



---

## RV-Drucksache Nr. IX-38

---

Planungsausschuss	17.11.2015	nichtöffentlich
Verbandsversammlung	01.12.2015	öffentlich

---

Tagesordnungspunkt:

### 2. Änderung des Regionalplans Neckar-Alb 2013:

- Kapitel 2 Plansatz Z (3): Splittersiedlungen, Zersiedelung der Landschaft
  - Kapitel 2.4.3.2 Plansatz Z (5): Einzelhandel - wohnungsnaher Grundversorgung
  - Kapitel 3.1.1 Plansatz Z (5): Ausnahmenregelung regionale Grünzüge
  - Raumnutzungskarte
- **Aufstellungsbeschluss gem. § 12 Abs. 1 Landesplanungsgesetz**

### Beschlussvorschlag:

1. Die 2. Änderung des Regionalplans Neckar-Alb 2013 wird zur Überarbeitung folgender Plansätze eingeleitet: Plansatz Z (3) in Kapitel 2, Plansatz Z (5) in Kapitel 2.4.3.2, Plansatz Z (5) Kapitel 3.1.1.
2. Kleinflächige Änderungen in der Raumnutzungskarte, die die Umsetzung wichtiger Vorhaben in der Region unterstützen, sollen in die 2. Änderung des Regionalplans 2013 einbezogen werden. Die Verbandsversammlung hat darüber für jeden Einzelfall zu entscheiden.
3. Die Verbandsverwaltung wird beauftragt, einen Vorentwurf für die 2. Änderung des Regionalplans Neckar-Alb 2013 zu erarbeiten und diesen mit dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur und dem Regierungspräsidium Tübingen abzustimmen.

### Sachdarstellung/Begründung:

#### Anlass, Vorgang

Die Verbandsversammlung des Regionalverbands Neckar-Alb hat am 26. November 2013 den Regionalplan Neckar-Alb 2013 einschließlich Umweltbericht als Satzung beschlossen (**RV-Drucksache Nr. VIII-22/12**). Die Genehmigung durch das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg erfolgte am 31. März 2015. Mit der Veröffentlichung am 10. April 2015 im Staatsanzeiger Baden-Württemberg wurde der Regionalplan verbindlich.

Bereits gegen Ende des Verfahrens zur Fortschreibung des Regionalplans Neckar-Alb hatte sich abgezeichnet, dass eine separate Teilfortschreibung Windkraft notwendig ist und eine 1. Änderung des Regionalplans Neckar-Alb 2013 im Bereich der Gebiete für Rohstoffvorkommen kurzfristig erforderlich werden wird. Beide Regionalplanverfahren wurden zwischenzeitlich von der Verbandsversammlung eingeleitet.

Erste Erfahrungen mit der Anwendung der Festlegungen des Regionalplans Neckar-Alb 2013 liegen seit Satzungsbeschluss am 26. November 2013 vor, da der Regionalplan bereits vor der Erlangung der Verbindlichkeit eine rechtliche Wirkung entfaltete. In diesem Zeitraum kam es in Einzelfällen zu abweichenden Stellungnahmen des Regionalverbands Neckar-Alb und der höheren Raumordnungsbehörde des Regierungspräsidiums Tübingen. Dies ist zum einen darin begründet, dass bei einzelnen Plansätzen das planerische Verständnis des Regionalverbands Neckar-Alb nicht hinreichend genau im Plansatz formuliert ist, sondern nur in der Begründung, die nicht an der Verbindlichkeit teilnimmt. Seit der Verbindlichkeit des Regionalplans Neckar-Alb 2013 im April 2015 zeigt sich darüber hinaus, dass bei einzelnen Plansätzen planerische Widersprüche bzw. Inkohärenzen zwischen Festlegungen in verschiedenen Kapiteln bestehen. Dies liegt darin begründet, dass das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Teile der Festlegungen von der Verbindlichkeit ausgenommen hat und dadurch diese Unstimmigkeiten entstanden sind.

