

Anlage 4

Abwägung von Anregungen zum Thema Steuerungswirkung der Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren („zu viele weiße Flächen“)

1. Aktenzeichen der Anregungen

I.001
IV.0018
III.092-2
II.801
II.804-1
IV.0040
IV.0056
IV.008
IV.0013
II.186
IV.0080

2. Zusammenfassung der Anregungen

In ihrer Stellungnahme vom 15.03.2021 kritisiert das Regierungspräsidium Tübingen die zu geringe Steuerungswirkung der Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren. Hierzu wird ausgeführt. "Obwohl die Plansätze konkretisiert und geschärft wurden, erfüllen die Festlegungen zum Freiraumschutz in ihrer räumlichen Ausformung weiterhin nicht ihre Funktion, als Komplementär die Siedlungsentwicklung zu steuern. Wenn überhaupt wurden Regionale Grünzüge / Grünzäsuren nur kleinräumig im Siedlungsumfeld erweitert, in sehr viel größerem Umfang jedoch zurückgenommen. Eine Unterstützung des Gesamtkonzepts ist weiterhin kaum zu erkennen (S. 4)." Weitere Ausführungen hierzu erfolgen auf S. 20ff der Stellungnahme.

Naturschutzverbände sowie einige Privatpersonen fordern ebenfalls ein "Mehr" an Regionalen Grünzügen / Grünzäsuren sowie an sonstigen freiraumschützenden Festlegungen. Vor allem wird bemängelt, dass es um bestehende Ortslagen zu große Entwicklungsflächen gebe, die nicht mit Festlegungen zur Regionalen Freiraumstruktur belegt seien und damit für eine Siedlungsentwicklung uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Es wird beanstandet, dass dadurch den Städten und Gemeinden die Ausweisung zusätzlicher Baugebiete in erheblichem Umfang ermöglicht würde.

Wortlaut der Stellungnahme des Regierungspräsidiums Tübingen:

"Leider nicht nachgeschärft wurde die Funktion der Regionalen Grünzüge/Grünzäsuren als Steuerungsinstrumente für die Siedlungsentwicklung. Weiterhin sind umfangreiche „weiße Flächen“ um kleinste Siedlungsbereiche vorgesehen, die so nicht nachvollziehbar sind. Aus Sicht der höheren Raumordnungsbehörde bestehen damit weiterhin erhebliche Bedenken gegen die Ausformung der Regionalen Grünzüge/Grünzäsuren. [...] Obwohl die Plansätze konkretisiert und geschärft wurden, erfüllen die Festlegungen zum Freiraumschutz in ihrer räumlichen Ausformung weiterhin nicht ihre Funktion, als Komplementär die Siedlungsentwicklung zu steuern. Wenn überhaupt wurden Regionale Grünzüge/Grünzäsuren nur kleinst-räumig im Siedlungsumfeld erweitert, in sehr viel größerem Umfang jedoch zurückgenommen. Eine Unterstützung des Gesamtkonzepts ist weiterhin kaum zu erkennen. [...] Bereits in der Begründung zu PS 3.1.0 (S. B47) wird auch die – nach Ansicht des Regionalverbands eingeschränkte - Steuerungsfunktion der Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren für die Siedlungsentwicklung erwähnt. Gerade die mangelnde Umsetzung dieser Steuerungsfunktion wurde in unserer Stellungnahme zum 1. Anhörungsentwurf bemängelt. Im nun vorliegenden Entwurf wurden keine nennenswerten Nach-besserungen bei der Ausgestaltung der Regionalen Grünzüge vorgenommen. Im Gegenteil wurden – bei cursorischer Durchsicht – in mehr Fällen Regionale Grünzüge/ Grünzäsuren zurückgenommen als zur Steuerung der Siedlungsentwicklung ergänzt. Insbesondere werden im neuen Entwurf eine Vielzahl von Lücken im Freiraumverbund für landwirtschaftliche Ansiedlungen oder kleine Splittersiedlungen eröffnet.

Eine Begründung hierfür erfolgt nicht. Lediglich in den Unterlagen zur Verbandsversammlung am 23.10.2020 wird dazu ausgeführt⁷, dass „Stadt- und Gemeindeteile, welche einen Ortsteil mit einem klaren Bebauungszusammenhang darstellen, also planungsrechtlich nach § 30, § 34 oder nach § 35 Abs. 6 BauGB zu bewerten sind, bewusst von Regionalen Grünzügen und Grünzäsuren freigestellt“ würden. Soweit es sich um Gebiete im beplanten oder unbeplanten Innenbereich (§§ 30 und 34 BauGB) handelt, kann dies nachvollzogen werden, soweit die Bereiche mit anderen Zielen der Raumordnung (z.B. Anbindegebot nach PS 3.1.9 LEP) vereinbar und bebaut sind.

Hingegen sind Gebiete innerhalb einer Satzung nach § 35 Abs. 6 BauGB (Außenbereichssatzungen) weiterhin planungsrechtlich dem Außenbereich zuzurechnen. Eine Umwandlung dieser Bereiche in Innenbereich ist damit gerade nicht verbunden. Die Freistellung der Siedlungssplitter von den Regelungen in den Regionalen Grünzügen/Grünzäsuren ist damit in keinster Weise nachvollziehbar, zumal für diese Bereiche weiterhin gilt, dass die Anwendbarkeit raumordnerischer Erfordernisse auf raum- bedeutsame Maßnahmen und Planungen begrenzt ist. Nach unseren Unterlagen sind diese Freistellungen auch nicht auf Gebiete beschränkt, für welche bereits eine Außenbereichssatzung erlassen wurde. Auch geht die höhere Raumordnungsbehörde nicht davon aus, dass der Regionalverband in den freigestellten Bereichen geprüft hat, ob die Voraussetzungen für eine Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB vorliegen. Die fraglichen Bereiche werden aufgrund der Vielzahl hier nicht aufgelistet,

können aber gerne besprochen werden. Vor dem konzeptionellen Hintergrund der Regionalen Grünzüge/Grünzäsuren bestehen daher erhebliche Bedenken gegen diese Vorgehensweise.

