



Regionalverband
Südlicher Oberrhein

IM ZENTRUM DER TRINATIONALEN
METROPOLREGION
OBERRHEIN

DS PIA 08/18

Freiburg i. Br., 05.06.2018

Unser Zeichen: 8830

Körperschaft des
öffentlichen Rechts

Reichsgrafenstraße 19
79102 Freiburg i. Br.

Planungsausschuss am 21.06.2018

TOP 3 (öffentlich) Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans Südlicher Oberrhein

– *beschließend* –

1. Beschlussvorschlag der Verbandsgeschäftsstelle

- 1.1 Im Sinne des am 04.12.2003 von der Verbandsversammlung gefassten Fortschreibungsbeschlusses des Landschaftsrahmenplans Südlicher Oberrhein beauftragt der Planungsausschuss die Verbandsgeschäftsstelle, die vollständigen Entwurfsfassung des Plans einschließlich der Teile Ziel- und Maßnahmenkonzept zeitnah den Verbandsgremien als Grundlage für einen Offenlagebeschluss vorzulegen.
- 1.2 Im Teil Maßnahmenkonzept des Landschaftsrahmenplans sollen die Erfordernisse der Eingriffskompensation durch die Erarbeitung eines "Regionalen Kompensationsflächenkonzepts" besonders berücksichtigt werden. Diese unverbindliche Planungsgrundlage soll dazu beitragen, den Planungs- und Vorhabenträgern die Bewältigung der naturschutzrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Eingriffsregelung in der durch starke Flächenkonkurrenzen geprägten Region zu erleichtern.

2. Anlass und Begründung

2.1 Beschlusslage und Stand der Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans

Neben der Regionalplanung stellt die Aufstellung und Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans (LRP) eine gesetzliche Pflichtaufgabe der Regionalverbände in Baden-Württemberg dar (§ 11 Abs. 2 NatSchG). Im Gegensatz zum Regionalplan, der eine bindende Rechtsnorm darstellt, ist der Landschaftsrahmenplan ein rein gutachterlicher, mit anderen Belangen nicht abgewogener Fachplan, dem keine eigene Rechtsverbindlichkeit zukommt. Neben seiner Funktion als freiraumbezogene Abwägungsgrundlage für den Regionalplan stellt er einen eigenständigen Fachplan für Naturschutz und Landschaftspflege auf regionaler Ebene mit Grundlagenfunktion für einen breiten Adressatenkreis dar. Nach den Bestimmungen des Naturschutzgesetzes Baden-Württemberg wird der LRP von den Regionalverbänden im Benehmen mit der höheren Naturschutzbehörde entsprechend den Verfahrensvorschriften für den Regionalplan aufgestellt.

Die von der Verbandsversammlung am 21.09.1989 aufgestellte Erstfassung des Landschaftsrahmenplans Südlicher Oberrhein ist inzwischen inhaltlich vollständig veraltet und für die Planungspraxis nicht mehr von Bedeutung. Bereits am 04.12.2003 hatte die Verbandsversammlung nach Vorberatung im Planungsausschuss am 20.11.2003 deshalb den Beschluss gefasst, den Landschaftsrahmenplan Südlicher Oberrhein als Grundlage für die Gesamtfortschreibung des Regionalplans fortzuschreiben (siehe DS VVS 21/03, DS PIA 12/03).

(DS VVS 21/03,
DS PIA 12/03)

Wegen anderer vorrangiger Planungsaufgaben musste die Bearbeitung des Landschaftsrahmenplans zunächst zurückgestellt werden. Mit Beginn der Arbeiten zur Gesamtfortschreibung des Regionalplans wurde von den Gremien des Regionalverbands entschieden, zunächst nur den hierfür zentralen Teil Raumanalyse (Bestandsaufnahme) zu erarbeiten und die Erstellung der übrigen Teile des LRP, die in einem weniger engen Zusammenhang zum Regionalplan stehen, bis zum Abschluss der Gesamtfortschreibung des Regionalplans zurückzustellen (siehe DS PIA 13/10, DS VVS 10/10).