In diesem Zusammenhang fanden bereits mehrfach Klärungsgespräche mit dem Regierungspräsidium Tübingen statt. Dabei wurden die kritischen Einzelfälle geklärt um hierbei eine planerische Lösung herbeizuführen. Da sich die Problematik jedoch wiederholte, wird eine Änderung des Regionalplans Neckar-Alb 2013 als einzige Möglichkeit für eine generelle Lösung gesehen. Die 2. Regionalplanänderung Neckar-Alb 2013 wird mit dem Aufstellungsbeschluss gem. § 12 Abs. 1 Landesplanungsgesetz (LplG) für folgende Punkte eingeleitet:

- **Kapitel 2 Plansatz Z (3)**

Im Regionalplan Neckar-Alb 2013 Kapitel 2 lautet der Plansatz Z (3) wie folgt:

„Z (3) Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung sind folgende Ziele festgelegt:

- Innenentwicklung vorrangig vor Außenentwicklung,
- Angliederung neuer Baugebiete an bestehende Ortslagen,
- keine Erweiterung und Neuausweisungen von Splittersiedlungen; *ausnahmsweise sind geringfügige Arrondierungen von vorhandenen Splittersiedlungen unter Beachtung der Schonung der Freiraumfunktionen zugelassen*, (kursiv: von der Verbindlichkeit ausgenommen)
- keine zusätzliche Zersiedelung der Landschaft,
- Vermeidung bandartiger Siedlungsentwicklungen,
- Förderung der kommunalen Zusammenarbeit.“

#### Problematik

Das Zersiedelungsverbot ist in diesem Plansatz in einem übergeordneten Kapitel durch die Spiegelstriche 3 und 4 sehr restriktiv geregelt und schließt Ausnahmen vollständig aus. Dies geht an den Realitäten vor Ort vorbei und führt zunehmend zu Differenzen zwischen der Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung.

Die Festlegungen unter Spiegelstrich 3 in Plansatz Z (3) bezüglich des Verbots zur Erweiterung und Neuausweisung von Splittersiedlungen erlauben nicht einmal mehr geringfügige Erweiterungen bestehender Splittersiedlungen. Grund dafür ist, dass die im zweiten Satz geregelte Ausnahme zu Arrondierungen von Splittersiedlungen von der Verbindlichkeit ausgenommen wurde. Betroffen davon sind bislang hauptsächlich Neuausweisungen und Erweiterungen von Sondergebieten für Schuppenanlagen für nichtprivilegierte Landbewirtschaftler.

Nachdem die in Spiegelstrich 3 von Plansatz 2 Z (3) geregelte Ausnahme von der Verbindlichkeit ausgenommen wurde, ergibt sich zudem ein Widerspruch zu den Ausnahmeregelungen gemäß Plansatz 3.1.1 Z (5) in den regionalen Grünzügen (Vorranggebiet). Während Plansatz 3.1.1 Z (5) Ausnahmen vorsieht, sind sie gemäß Plansatz 2 Z (3) nun nicht mehr möglich.

Die Regelung in Spiegelstrich 4 bezüglich der Zersiedelung der Landschaft ist nicht erforderlich, nachdem im Regionalplan 2013 die regionalen Grünzüge und weitere Festlegungen zur regionalen Freiraumstruktur großflächig den Freiraum schützen. Diese Auffassung vertritt auch das Regierungspräsidium Tübingen. Die diesbezüglichen Vorgaben des Landesentwicklungsplans sind durch die nachrichtliche Übernahme in Plansatz 2 N (4) berücksichtigt, so dass sich hier keine Widersprüche ergeben.

In diesem Kontext bietet es sich zudem an, die Festlegung unter Spiegelstrich 6 von Plansatz 2 Z (3) zu überdenken. Diese ist bereits in Plansatz 2 G (2) sowie in den Plansätzen 1 Z (9), G (10) und Z (11) geregelt. Sie erscheint zudem als Ziel der Raumordnung nicht hinreichend konkret.

#### Lösungsansatz

Das beabsichtigte Planänderungsverfahren bezieht sich im Plansatz 2 Z (3) auf die Spiegelstriche 3, 4 und 6. Diese sollen ersatzlos gestrichen werden. Der neue Plansatz würde wie folgt lauten:

„Z (3) Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung sind folgende Ziele festgelegt:

- Innenentwicklung vorrangig vor Außenentwicklung,
- Angliederung neuer Baugebiete an bestehende Ortslagen,
- Vermeidung bandartiger Siedlungsentwicklungen.“

Die Begründung soll entsprechend angepasst werden.

#### • **Kapitel 2.4.3.2 Plansatz Z (5)**

Im Regionalplan Neckar-Alb 2013 Kapitel 2.4.3.2 lautet der Plansatz Z (5) wie folgt:

„Z (5) Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten (vgl. Sortimentsliste in der Begründung) sind nur an integrierten Standorten zulässig. Dazu werden zentralörtliche Versorgungskerne als „Standort für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und großflächige Handelsbetriebe“ als Vorranggebiet festgelegt und in der Raumnutzungskarte dargestellt.

