit/s

Abbildung 9: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Kreisen 2021 und die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts zwischen 2000 und 2021

Abbildung 10: Entwicklung der Bevölkerung in den Gemeinden zwischen 2000 und 2020

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entscheidungen baden-württembergischer Verwaltungsgerichte und des BVerwG zum LEP 2002

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Alt.	Alternative
ARL	Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BaWü	Baden-Württemberg
Beschl.	Beschluss
BGBl	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
B-Plan	Bebauungsplan
BRPH	Bundesraumordnungsplan Hochwasser
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWIHK	Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag
DASL	Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung
Dienstleistungs-RL	Dienstleistungsrichtlinie
EA	Europa-Archiv
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EW	Einwohnerinnen und Einwohner
FNP	Flächennutzungsplan
G	Grundsatz
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IuK	Information und Kommunikation
Kap.	Kapitel
KV	Kilovolt
LEP	Landesentwicklungsplan
LKHG	Landeskrankenhausgesetz
LNV	Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg
LplG	Landesplanungsgesetz

M	Modul
Mbit	Megabit
MIV	motorisierter Individualverkehr
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MLR	Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg
MLW	Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen
Nr.	Nummer
ÖPNV	öffentlicher Personen-Nah-Verkehr
ÖV	öffentlicher Verkehr
PS	Plansatz
PV	Photovoltaik
Rdnr.	Randnummer
RIN	Richtlinie für intergrierte Netzgestaltung
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverfahren
RoV	Raumordnungsverordnung
RP	Regierungspräsidium
RPF	Regierungspräsidium Freiburg
RPK	Regierungspräsidium Karlsruhe
RPS	Regierungspräsidium Stuttgart
RPT	Regierungspräsidium Tübingen
RV	Regionalverband
SD	Siedlungsdichte
sog.	sogannte
SO	Sondergebiete
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche
Urt.	Urteil
VDV	Die Verkehrsunternehmen
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
Z	Ziel
ZO	Zentraler Ort

Anlagen

Anlage 1: Analysierte Dokumente (Modul 1)

Globale und Europäische Ebene:

1. Dijkstra, Lewis (Hrsg.) (2021): Kohäsion in Europa bis 2050. Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Brüssel.
2. BMI – Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2020b): Territoriale Agenda 2030. Eine Zukunft für alle Orte. Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Raumordnung, Raumentwicklung und/oder territorialen Zusammenhalt 1. Dezember 2020, Deutschland.
3. United Nations (Hrsg.) (2015): Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.
4. United Nations (Hrsg.) (2016): Neue Urbane Agenda.

Nationale Ebene:

5. BMI – Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2019): Unser Plan für Deutschland: Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse". Berlin.
6. Bundesanzeiger Verlag (Hrsg.) (25.08.2021): Verordnung über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz (BRPHV). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 57. Bonn.
7. Bundesverkehrswegeplan 2030 (2016)
8. MKRO – Ministerkonferenz der Raumordnung (2016a): Anlage 7 Entschließung „Zentrale Orte". 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016 in Berlin.
9. MKRO – Ministerkonferenz der Raumordnung (2016b): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016).
10. MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2021): Lehren aus der Corona-Pandemie: Sicherstellung resilienter Raumstrukturen. Umlaufbeschluss vom 29.11.2021.
11. BMI – Bundesministerium des Innern. für Bau und Heimat (2020a): Innerstaatliche Vernetzung von Grenzregionen, abgerufen unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/innerstaatliche-vernetzung-grenzregionen.html (zugegriffen am 28.09.2023)

Landesebene:

12. Koalitionsvertrag Grüne – CDU (2021)
13. Landtag von Baden-Württemberg (2022): Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans. Antrag der Abg. Christiane Staab u. a. CDU und Stellungnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen. Drucksache 17/2288.
14. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2015): Strategie zur Anpassung an den Klimawandel in Baden-Württemberg: Vulnerabilitäten und Anpassungsmaßnahmen in relevanten Handlungsfeldern. Stuttgart.f

15. Umweltministerium Baden-Württemberg (2007): Umweltplan Baden-Württemberg. Fortschreibung 2007. Stuttgart, abgerufen unter: https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/baden_w_berg_umwelt-plan_2000_2007_1219.htm (zugegriffen am 28.09.2023)
16. Konzept Nachhaltige Nutzung mineralischer Rohstoffe in Baden-Württemberg (2021)
17. Bodensee 2030. Ein Blick in die Zukunft der Region.