Mit Blick auf bestehende Siedlungsbereiche ist nicht ersichtlich, dass hier in nennenswertem Umfang zugunsten einer Unterstützung der in Kapitel 2 festgelegten Siedlungsentwicklung nachgesteuert worden wäre. Als Beispiel sei hier die Siedlung Schussenreute (Gemeinde Eriskirch) genannt. Für den eigentlichen Siedlungsbereich besteht eine Satzung, die im Regionalplanentwurf freigehaltene „weiße Fläche“ geht aber über den Geltungsbereich dieser Satzung weit hinaus, obwohl die Siedlung aufgrund ihrer abgesetzten Lage kaum für eine weitere Entwicklung (soll in die Hauptorte gelenkt werden) in Frage kommen dürfte. Auch hier wird auf eine Aufzählung weiterer Beispiele verzichtet, die ebenfalls gerne besprochen werden können. Mit Blick auf die Ausformung der Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren bestehen daher weiterhin erhebliche Bedenken der höheren Raumordnungsbehörde.“

3. Erläuterung der Abwägung der Anregungen

Zunächst ist festzuhalten, dass im Rahmen der Behandlung der Anregungen nach dem ersten Beteiligungsverfahren, die Fläche der Regionalen Grünzüge / Grünzäsuren im Planentwurf von 2020 (1.207,6 km²) gegenüber 2019 (1.157,7 km²) um 49,9 km² vergrößert wurde. Davon wurden, vor allem aufgrund von Anregungen der kommunalen Planungsträger, 9,9 km² zurückgenommen und an anderer Stelle die Regionalen Grünzüge / Grünzäsuren um insgesamt 59,8 km² vergrößert. Die Vergrößerung ist unter anderem auf die Anregung des Landratsamts Bodenseekreis zurückzuführen, die Kongruenz zwischen den rechtskräftigen Landschaftsschutzgebieten und den Freiraumfestlegungen des Regionalplans zu erhöhen (z.B. Siedlungsumfeld von Daisendorf). Im Einzelfall wurden aber auch, den Anregungen der Naturschutzverbände folgend, Kernflächen des mittleren Biotopverbunds (z.B. Bermatingen) sowie Randgebiete von FFH-Gebieten (z.B. Eriskirch) in siedlungsnaher Lage in die Regionalen Grünzüge / Grünzäsuren aufgenommen.

Aus Sicht des Regionalverbands führt die im zweiten Beteiligungsverfahren vorgestellte Gebietskulisse der Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren unter Abwägung aller Belange zu einem insgesamt ausgewogenen Verhältnis zwischen kommunalen Planungs- und Entwicklungsmöglichkeiten ("kommunale Planungshoheit") und überörtlich begründetem Freiraumschutz. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Freistellung von kleineren Siedlungsstrukturen im Außenbereich (Weiler ab ca. fünf Wohngebäuden) planerisch geboten. Diese Bereiche sollen der kommunalen Bauleitplanung ebenso zugänglich gemacht werden wie "weißen Ringe" um die größeren Ortslagen.

Eine Inanspruchnahme dieser „weißen Flächen“ durch die Städte und Gemeinden der Region ist nicht ohne weiteres möglich (siehe Plansätze zu Kapitel 2.4 – 2.6, insbesondere die PS 2.4.1 Z (4), PS 2.4.1 Z (9), PS 2.5.0 Z (3) und PS 2.6.0 Z (5)).

Den in einigen Stellungnahmen geäußerten Befürchtungen, dass ohne eine restriktive regionalplanerische Sicherung der Siedlungsränder ein ungezügelter Siedlungswachstum entstehen würde, tritt auch die Landesregierung in der Landtagsdrucksache 16/10010 vom 09.03.2021 entgegen, in dem sie ausführt:

"Trifft der Regionalplan für einzelne Gebiete keine Festlegungen, ist dies grundsätzlich nicht zu beanstanden. Der regionalplanerisch unbeplante Bereich bedeutet noch kein Präjudiz für die Ausweisung weiterer Siedlungsflächen. Es bedeutet lediglich, dass der jeweiligen Gemeinde bei Planungen in diesem Bereich keine Gebietsfestlegungen des Regionalplans entgegenstehen. Sie muss sich bei entsprechenden Planungen allerdings an die gesetzlichen Bestimmungen halten. Eine zentrale Vorgabe ist dabei die in § 1 a Absatz 2 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) geregelte sog. Bodenschutzklausel, nach der die planende Gemeinde mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen hat und – zusammengefasst – Bodenversiegelungen mit Blick auf den Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung auf das notwendige Maß zu begrenzen hat. Daneben sollen gem. § 1 a Absatz 2 Satz 2 BauGB u. a. landwirtschaftlich genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden (sog. Umwidmungssperrklausel). Bei der Ausübung ihrer Planungshoheit, also konkret bei der Aufstellung von Bauleitplänen, müssen die Gemeinden im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Abwägung nicht nur diese Vorgaben, sondern sämtliche von der Planung berührte öffentliche (und private) Belange gerecht gegeneinander und untereinander abwägen."

Für eine stärkere Steuerungswirkung durch Regionale Grünzüge und Grünzäsuren besteht also aus Sicht des Regionalverbands keine Veranlassung.