In Albstadt-Tailfingen wird ein Nebenzentrum als Vorranggebiet festgelegt und in der Raumnutzungskarte mit „NZ“ gekennzeichnet dargestellt. Zulässig sind Sortimente der Grundversorgung und sonstige zentrenrelevante Sortimente.

Für große Ortsteile des Oberzentrums und der Mittelzentren werden Grund- und Nahversorgungszentren als Vorranggebiet festgelegt und in der Raumnutzungskarte mit „GZ“ gekennzeichnet dargestellt. Zulässig sind Sortimente der Grundversorgung und Drogeriewaren.

Die Vorranggebiete werden in der Begründung zum Plansatz, Tabelle 5, beschrieben.“

In der Begründung wurde für Lebensmittelmärkte folgende Regelung getroffen:

„Grundversorgungsrelevante Sortimente wie Lebensmittel sollen nach Möglichkeit ebenfalls in den zentralörtlichen Versorgungskernen, im Nebenzentrum, in den Grund- und Nahversorgungszentren und in den Ortsmitten der Kleinzentren und nicht zentralen Orte angesiedelt werden. Wenn die Einzelhandelsbetriebe nicht regionalbedeutsam sind und nachweislich keine Flächen im zentralörtlichen Versorgungskern, im Nebenzentrum, in den Grund- und Nahversorgungszentren und in den Ortsmitten der Kleinzentren und nicht zentralen Orte zur Verfügung stehen, sind auch sonstige integrierte und verbrauchernahe Standorte möglich. Diese Sortimente des kurzfristigen und häufigen Bedarfs sollen für alle Gruppen der Bevölkerung, auch für weniger mobile, verbrauchernah erhältlich sein. Die Standorte sollen mit allen Verkehrsmitteln, insbesondere auch zu Fuß und mit dem ÖPNV, erreichbar sein.“

#### Problematik

Die wohnungsnah Grundversorgung soll möglichst in allen Städten und Gemeinden gesichert werden (PS 2.4.3.2 G (2), Regionalplan Neckar-Alb 2013). In den meist eng bebauten und zum Teil topographisch schwierigen, historischen Innenstadtlagen besteht vielerorts innerhalb der zentralörtlichen Versorgungskerne kein ausreichender Platz für großflächige Lebensmittelmärkte. Die Mehrheit der Lebensmittelmärkte liegt außerhalb und ist den Wohngebieten zugeordnet.

Das Regierungspräsidium Tübingen zählt Lebensmittel zu den zwingend zentrenrelevanten Sortimenten und sieht in der Erweiterung oder Ansiedlung von Lebensmittelmärkten außerhalb der Vorranggebiete einen Verstoß gegen das Integrationsgebot. Die Zulässigkeit von Lebensmittelmärkten außerhalb der Vorranggebiete ist im Regionalplan Neckar-Alb 2013 bisher in der Be-

gründung zum Plansatz geregelt. Wie in der RV-Drucksache Nr. IX-20 dargestellt, wird von Seiten des Regierungspräsidiums Tübingen eine Regelung im Plansatz empfohlen.

#### Lösungsansatz

Plansatz 2.4.3.2 Z (5) soll deshalb auf der Basis bisher bestehender Regelungen ergänzt werden. Bisherige Grundlagen sind:

- G (2) zur wohnungsnahen Grundversorgung
- Z (4) Ausnahmeregelung für Kleinzentren und nicht-zentrale Orte (Ober-, Mittel- und Untertentren müssen gleichbehandelt werden)
- Begründung zu Z (5): Lebensmittelmärkte außerhalb der Vorranggebiete
- Begründung zu Z (3): Größe der Geschäfte: die Grundversorgung der Nachbarkommunen darf nicht beeinträchtigt werden
- V (12): Vorschläge zur Erarbeitung kommunaler Konzepte und zur interkommunalen Abstimmung

Auf der Grundlage der bestehenden Regelungen im reZuM NA und im Regionalplan 2013 wurden gemeinsam mit der Imakomm Akademie Kriterien erarbeitet und mit der AG Wirtschaft am 10.09.2015 intensiv diskutiert. Das Ergebnis hierbei war, dass Lebensmittelmärkte außerhalb der Vorranggebiete zulässig sein sollen, wenn sie auf der Grundlage eines qualifizierten gesamtstädtischen Einzelhandels- oder Nahversorgungskonzepts erfolgen. Die Größe soll so bemessen sein, dass die Märkte der wohnungsnahen Versorgung dienen und Nachbarorte nicht beeinträchtigen. Zentrenrelevante Randsortimente sind zu begrenzen.