Anlage 2: Angewendete Arten von Raumordnungsverfahren nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2)

Angewendete Arten von Raumordnungsverfahren	RPF	RPK	RPS	RPT	Land
Obligatorische Raumordnungsverfahren - § 18 Abs. 1 S. 1 LplG; § 15 ROG; § 1 RoV	11	26	4	27	68
Fakultative Raumordnungsverfahren - § 18 Abs. 1 S. 2 LplG	0	0	0	0	0
Absehen von Raumordnungsverfahren - § 18 Abs. 4 LplG	13	29	10	17	69

Anlage 3: Verteilung der obligatorischen Raumordnungsverfahren gemäß sieben Fallgruppen nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2)

Raumbedeutsame Vorhaben/Anzahl der Verfahren	RPF	RPK	RPS	RPT	Land
Wesentliche Umgestaltung eines Gewässers - § 1 Nr. 7 RoV	1	1	0	2	4
Linienhafte Infrastrukturvorhaben - § 1 Nr. 6, 8, 9, 11 und 14 RoV	1	4	4	2	11
Sonstige Infrastrukturvorhaben - § 1 Nr. 5, 7, 9 und 12 RoV	0	0	0	2	2
Große Ferieneinrichtungen und große Freizeitanlagen - § 1 Nr. 15 RoV	0	3	0	6	9
Abbau oberflächennaher Rohstoffe - § 1 Nr. 17 RoV	1	4	0	11	16
Einzelhandelsgroßprojekte - § 1 Nr. 19 RoV	8	14	0	4	26
Sonstige Vorhaben oder Maßnahmen - § 1 RoV	0	0	0	0	0
Gesamt	**11**	**26**	**4**	**27**	**68**

Anlage 4: Umfang betroffener LEP-Plansätze in Abhängigkeit zu der Art der raumbedeutsamen Vorhaben (Modul 2)

Raumbedeutsame Vorhaben/ Anzahl betroffener LEP-Plansätze	Gesamt	Ziele	Grundsätze
Wesentliche Umgestaltung eines Gewässers - § 1 Nr. 7 RoV	49	16	33
Linienhafte Infrastrukturvorhaben - § 1 Nr. 6, 8, 9, 11 und 14 RoV	93	38	55
Sonstige Infrastrukturvorhaben - § 1 Nr. 5, 7, 9 und 12 RoV	6	4	2
Große Ferieneinrichtungen und große Freizeitanlagen - § 1 Nr. 15 RoV	11	8	3
Abbau oberflächennaher Rohstoffe - § 1 Nr. 17 RoV	39	18	21
Einzelhandelsgroßprojekte - § 1 Nr. 19 RoV	17	7	10
Sonstige Vorhaben oder Maßnahmen - § 1 RoV	0	0	0
Gesamt	**215**	**91**	**124**

Anlage 5: Verteilung des Absehens von Raumordnungsverfahren gemäß sieben Fallgruppen nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2)

Raumbedeutsame Vorhaben/ Anzahl zum Absehen von ROV	RPF	RPK	RPS	RPT	Land
Wesentliche Umgestaltung eines Gewässers - § 1 Nr. 7 RoV	0	2	0	1	3
Linienhafte Infrastrukturvorhaben - § 1 Nr. 6, 8, 9, 11 und 14 RoV	2	10	4	3	19
Sonstige Infrastrukturvorhaben - § 1 Nr. 5, 7, 9 und 12 RoV	0	0	1	6	7
Große Ferieneinrichtungen und große Freizeitanlagen - § 1 Nr. 15 RoV	2	2	0	2	6
Abbau oberflächennaher Rohstoffe - § 1 Nr. 17 RoV	2	4	5	4	15
Einzelhandelsgroßprojekte - § 1 Nr. 19 RoV	6	9	0	0	15
Sonstige Vorhaben oder Maßnahmen - § 1 RoV	1	2	0	1	4
Gesamt	**13**	**29**	**10**	**17**	**69**

Anlage 6: Gründe für das Absehen von einem Raumordnungsverfahren nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2)