(DS PIA 13/10,
DS VVS 10/10)

Dementsprechend wurde der Teil Raumanalyse des Landschaftsrahmenplans parallel zum Fortschreibungsentwurf des Regionalplans erarbeitet und nahm als ergänzende zweckdienliche Unterlage am ersten Offenlage- und Beteiligungsverfahren zur Gesamtfortschreibung des Regionalplans 2013 teil. Während der Erarbeitung wurde der Planungsausschuss mehrfach über den Inhalt dieses Teils des LRP informiert (siehe DS PIA 01/10 und DS PIA 11/12). Mit diesem Teil des Landschaftsrahmenplans, der in einem umfassenden Arbeitsprozess unter Mitwirkung von Fachbehörden und Gemeinden im Benehmen mit der Höheren Naturschutzbehörde erstellt wurde, konnten die wesentlichen freiraumbezogenen Grundlagen für die Abwägungsentscheidungen im Rahmen der Gesamtfortschreibung des Regionalplans bereitgestellt werden. Dies gilt auch für die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur planerischen Sicherung des Biotopverbunds durch die Regionalplanung (§ 22 Abs. 3 NatSchG). In Fachkreisen hat dieser Teil des Landschaftsrahmenplans über die Grenzen der Region hinaus Beachtung gefunden.

(DS PIA 01/10,
DS PIA 11/12)

Der Teil Raumanalyse des LRP (Stand September 2013) ist in Text und Kartenform auf der Homepage des Regionalverbands verfügbar (www.rvso.de/de/regionalplanung/landschaftsrahmenplan/Uebersicht_Raumanalyse_LRPI.php).

Im Zuge der beiden Beteiligungsverfahren zur Gesamtfortschreibung des Regionalplans 2013 und 2016 wurde u. a. vom Regierungspräsidium Freiburg sowie von Landratsämtern ein zeitnaher Abschluss der Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans gefordert. Die Verbandsgremien haben zu diesen Einwendungen folgenden Abwägungsbeschluss gefasst:

Der Regionalverband wird nach Abschluss der Gesamtfortschreibung des Regionalplans zeitnah eine vollständige Entwurfsfassung zur Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans unter Einschluss des zunächst zurückgestellten Ziel- und Maßnahmenkonzepts erarbeiten und hierfür die gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte durchführen. (siehe z. B. Anlage 1 zu DS PIA 12/16neu Lfd. Nr. 863)

2.2 Noch ausstehende Arbeits- und Verfahrensschritte

Entsprechend der rechtlichen und fachlichen Vorgaben gliedert sich der Landschaftsrahmenplan in folgende drei Teile:

1. **Raumanalyse** (Bestandsaufnahme und Bewertung der Schutzgüter)
2. **Zielkonzept** (Fachliche Ziele für Schutz und Entwicklung von Natur und Landschaft)
3. **Maßnahmenkonzept** (Vorschläge für Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen von Natur und Landschaft).

Die Bearbeitung aller Teile erfolgt jeweils flächendeckend für die Schutzgüter Boden, Grundwasser und Oberflächengewässer, Klima und Luft, Landschaftsbild und landschaftsbezogene Erholung sowie Arten- und Lebensräume (einschließlich Biotopverbund). Obwohl es sich um einen Fachplan für Naturschutz und Landschaftspflege handelt, ist eine integrierte Darstellung der voraussichtlich erheblichen (positiven wie negativen) Umweltauswirkungen des Landschaftsrahmenplans gesetzlich vorgeschrieben (§ 14 Abs. 1 UVwG). Die Erarbeitung eines eigenständigen Umweltberichts ist demgegenüber nicht erforderlich. Für die vollständige Entwurfsfassung ist ein förmliches Aufstellungsverfahren entsprechend jenem des Regionalplans, d. h. mit (grenzüberschreitender) Beteiligung der Träger Öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit durchzuführen.