Plansatz 2.4.3.2 Z (5) soll wie folgt, ergänzt werden:

„Grundversorgungsrelevante Sortimente sollen wohnungsnah erhältlich sein. Einzelhandelsgroßprojekte, die ausschließlich der Grundversorgung dienen, sind deshalb auch außerhalb der Vorranggebiete möglich, wenn

- nachweislich keine Flächen im Vorranggebiet zur Verfügung stehen oder wenn
- sie zu einer Verbesserung der wohnungsnahen Versorgung beitragen.

Die Standorte müssen städtebaulich integriert und verbrauchernah sein. Sie müssen auf der Grundlage eines kommunalen Konzepts erfolgen. Sie dürfen keine schädliche Wirkung erwarten lassen, insbesondere auf die zentralörtlichen Versorgungskerne und die wohnortnahe Versorgung anderer Gemeinden.“

Die Formulierung entspricht in Teilen der Regelung des Verbands Region Stuttgart, enthält aber strengere Kriterien.

Auch die Begründung zu PS 2.4.3.2 Z (5) soll ergänzt werden. Die Inhalte des kommunalen Konzepts werden hier definiert:

„Erweiterungen und Neuansiedlungen von Lebensmittelmärkten außerhalb der VRG sollen auf der Grundlage eines kommunalen Einzelhandels- oder Nahversorgungskonzepts erfolgen. Das kommunale Konzept soll enthalten:

- eine gesamtstädtische Betrachtung (Ausweisung von Versorgungsstandorten und Versorgungsgebieten),
- die Ausweisung vorhandener Potenziale,
- die Berücksichtigung von Verkehrswegen,
- den ÖPNV und die fußläufige Erreichbarkeit,
- Zentralörtliche Versorgungskerne dürfen nicht beeinträchtigt werden,
- die Entwicklungsmöglichkeiten der Nachbarorte dürfen nicht beeinträchtigt werden,
- 80 % des Umsatzes stammt aus dem ausgewiesenen Versorgungsgebiet.

Diese Sortimente des kurzfristigen und häufigen Bedarfs sollen für alle Gruppen der Bevölkerung, auch für weniger mobile, verbrauchernah erhältlich sein. Die Standorte sollen mit allen Verkehrsmitteln, insbesondere auch zu Fuß und mit dem ÖPNV, erreichbar sein. Das Sortiment der Grundversorgung beinhaltet Nahrungs- und Genussmittel und Getränke. Sonstige Waren sollen nur als Nebensortiment auf nicht mehr als 10 % der Verkaufsfläche angeboten werden, denn

generell gilt hier ebenfalls, dass die Nahversorgung benachbarter Orte nicht wesentlich beeinträchtigt werden darf. Eine frühzeitige interkommunale Abstimmung mit Nachbargemeinden wird empfohlen.“

### • Kapitel 3.1.1 Plansatz Z (5)

Im Regionalplan Neckar-Alb 2013 Kapitel 3.1.1 lautet der Plansatz Z (5) wie folgt:

„Z (5) Regionalbedeutsame Infrastruktureinrichtungen, für die ein öffentliches Interesse besteht, sind in regionalen Grünzügen (Vorranggebiet) ausnahmsweise zulässig, wenn sie außerhalb nicht verwirklicht werden können. Dies gilt auch für Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 6 Baugesetzbuch und für Schuppengebiete für nicht privilegierte Landbewirtschaftler, für letztere unter folgenden Voraussetzungen:

- Außerhalb der regionalen Grünzüge (Vorranggebiet) können keine geeigneten Standorte gefunden werden.
- Die Nutzung bestehender landwirtschaftlicher Gebäude ist nicht möglich.
- Nachweis des Bedarfs für die Unterbringung land- und forstwirtschaftlicher Maschinen und Geräte zur Bewirtschaftung im Außenbereich.
- Nachweis, dass die Landbewirtschaftler jeweils wenigstens 1 ha Fläche im Außenbereich bewirtschaften.
- Nutzung der Schuppen nur für die Unterstellung von land- und forstwirtschaftlichen Geräten und Maschinen.
- Landschaftsgerechte Ausführung möglichst in Ortsnähe.

#### Problematik

Der Regionalplan sieht in diesem Plansatz Ausnahmen in regionalen Grünzügen (Vorranggebiet) vor. Ausnahmsweise zulässig sind regionalbedeutsame Infrastruktureinrichtungen, für die ein öffentliches Interesse besteht, wenn sie außerhalb der Grünzüge nicht verwirklicht werden können. Diese Ausnahme gilt unter anderem auch für Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 6 Baugesetzbuch.

