



Baden-Württemberg

REGIERUNGSPRÄSIDIUM TÜBINGEN

**Zielabweichungsentscheidung
vom 27.05.2020**

**für geplante
Übernachtungs- und Traufgängehütten**

der Stadt Albstadt, Zollernalbkreis

Inhalt

I	Entscheidung	1
1	Tenor	1
2	Nebenbestimmungen.....	2
2.1	Nebenbestimmungen für alle Vorhaben.....	2
2.2	Nebenbestimmungen für einzelne Standorte.....	2
II	Begründung	4
1	Vorhabenbeschreibung.....	4
1.1	„Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“	6
1.2	Alternativenprüfung.....	9
1.3	Beantragte Einzelstandorte.....	10
2	Verfahren	11
2.1	Antrag von 2015	11
2.2	Antrag von 2019	12
3	Erforderlichkeit der Planung.....	32
4	Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsgrundlagen	34
4.1	Verstoß gegen Ziele der Raumordnung.....	35
4.2	Vorliegen eines Härtefalls	43
4.3	Grundzüge der Planung.....	46
4.4	Raumordnerische Vertretbarkeit	49
4.5	Relevante Grundsätze der Raumordnung	51
5	Einzelstandorte	53
5.1	Burgfelden, „Waldäcker“; Neubau einer Traufgangehütte, Standort Bolzplatz	54
5.2	Laufen „Brunnental“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit am Standort Fonduestube	67
5.3	Margrethausen; „Ochsenberg“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit Wirtschaftsgebäude	71
5.4	Onstmettingen, „Auf Stocken“ Neubau einer Traufgangehütte, Standort A3.....	75
5.5	Onstmettingen, „Zollersteighof“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit Standort Löschteich	80

5.6	Pfeffingen, „Wanderparkplatz“; Neubau Traufgänehütte Fläche B	84
5.7	Tailfingen, „Burg“; Umbau des ehemaligen Bundeswehrstandorts als Übernachtungsmöglichkeit.....	89
6	Gesamtabwägung.....	93
6.1	Ermessensrahmen.....	94
6.2	Prüfungsumfang	95
6.3	Abwägungsergebnis	96
III	Kostenentscheidung	98
IV	Rechtsbehelfsbelehrung	98

I Entscheidung

1 Tenor

1. Für nachfolgend ausgeführte geplante Traufgänehütten und Übernachtungsangebote wird eine Abweichung von den entgegenstehenden Zielen der Raumordnung zugelassen:
 - Laufen, „Brunnental“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit am Standort Fonduestube
 - Margrethausen; „Ochsenberg“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit Wirtschaftsgebäude
 - Onstmettingen, „Auf Stocken“ Neubau einer Traufgänehütte, Standort A 3
 - Onstmettingen, „Zollersteighof“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit, Standort Löschteich
 - Pfeffingen, „Wanderparkplatz“; Neubau Traufgänehütte, Fläche B
 - Tailfingen, „Burg“; Umbau des ehemaligen Bundeswehrstandorts als Übernachtungsmöglichkeit.
2. Die jeweils betroffenen Ziele, von welchen eine Abweichung zugelassen wurde, ergeben sich aus den Ausführungen in Kapitel 5 dieser Entscheidung.
3. Für die Traufgänehütte Burgfelden, „Waldäcker“; Neubau einer Traufgänehütte, Standort Bolzplatz, wird eine Abweichung von den verbindlichen Zielen in PS 3.1.9 Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg und den Plansätzen 2 Z (3), 3.1.1 und 3.2.1 des Regionalplans Neckar-Alb nicht zugelassen.
4. Die im Verfahren vorgelegten Unterlagen sind Bestandteil dieser Entscheidung.
5. Diese Entscheidung ergeht unter dem Vorbehalt, dass für die im Landschaftsschutzgebiet gelegenen Standorte eine Abweichung von den Vorschriften der zugehörigen Landschaftsschutzgebietsverordnung zulässig ist.
6. Diese Entscheidung ergeht gebührenfrei.

2 Nebenbestimmungen

2.1 Nebenbestimmungen für alle Vorhaben

An allen Standorten, für welche eine Zielabweichung zugelassen wird, sind folgende Nebenbestimmungen zu beachten:

1. In der Bauleitplanung wird zur Umsetzung des Konzepts die Aufstellung vorhabenbezogener Bebauungspläne empfohlen.
2. In den Bebauungsplänen ist im Falle der Aufgabe der zulässigen Nutzung eine Rückbauverpflichtung vorzusehen.
3. In den Bebauungsplänen ist jeweils eine Überprüfung der Auswirkungen der Vorhaben (Monitoring) vorzusehen.
4. Die in den Unterlagen aufgeführten Vermeidungs- und Minimierungsmaßnahmen sind soweit als möglich umzusetzen.
5. Die Traufgängehütten und Beherbergungseinrichtungen sind in Abstimmung mit der Naturschutzbehörde landschaftsgerecht in die Umgebung einzubinden. Im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten ist auf eine landschaftsgerechte, umweltschonende, qualitative hochwertige und, sofern vorhanden, sich am Bestand orientierende Architektur hinzuwirken.

2.2 Nebenbestimmungen für einzelne Standorte

Für einzelne Standorte sind zusätzlich folgende Nebenbestimmungen zu beachten:

1. Laufen, „Brunnental“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit am Standort Fondue-stube:
Die geplante Errichtung von Übernachtungsangeboten soll möglichst als Anbau an die bestehende Traufganghütte „Brunnental“ realisiert werden.
2. Laufen, „Brunnental“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit am Standort Fondue-stube:
Die Errichtung einer Übernachtungsmöglichkeit kann nur alternativ zur bereits genehmigten Fondue-stube erfolgen. Beide Vorhaben schließen sich gegenseitig aus.
3. Onstmettingen, „Auf Stocken“ Neubau einer Traufgängehütte, Standort A 3:
Die Verlegung des bestehenden Wanderparkplatzes an den Standort der Traufgängehütte und die Renaturierung des Geländes ist als Voraussetzung für die Zielabweichung zeitgleich mit der Inbetriebnahme der Traufgängehütte umzusetzen.