Für den Abschluss der Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans Südlicher Oberrhein sind noch folgende Arbeits- und Verfahrensschritte vorgesehen:

1. Vervollständigung des Teils Raumanalyse

- punktuelle inhaltliche Ergänzungen und Aktualisierungen der Fassung von 2013, z. B. das Schutzgut Oberflächengewässer oder die grenzüberschreitenden Bezüge des Biotopverbunds betreffend
- ggf. verbesserte Darstellung der Begründungszusammenhänge zum Freiraumkapitel des Regionalplans sowie Ergänzung der bislang eher analytisch ausgerichteten Textteile um übergreifende bzw. zusammenfassende und plakative Darstellungen
- redaktionelle Anpassungen und Berücksichtigung von im Rahmen des Fortschreibungsverfahrens des Regionalplans vorgebrachten Anregungen und Hinweisen.

2. Erarbeitung des Zielkonzepts

- überörtliche fachliche Zielsetzungen für Schutz und Entwicklung der Schutzgüter in der Region
- ggf. nach Teilräumen und Prioritätensetzungen zu differenzieren
- ggf. plakative außenwirksame Aufbereitung einzelner Zielaussagen in Form von "Leitbildern".

3. Erarbeitung des Maßnahmenkonzepts

- regionsspezifische Erfordernisse von Naturschutz und Landschaftspflege z. B. im Hinblick auf raumbedeutsame Planungen und Vorhaben
- räumliche und inhaltliche Schwerpunkte von Maßnahmen des Naturschutzes, z. B. im Hinblick auf den Gebiets- und Vertragsnaturschutz
- thematische Vertiefung im Bereich Eingriffskompensation ("regionales Kompensationsflächenkonzept", siehe unten)
- Darstellung der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen des Landschaftsrahmenplans.

4. Erstellung des Gesamtentwurfs der Fortschreibungsfassung

- allgemeinverständliche und illustrative Aufbereitung in Text- und Kartenform
- ggf. Daten- und Methodendokumentation in einem Anhang
- Durchführung der vorgeschriebenen Benehmensherstellung mit der höheren Naturschutzbehörde.

5. Offenlagebeschluss des Planungsausschusses

6. Durchführung des förmlichen Offenlage- und Beteiligungsverfahrens

- dabei ggf. Unterrichtung der französischen Behörden und Öffentlichkeit (§ 12 Abs. 6 LplG i.V.m § 11 Abs. 2 NatSchG, § 13 NatSchG)

7. Beschluss der Verbandsversammlung über die fortgeschriebene Fassung des Landschaftsrahmenplans

- unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Offenlage- und Beteiligungsverfahrens
- Inkrafttreten durch Feststellungsbeschluss (LRP hat keinen Satzungscharakter).

8. Veröffentlichung der Fortschreibungsfassung des Landschaftsrahmenplans (als Druckfassung und in digitaler Form).

Der dem Fortschreibungsverfahren des Regionalplans zeitlich nachlaufende Abschluss der Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans ist insofern inhaltlich möglich und sinnvoll, da die vollständige Fassung des LRP auch folgende Aufgaben und Adressaten hat:

- Grundlage für die Beurteilung von raumbedeutsamen Vorhaben sowie für Zielabweichungs-, Raumordnungs- sowie Regionalplanänderungsverfahren
- Rahmangebende Grundlage für die kommunale Landschaftsplanung
- Informationsgrundlage für die kommunale Bauleit- und Landschaftsplanung, Fachplanungen, Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden

- Fachgrundlage für die Naturschutzverwaltung und weitere Umweltverwaltungen.

2.3 Vertiefungsschwerpunkt "Regionales Kompensationsflächenkonzept"

Im Zuge der weiteren Siedlungsentwicklung der Städte und Gemeinden sowie mehrerer Infrastrukturgroßprojekte ist in den kommenden Jahren in Zusammenhang mit der bauplanungsrechtlichen bzw. naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung mit einem erhöhten Kompensationsflächenbedarf in der Region zu rechnen. Aufgrund der starken Nutzungskonkurrenzen und landwirtschaftlichen Standortgunst ist allerdings die Flächenbereitstellung für Kompensationsmaßnahmen vor allem in der Oberrheinniederung bereits jetzt vielfach schwierig. Da eine Maßnahmenrealisierung ausschließlich auf eigener Gemarkung zunehmend scheitert, suchen viele Träger der Bauleitplanung in der Region bereits nach übergemeindlichen Lösungen in Kooperation mit anderen Gemeinden. Gleichzeitig sind in den letzten Jahren rechtliche und instrumentelle Möglichkeiten zur frühzeitigen Bevorratung von Kompensationsflächen bzw. -maßnahmen (Ökokonten) geschaffen worden.