Gründe für das Absehen von einem ROV – Mehrfachnennungen möglich –	**RPF**	**RPK**	**RPS**	**RPT**	**Land**
Entsprechung mit Zielen der Raumordnung	11	6	2	7	26
Widerspruch zu Zielen der Raumordnung	0	3	0	0	3
Übereinstimmung mit angepasstem F-Plan oder B-Plan und kein Planfeststellungsvorhaben	0	5	0	1	6
Widerspruch zu angepasstem F-Plan oder B-Plan und kein Planfeststellungsvorhaben	0	0	0	0	0
Festlegung in anderem gesetzlichem Abstimmungsverfahren	0	23	3	5	31
Besondere Standortgebundenheit	2	0	5	4	11
Sonstige Beurteilung der Raumverträglichkeit auf anderer raumordnerischer Grundlage	5	0	0	0	5
Gesamt	**18**	**37**	**10**	**17**	**82**

Anlage 7: Raumordnerische Untersagungen nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2)

Untersagung raumbedeutsamer Vorhaben	**RPF**	**RPK**	**RPS**	**RPT**	**Land**
Zeitlich unbefristete Untersagung - § 12 Abs. 1 ROG	0	0	0	0	0
Zeitlich befristete Untersagung - § 12 Abs. 2 ROG	0	0	0	10	10
Gesamt	**0**	**0**	**0**	**10**	**10**

Anlage 8: Planungsgebote der Regionalverbände nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2)

Erlassene Planungsgebote	**RPF**	**RPK**	**RPS**	**RPT**	**Land**
Anpassung von Flächennutzungsplänen - § 21 Abs. 1 ROG i. V. m. § 1 Abs. 4 BauGB	0	0	0	0	0
Aufstellung von Bebauungsplänen - § 21 Abs. 1 ROG i. V. m. § 1 Abs. 4 BauGB	0	1	0	2	3
Anpassung von Bebauungsplänen - § 21 Abs. 1 ROG i. V. m. § 1 Abs. 4 BauGB	1	1	2	6	10
Gesamt	**1**	**2**	**2**	**8**	**13**

Anlage 9: Zugelassene Abweichungen von Zielen der Raumordnung nach Regierungsbezirken und Land (Modul 2)

Zugelassene Abweichungen von Zielen der Raumordnung	**RPF**	**RPK**	**RPS**	**RPT**	**Land**
Isolierte Zielabweichungsverfahren	34	85	89	41	249
Kombinierte Zielabweichungsverfahren mit ROV	3	8	0	12	23
Gesamt	**37**	**93**	**89**	**53**	**272**

Anlage 10: Zugelassene Zielabweichungen nach raumbedeutsamen Planungen und Vorhaben (Modul 2)

Zugelassene Zielabweichungen nach raumbedeutsamen Planungen und Vorhaben	**Land**
Gewerbliche und Wohnbauflächen – davon mindestens 57 Anwendungsfälle für gewerbliche Bauflächen – davon mindestens 11 Anwendungsfälle für Wohnbauflächen	127
Einzelhandelsgroßprojekte	36
Allgemeine Infrastrukturvorhaben (Energie + Straße)	33
Infrastrukturvorhaben im weiten Sinne	18
Vorhaben des Rohstoffabbaus	13
Sonstige Einzelmaßnahmen	45
Gesamt	**272**

Anlage 11: Analysierte Dokumente (Modul 2)

Raumordnungsverfahren:

1. Regierungspräsidium Freiburg, Raumordnerische Beurteilung vom 31.03.2017 zum Raumordnungsverfahren für ein Dienstleistungs- und Einzelhandelszentrum
2. Regierungspräsidium Karlsruhe, Raumordnerische Beurteilung vom 15.11.2012 zum Raumordnungsverfahren mit integriertem Zielabweichungsverfahren für die geplante Erweiterung eines Pumpspeicherkraftwerks
3. Regierungspräsidium Stuttgart, Raumordnerische Beurteilung vom 18.12.2019 zum Raumordnungsverfahren mit raumordnerischer Umweltverträglichkeitsprüfung für den Neubau einer 110-kV-Leitung zwischen Kupferzell (Hohenlohekreis) und Rot am See (Landkreis Schwäbisch Hall)
4. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Beurteilung vom 31.07.2019 zum Raumordnungsverfahren für den Ausbau der B 312 im Abschnitt Biberach-Ringschnait bis Erlenmoos-Edenbachen im Landkreis Biberach
5. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Beurteilung vom 08.08.2014 zum Raumordnungsverfahren für die geplante Erweiterung eines Kiesabbaus im Alb-Donau-Kreis