Die allgemeine Regelung bezüglich regionalbedeutsamer Infrastruktureinrichtungen, für die ein öffentliches Interesse besteht, greift sehr weit, da sich bei Vorhaben relativ einfach ein öffentliches Interesse ableiten lässt. Sie sollte spezifizierter gefasst werden.

Die Regelungen bezüglich für Bauvorhaben im Außenbereich nach § 35 Baugesetzbuch greifen dagegen zu kurz, weil sie nur Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 6 einschließen, nicht jedoch Vorhaben, gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 3, 4, 5, 7 und 8 BauGB. Diese lauten wie folgt:

§ 35 Abs. 1 Nr.

*„3. der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Telekommunikationsdienstleistungen, Wärme und Wasser, der Abwasserwirtschaft oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dient,*

*4. wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll, es sei denn, es handelt sich um die Errichtung, Änderung oder Erweiterung einer baulichen Anlage zur Tierhaltung, die dem Anwendungsbereich der Nummer 1 nicht unterfällt und die einer Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt, wobei bei kumulierenden Vorhaben für die Annahme eines engen Zusammenhangs diejenigen Tierhaltungsanlagen zu berücksichtigen sind, die auf demselben Betriebs- oder Baugelände liegen und mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sind,*

*5. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient,*

*7. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken oder der Entsorgung radioaktiver Abfälle dient, mit Ausnahme der Neuerrichtung von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, oder*

*8. der Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden dient, wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist.“*

Probleme ergeben sich hier insbesondere bei Vorhaben, die aus Immissionsschutzgründen nicht in oder an bestehenden Siedlungen angesiedelt oder erweitert werden können. Insofern sollte der Regionalplan die Regelungen in § 35 BauGB nicht einschränken.

#### Lösungsansatz

Der Plansatz Z (5) Kapitel 3.1.1 könnte wie folgt geändert werden:

„Z (5) Regionalbedeutsame Infrastruktureinrichtungen, für die ein besonderes öffentliches Interesse besteht, das von den zuständigen Rechtsbehörden bestätigt wird, sind in regionalen Grünzügen (Vorranggebiet) ausnahmsweise zulässig, wenn sie außerhalb nicht verwirklicht werden können. Dies gilt auch für Vorhaben gemäß § 35 Baugesetzbuch und für Schuppengebiete für nicht privilegierte Landbewirtschafter, für letztere unter folgenden Voraussetzungen: ...

Die Begründung soll entsprechend angepasst werden.

#### • **Raumnutzungskarte: Einzelvorhaben**

#### Problematik

In der Zwischenzeit sind Vorhaben an den Regionalverband herangetragen worden, denen aufgrund oben genannter Festlegungen Ziele der Raumordnung des Regionalplans 2013 entgegenstehen. In einer Sondersitzung des Planungsausschusses fand am 20.10.2015 eine Besichtigungsfahrt zu zwei wichtigen Bauvorhaben im Außenbereich statt, bei dem sich die Teilnehmenden für diese Vorhaben aussprachen. Diese sollen demnächst im Planungsausschuss vorbereitet und in der Verbandsversammlung das weitere Vorgehen beschlossen werden.

#### Lösungsansatz

Sollte für diese wichtigen Vorhaben, denen Ziele der Raumordnung in der Raumnutzungskarte entgegenstehen, kleinflächige Änderungen der Raumnutzungskarte des Regionalplans Neckar-Alb 2013 erforderlich werden, so sind diese, entsprechend dem Beschluss in der Verbandsversammlung, in das 2. Änderungsverfahren miteinzubeziehen.

#### **Weiteres Vorgehen:**

Die Verbandsverwaltung erarbeitet entsprechend der oben dargelegten Grundlagen einen Vorentwurf für die 2. Änderung des Regionalplans Neckar-Alb 2013, falls erforderlich mit Umweltbericht, und stimmt diesen im Vorfeld mit dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur und dem Regierungspräsidium Tübingen ab. Der Vorentwurf wird dem Planungsausschuss zur Vorbereitung und der Verbandsversammlung zur Beratung und zum Beschluss vorgelegt. Dieser geht nach Beschluss durch die Verbandsversammlung in die Beteiligung gem. § 12 Abs. 2 und 3 Landesplanungsgesetz.

Angela Bernhardt  
Verbandsdirektorin

Dr. Peter Seiffert  
Stellvertretender Verbandsdirektor  
Leitender Planer

Susanne Schulz  
Siedlung und Raumbewachung

Heike Bartenbach  
Wirtschaft und Einzelhandel