Diese zunehmenden Schwierigkeiten bei der Bewältigung der Eingriffskompensation auf örtlicher Ebene wurden in letzter Zeit verstärkt an den Regionalverband herangetragen. Da das Thema Eingriffskompensation am Südlichen Oberrhein zunehmend eine regionale Dimension besitzt, hat die Verbandsgeschäftsstelle zu diesem Themenkomplex am 12.04.2018 eine Workshopveranstaltung mit ca. 35 Fachpersonen aus kommunalen Planungsämtern, Naturschutzbehörden und Planungsbüros durchgeführt. Wesentliche Ergebnisse dieses praxisbezogenen Erfahrungsaustauschs, der auf große positive Resonanz stieß, waren:

- Die Schwierigkeiten bei der Mobilisierung von geeigneten Kompensationsflächen sind im Bereich der landwirtschaftlich wertvollen Standorte im Südteil der Oberrheinniederung besonders gravierend.
- Durch die Verbindung mit Maßnahmen aus dem Kontext des Artenschutzes sind die Möglichkeiten einer räumlichen Flexibilisierung der Eingriffskompensation in der Praxis stark eingeschränkt. Bei den fachlichen und rechtlichen Anforderungen an Artenschutzmaßnahmen wird großer Klärungsbedarf gesehen.
- Durch eine verstärkte räumliche Bündelung von Kompensationsmaßnahmen unterschiedlicher Planungs- und Vorhabenträger in – auch im Hinblick auf artenschutzrechtliche Erfordernisse – fachlich geeigneten Bereichen könnten sowohl die naturschutzfachliche Wirkung wie auch die Realisierbarkeit der Maßnahmen verbessert werden.
- Weitere Möglichkeiten einer Konfliktminimierung mit den Belangen der Landwirtschaft scheinen noch nicht ausgeschöpft. Zu verfolgende Ansatzpunkte könnten eine verstärkte Betrachtung betrieblicher Aspekte sowie sog. "produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen" sein.
- Als für die Praxis hilfreich wird vor allem die Identifizierung von Suchräumen für Kompensationsmaßnahmen auf regionaler Ebene (im Sinne einer nicht bindenden "Angebotsplanung") erachtet, die neben einer hohen naturschutzfachlichen Eignung auch möglichst geringe Konflikte mit landwirtschaftlichen Belangen und damit günstige Rahmenbedingungen für eine Flächenmobilisierung aufweisen.

- Von den beteiligten Akteuren wird durchweg eine stärkere Betrachtung des Themas auf regionaler Ebene für erforderlich gehalten. Auch wird explizit eine Unterstützung durch den Regionalverbands als überörtliche, überfachliche und kommunal verfasste Planungsinstitution gewünscht. Hierbei könne der Regionalverband auch durch weitere Veranstaltungen das Vernetzen von Akteuren und Entwickeln praxistauglicher Lösungswege weiter voranbringen.