Raumordnerische Untersagungen:

1. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Untersagung vom 23.09.2004 wegen raumordnungswidriger Windkraftanlagen im Landkreis Biberach aufgrund beantragter Baugenehmigung gegenüber der Baurechtsbehörde als Internum
2. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Untersagung vom 05.10.2004 wegen raumordnungswidriger Windkraftanlagen im Landkreis Biberach aufgrund beantragter Baugenehmigung gegenüber der Baurechtsbehörde als Internum
3. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Untersagung vom 08.12.2004 zur Errichtung von zwei Windkraftanlagen im Landkreis Biberach aufgrund beantragter Baugenehmigung gegenüber der Baurechtsbehörde als Internum
4. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Untersagung vom 20.12.2004 im baurechtlichen Widerspruchsverfahren gegen den abgelehnten Bauantrag für die Errichtung von zwei Windkraftanlagen im Landkreis Biberach gegenüber der höheren Baurechtsbehörde als Internum
5. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Untersagung vom 03.01.2005 im baurechtlichen Widerspruchsverfahren gegen den abgelehnten Bauantrag für die Errichtung einer Windkraftanlage im Landkreis Biberach gegenüber der höheren Baurechtsbehörde als Internum
6. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Untersagung vom 04.01.2005 im baurechtlichen Widerspruchsverfahren gegen drei abgelehnte Bauanträge für die Errichtung je einer Windkraftanlage jeweils im Landkreis Sigmaringen gegenüber der höheren Baurechtsbehörde als Internum
7. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Untersagung vom 20.01.2005 zur Errichtung einer Windkraftanlage im Landkreis Sigmaringen aufgrund beantragter Baugenehmigung gegenüber der Baurechtsbehörde als Internum
8. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Untersagung vom 27.01.2005 zur Errichtung von Windkraftanlagen im Landkreis Sigmaringen aufgrund beantragter Baugenehmigung gegenüber der Baurechtsbehörde als Internum
9. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Untersagung vom 11.08.2005 zur Errichtung einer Windkraftanlage im Alb-Donau-Kreis aufgrund beantragten Bauvorbescheids gegenüber der Baurechtsbehörde als Internum

10. Regierungspräsidium Tübingen, Raumordnerische Untersagung als Internum an die Baugenehmigungsbehörde in Bezug auf einen Antrag auf Vorbescheid zur Errichtung einer Windkraftanlage im Zollernalbkreis vom 16.01.2016

Planungsgebote:

1. Regionalverband Südlicher Oberrhein, Beschlussvorschlag nebst Begründung und Anlagen der Verbandsgeschäftsstelle vom 13.02.2012 an den Planungsausschuss zum Erlass eines Planungsgebots zur Änderung des Bebauungsplans „Kugelackern" der Stadt Herbolzheim
2. Verband Region Stuttgart, Planungsgebot zur Änderung des Bebauungsplans „Erweiterung Plochinger Straße" aus dem Jahr 1964 an die Gemeinde Deizisau vom 20.06.2005

   Landkreis Esslingen, Anordnung der Rechtsaufsichtsbehörde nach §§ 122 und 123 GemO an die Gemeinde Deizisau vom 04.10.2005, einen Aufstellungsbeschuss zur Änderung des Bebauungsplans „Erweiterung Plochinger Straße" zu fassen und bekannt zu machen sowie eine Zurückstellung des Baugesuchs vom 08.04.2005 zu beantragen

   Landkreis Esslingen, Bescheid über die Zurückstellung des Baugesuchs vom 08.04.2005 als kommunalaufsichtliche Ersatzvornahme vom 24.10.2005