Vor dem Hintergrund dieses ersten Erfahrungsaustauschs mit in der Region tätigen Fachpersonen erscheint es aus Sicht der Verbandsgeschäftsstelle äußerst sinnvoll, das Thema "Eingriffskompensation" bei der Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans als zentralen Baustein des Teils Maßnahmenkonzept mit besonderem Schwerpunkt zu bearbeiten. Für den Fall, dass zur Klärung fachspezifischer Fragestellungen Beiträge durch externe Fachgutachter erforderlich werden sollten, hat die Höhere Naturschutzbehörde bereits eine Kofinanzierung mit Landesmitteln in Aussicht gestellt (siehe unten). Mit dem Baustein soll die Zielsetzung verfolgt werden, bei der Bewältigung der naturschutzrechtlichen und -fachlichen Erfordernisse zu einer Minimierung der Konflikte mit der Landwirtschaft beizutragen und damit die Chancen für eine Realisierung von fachlich sinnvollen Maßnahmen im konkreten Planungsfall zu verbessern. Durch einen praxistauglichen Ansatz soll somit ein inhaltlicher Mehrwert für die Vorhaben- und Planungsträger in der Region erzielt werden, der im Einzelfall aufwandsmindernd und verfahrensbeschleunigend wirken kann. Allerdings wird eine Bearbeitung des Themas auf regionaler Maßstabsebene "mit Angebotscharakter" naturgemäß nur unterstützende Funktion haben können, da eine flurstücksbezogene Konkretisierung von Maßnahmen, eine Abklärung der Eigentümerbereitschaft sowie die rechtliche Sicherung nicht Gegenstand einer Betrachtung auf regionaler Ebene sein können.

Zur inhaltlichen Konkretisierung des Bausteins "Regionales Kompensationsflächenkonzept" sind zunächst noch weitere Vorabklärungen mit relevanten Akteuren wie Kommunen und Fachbehörden auf Arbeitsebene erforderlich.

2.4 Zeitrahmen und Organisation des Arbeitsprozesses

Aus heutiger Sicht wird für die noch ausstehenden Bearbeitungsschritte zur LRP-Fortschreibung bis zur Einleitung des förmlichen Offenlage- und Beteiligungsverfahrens bei Setzung entsprechender Arbeitsprioritäten in der Verbandsgeschäftsstelle von einer Bearbeitungszeit von ca. zwei bis drei Jahren ausgegangen. Während mit der Vervollständigung des Teils Raumanalyse umgehend begonnen werden kann, ist die Erarbeitung des Ziel- und Maßnahmenkonzepts ab 2019 realistisch.

Der Einbindung der Planadressaten bei der Erarbeitung des Ziel- und Maßnahmenkonzepts kommt eine zentrale Bedeutung für die Qualität, Praxisverwertbarkeit und Akzeptanz des Planwerks zu. Diese nichtförmliche Beteiligung, deren Art und Umfang noch zu konkretisieren ist, soll sich schwerpunktmäßig erstrecken auf

- die Naturschutzbehörden (Pflicht zur Benehmenserstellung, siehe oben)
- weitere umweltrelevante Fachverwaltungen (z. B. Landwirtschafts-, Forst-, Wasser- und Bodenschutzverwaltung, insbesondere auch im Hinblick auf das "Regionale Kompensationsflächenkonzept")

- die Träger der Bauleitplanung und die in ihrem Auftrag tätigen (Landschafts-) Planungsbüros
- einen ausgewählten Kreis von sonstigen relevanten Akteuren und Fachpersonen (z.B. FVA, Landschaftserhaltungsverbände, wiss. Einrichtungen, Fachexperten, ehrenamtlicher Naturschutz).

Unter Berücksichtigung der begrenzten personellen Ressourcen der Verbandsgeschäftsstelle ist neben der Bildung eines begleitenden Arbeitskreises im Einzelfall auch die Durchführung von themenbezogenen Veranstaltungen und Workshops denkbar. Ein umfassender Beteiligungsprozess der Öffentlichkeit (z. B. durch öffentliche Planungswerkstätten oder Online-Beteiligungsangebote) erscheint auf der regionalen Planungsebene demgegenüber weder inhaltlich sinnvoll noch leistbar.

Wie bereits bei der Erarbeitung des Teils Raumanalyse praktiziert, soll auch bei den noch ausstehenden Arbeitsschritten zudem ein enger inhaltlicher Austausch mit den Nachbarregionalverbänden erfolgen. Günstig wirkt hierbei, dass derzeit in allen Nachbarregionen der Landschaftsrahmenplan fortgeschrieben wird.

Angesichts des gutachterlichen Charakters und des Fehlens einer eigenen Rechtsverbindlichkeit des LRP ist nicht davon auszugehen, dass sich das förmliche Offenlage- und Beteiligungsverfahren ähnlich aufwendig und langwierig wie bei der Regionalplanfortschreibung gestalten wird.

Die Verbandsgeschäftsstelle wird die Verbandsgremien bereits im Vorfeld des förmlichen Verfahrens regelmäßig über den Arbeitsstand informieren.

2.5 Haushaltsmittelbedarf

Als Grundlage für die Erstellung des Teils Raumanalyse wurden für externe Fachbeiträge zwischen 2004 und 2009 Sachmittel in Höhe von ca. 138.000,- € aufgewendet, von denen knapp 50% durch Landesmittel abgedeckt werden konnten. Aufgrund dieses hohen Anteils eingeworbener Kofinanzierungsmittel wurden für die Erarbeitung des LRP eigene Haushaltsmittel (Sachmittel) des Regionalverbands somit bislang erst in einer Höhe von ca. 74.000,- € aufgewendet.

Dieser Umfang liegt damit unter dem geschätzten Haushaltsmittelbedarf, der dem Fortschreibungsbeschluss 2003 zugrunde lag (Gesamtmittelbedarf mindestens 130.000,- €, davon für Teil Raumanalyse mindestens 90.000,- €, siehe DS siehe DS VVS 21/03).

Die Erarbeitung der noch ausstehenden Teile des LRP soll - wie auch beim Teil Raumanalyse praktiziert - im Wesentlichen durch die Verbandsgeschäftsstelle selbst erfolgen. In welchem Umfang noch Haushaltsmittel für externe Beiträge erforderlich werden, ist derzeit noch nicht genauer absehbar. Es zeichnet sich aber ab, dass im Rahmen des Maßnahmenkonzepts für eine qualifizierte Bearbeitung eines "regionales Kompensationsflächenkonzepts" in Verbindung mit den artenschutzrechtlichen Fragestellungen die Einbeziehung von speziellem Expertenwissen notwendig sein könnte. Für den Fall einer Vergabe externer Gutachtenleistungen wurde seitens der Höheren Naturschutzbehörde gegenüber der Geschäftsstelle bereits die Möglichkeit einer Kostenbeteiligung mit Landesmitteln grundsätzlich in Aussicht gestellt.

(DS VVS 21/03,
DS PIA 12/03)

Im Haushaltsplan 2018 sind für die Fortschreibung des LRP Mittel in Höhe von 10.000,- € eingestellt. Im Zuge der kommenden Haushaltsberatungen wird ein etwaiger weiterer Mittelbedarf in den Folgejahren dargestellt werden. Über eine Vergabe von Gutachtenleistungen ist dann ggf. gesondert in den Verbandsgremien zu entscheiden.

Dessen ungeachtet geht die Verbandsgeschäftsstelle davon aus, dass die vom Regionalverband Südlicher Oberrhein für die Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans insgesamt aufzuwendenden eigenen Sachmittel den 2003 (zu damaligen Kostensätzen) geschätzten Rahmen nicht überschreiten und unter dem für diese Pflichtaufgabe von anderen Regionalverbänden aufgewendeten Finanzmitteln bleiben werden.

2.6 Schlussbetrachtung

Die Mehrzahl der Regionalverbände in Baden-Württemberg ist derzeit dabei, ihren Landschaftsrahmenplan fortzuschreiben bzw. hat diese Aufgabe vor kurzem abgeschlossen.

Mit einem zeitnahen Abschluss des "Großprojekts" Fortschreibung Landschaftsrahmenplan Südlicher Oberrhein kann auch in unserer Region dem Regionalplan der neuen Generation ein zeitgemäßer freiraumbezogener Fachplan zur Seite gestellt werden. Dabei soll über die bloße Erfüllung einer gesetzlichen Pflichtaufgabe hinaus auch unabhängig vom Regionalplan ein inhaltlicher Mehrwert für die Planungs- und Vorhabenträger in der Region erzielt werden.