   Verband Region Stuttgart, Widerspruchsbescheid vom 20.02.2006 zum Planungsgebot zur Änderung des Bebauungsplans „Erweiterung Plochinger Straße" aus dem Jahr 1964 an die Gemeinde Deizisau vom 20.06.2005
3. Regionalverband Heilbronn-Franken, Planungsgebot zur Änderung des Bebauungsplans „Gewerbegebiet Wöllerspfad" an die Stadt Lauda-Königshofen vom 05.03.2018
4. Regionalverband Neckar-Alb, Planungsgebot zur Änderung des Bebauungsplans „Großer Acker" an die Gemeinde Dotternhausen vom 26.11.2015
5. Regionalverband Neckar-Alb, Planungsgebot zur Änderung des Bebauungsplans „Mössinger Straße" an die Gemeinde Ofterdingen vom 02.12.2015
6. Regionalverband Neckar-Alb, Planungsgebot zur Änderung der Bebauungspläne „Vogelherd-Nord" und „Vogelherd-Süd" an den Zweckverband Interkommunales Gewerbegebiet „Vogelherd/Längenfeld" vom 29.05.2019

Androhung eines Planungsgebots

Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Beschlussvorschlag nebst Begründung der Verbandsgeschäftsstelle vom 12.10.2005 an den Planungsausschuss zur Empfehlung an die Verbandsversammlung, ein Planungsgebot zur Änderung des Bebauungsplans „Industriegebiet Ost, Erweiterung I" in der Stadt Waghäusel zu beschließen und die Stadt Waghäusel anzuhören

Schreiben des Regionalverbands Mittlerer Oberrhein an die Stadt Waghäusel zur Anhörung vor Erlass eines Planungsgebots vom 15.11.2005

Stellungnahme des Regionalverbands Mittlerer Oberrhein an die Stadt Waghäusel mit Zustimmung zur Änderung des Bebauungsplans „Industriegebiet Ost" in ein „Sondergebiet (SO) Einzelhandel" und Ankündigung des Verzichts auf ein Plangebiet für den Fall des Inkrafttretens des Änderungs-Bebauungsplans

Zielabweichungsverfahren:

1. Regierungspräsidium Freiburg, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplanes der Verwaltungsgemeinschaft Gengenbach-Berghaupten-Ohlsbach zur Erweiterung einer dargestellten gewerblichen Baufläche vom 05.02.2008

   Antrag der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft Gengenbach, Berghaupten, Ohlsbach auf Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens vom 16.05.2007

2. Regierungspräsidium Freiburg, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplanes der Verwaltungsgemeinschaft Gengenbach-Berghaupten-Ohlsbach zur Darstellung einer Sonderbaufläche für die Verlagerung des städtischen Baubetriebshofes und zur Errichtung von Einrichtungen der Stadtwerke der Stadt Gengenbach vom 17.05.2021
3. Regierungspräsidium Freiburg, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplanes der Verwaltungsgemeinschaft Offenburg zur Darstellung einer gewerblichen Baufläche mit Flächentausch vom 26.01.2023
4. Regierungspräsidium Freiburg, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Aufstellung des Bebauungsplans „Gemeinsames Grünschnitt- und Kompostierungszentrum" der Gemeinde Teningen und der Stadt Emmendingen auf dem Gebiet der Gemeinde Teningen vom 28.12.2022
5. Regierungspräsidium Freiburg, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplans des Gemeindeverwaltungsverbands March-Umkirch zur Erweiterung einer dargestellten gewerblichen Baufläche und zur Aufstellung eines Bebauungsplans für die Erweiterung eines Gewerbebetriebs auf dem Gebiet der Gemeinde March vom 03.03.2022
6. Regierungspräsidium Karlsruhe, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Aufstellung des Bebauungsplans „Sondergebiet Einrichtungshaus" der Stadt Mannheim zur Errichtung eines Einzelhandelsgroßprojektes vom 11.02.2019
7. Regierungspräsidium Karlsruhe, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans „Raiffeisenmarkt" der Gemeinde Meckesheim zur Errichtung eines Bau- und Gartenmarktes vom 28.07.2015
8. Regierungspräsidium Karlsruhe, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Aufstellung eines Bebauungsplans zur Verlagerung und Erweiterung eines Möbelhauses als Einzelhandelsgroßprojekt von der Gemeinde Höpfingen in die Gemeinde Walldürn vom 07.10.2011
9. Regierungspräsidium Karlsruhe, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Aufstellung eines Bebauungsplans der Stadt Rastatt zur Errichtung eines Einzelhandelsgroßprojektes „Einrichtungshaus" vom 29.05.2015
10. Regierungspräsidium Karlsruhe, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplans des Gemeindeverwaltungsverbands Heckengäu zur Darstellung einer gewerblichen Baufläche für die Errichtung eines Laubholzsägewerkes vom 10.02.2006
11. Regierungspräsidium Karlsruhe, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplans der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft Limbach-Fahrenbach zur Darstellung einer gewerblichen Baufläche und für die geplante Aufstellung eines Bebauungsplans „Gewerbegebiet Hilbertsfeld" in der Gemeinde Limbach vom 18.08.2020
12. Regierungspräsidium Karlsruhe, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Aufstellung eines Bebauungsplans der Stadt Nagold zur Verlagerung und Erweiterung eines Möbelhauses als Einzelhandelsgroßprojekt vom 17.04.2009
13. Regierungspräsidium Karlsruhe, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplans der Gemeinde Nußloch zur Darstellung einer Sonderbaufläche großflächiger Einzelhandel und für die geplante Aufstellung eines Bebauungsplans „Sondergebiet" zur Errichtung eines Discounters und Ablehnung einer Zielabweichung für einen Drogeriemarkt vom 02.11.2017
14. Regierungspräsidium Karlsruhe, Zulassung einer Zielabweichung zur Neuausweisung des Wasserschutzgebietes „Schwetzinger Hardt" des Rhein-Neckar-Kreises vom 10.03.2022
15. Regierungspräsidium Stuttgart, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplans der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft Weilheim an der Teck zur Darstellung einer gewerblichen Baufläche „Rosenloh" und für die geplante Aufstellung des Bebauungsplans „Industrie- und Gewerbegebiet Rosenloh" der Stadt Weilheim an der Teck vom 07.03.2023

Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft Weilheim an der Teck, Begründung zum Antrag auf Zielabweichung vom 09.12.2022

16. Regierungspräsidium Stuttgart, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplans des Planungsverbands Unteres Remstal zur Darstellung einer Sonderbaufläche und für die geplante Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans „Zentralkelter Weingärtner Remstal eG" der Stadt Weinstadt vom 19.12.2019

    Stadt Weinstadt, Begründung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Zentralkelter Weingärtner Remstal eG" vom 25.01.2019

17. Regierungspräsidium Stuttgart, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Schwäbisch Hall zur Darstellung einer Sonderbaufläche großflächiger Einzelhandel und für die geplante Aufstellung eines Bebauungsplans „Sonnenrain, Teilbereich 3" zur Errichtung eines Lebensmittelvollsortimenters in einem Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel vom 17.04.2023

    Stadt Schwäbisch Hall, Begründung zum Bebauungsplan „Sonnenrain, Teilbereich 3" vom 28.10.2022

18. Regierungspräsidium Stuttgart, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Rutesheim zur Darstellung von Straßenflächen und einer Sonderbaufläche kleinteiliger Einzelhandel und für die geplante Aufstellung der Bebauungspläne „Lebensmittelmarkt Perouse" und „Ostumfahrung Perouse" vom 07.07.2016

    Stadt Rutesheim, Antrag auf Zulassung einer Zielabweichung für die 2. Flächennutzungsplan-Änderung im Parallelverfahren zu den Bebauungsplänen „Lebensmittelmarkt Perouse" und „Ostumfahrung Perouse" vom 28.07.2015

19. Regierungspräsidium Tübingen, Zulassung einer Zielabweichung für die geplante Änderung des Flächennutzungsplans der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft Biberach zur Darstellung einer gewerblichen Baufläche „Industriegebiet Rißtal" und für die geplante Aufstellung des Bebauungsplans „Interkommunales Industrie- und Gewerbegebiet" durch den Zweckverband IGI Rißtal vom 15.05.2018

20. Regierungspräsidium Tübingen, Zulassung einer Zielabweichung für Errichtung und Betrieb von sechs Übernachtungs- und Traufgängehütten der Stadt Albstadt entlang der Premiumwanderwege „Traufgänge" im Außenbereich und Ablehnung einer Zielabweichung für eine weitere Traufgängehütte vom 27.05.2020

Evaluation des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg von 2002

Endbericht