4. Onstmettingen, „Zollersteighof“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit, Standort Löschteich:
Die Erforderlichkeit einer Parkplatzerweiterung ist im weiteren Verfahren zu überprüfen. Hierbei sind auch bestehende Parkplatzalternativen im Umfeld des Zollersteighofs zu berücksichtigen.
5. Pfeffingen, „Wanderparkplatz“; Neubau Traufgänehütte, Fläche B:
Die Errichtung oder der Einbau einer Betriebsleiterwohnung ist nicht zulässig.
6. Pfeffingen, „Wanderparkplatz“; Neubau Traufgänehütte, Fläche B:
Die Verlegung des bestehenden Wanderparkplatzes an den Standort der Traufgänehütte und die Renaturierung des Geländes ist als Voraussetzung für die Zielabweichung zeitgleich mit der Inbetriebnahme der Traufgänehütte umzusetzen.
7. Tailfingen, „Burg“; Umbau des ehemaligen Bundeswehrstandorts als Übernachtungsmöglichkeit:
Die Entscheidung ergeht unter dem Vorbehalt, dass die weiteren Untersuchungen keine naturschutzfachlichen Ausschlussgründe ergeben.

II Begründung

1 Vorhabenbeschreibung

Die Stadt Albstadt beabsichtigt, die planerischen Voraussetzungen für die Errichtung und den Betrieb von Übernachtungs- und Traufgänehütten entlang der Premiumwanderwege „Traufgänge“ zu schaffen.

Die Stadt Albstadt liegt in landschaftlich reizvoller Lage auf der südwestlichen Alb. Direkt am Albtrauf gelegen, ist ein hoher Anteil der Albstädter Gemarkung als Natur- und Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen. Aufgrund dieser besonderen naturräumlichen und topografischen Situation, eignen sich diese Gebiete für den naturbezogenen, sog. „sanften“ Tourismus wie z. B. das Wandern, Radfahren oder den Skilanglauf.

Die Stadt Albstadt ist durch überwiegend verarbeitendes Gewerbe geprägt. Deshalb hat die Stadt im Jahr 2010 die Förderung des Tourismus als ein weiteres zentrales Element der Stadtentwicklung beschlossen, um die Konjunkturabhängigkeit zu vermindern. Als Ziel wurde die Entwicklung vom traditionellen Textil- und Industriestandort zu einem attraktiven, touristischen Ziel genannt. Es soll ein zweites wirtschaftliches Standbein geschaffen werden, das neue Dienstleistungsarbeitsplätze generiert und ein klares positives Image des Wirtschaftsstandortes Albstadt vermittelt.

Das von der Stadt beauftragte Fachbüro Project M GmbH, München, entwickelte einen Masterplan Tourismus, der die Grundsatzstrategie für eine nachhaltige touristische Stadtentwicklung enthält. Die Kernthemen des Masterplans Tourismus 2010 bildeten die „natursportlichen Aktivitäten“ wie Wandern, Mountainbike- und Radfahren, Winterwandern sowie Skilanglauf. Das Thema „Wandern“ sollte dabei ein Leitprojekt sein.

2011 wurden in Albstadt sieben Traufgänge als Premiumwanderwege zertifiziert. Auf diesen lassen sich die Landschaft und Naturschönheiten der Südwestalb erleben, weshalb sie sich zu beliebten Wander- und Natursportzielen entwickelten. Daraus entstand eine Nachfrage nach zusätzlichen gastronomischen Einrichtungen. Um die Versorgung der Wanderer und anderer Erholungsuchenden entlang dieser Traufgänge zu verbessern, sollten Einkehrmöglichkeiten, ursprünglich „Vesperhütten“ genannt, entstehen. Da die Bezeichnung zu Irritationen über die tatsächliche Art der gastronomischen Nutzung führte, wurden die geplanten gastronomischen Einrichtungen nun in „Traufgänehütten“ (TGH) umbenannt.

Aufbauend auf den Masterplan Tourismus 2010 wurde eine Bedarfsanalyse und Machbarkeitsstudie zur Schaffung von Übernachtungskapazitäten und Vesperhütten am

Standort Albstadt (Projekt M 2013)¹ erarbeitet. Darin wurde festgestellt, dass an den vorhandenen Aktivwegen ein Mangel an gastronomischer Versorgung bestehe. Zudem gäbe es weder ausgezeichnete noch zielgruppenspezifische Betriebe. Wenige würden regionale Spezialitäten anbieten. Die Öffnungszeiten seien ungenügend. Die Bedarfsanalyse und Machbarkeitsstudie (Projekt M 2013) kamen zu dem Ergebnis, dass ohne die Schaffung von Vesperhütten entlang der Aktivwege die Umsetzung des Masterplans Tourismus gefährdet sei. Die Defizite in der Versorgung der Wanderer und der Mangel an Sanitäreinrichtungen entlang der Wege würde mittel- bis langfristig zu rückläufigen Besucherzahlen und mangelnder Attraktivität der Wanderdestination führen.

Aus diesen Ergebnissen wurde das „Vesperhüttenkonzept“² (Projekt M 2014) entwickelt. Ziel dieses Konzeptes war es, Standorte für die fehlenden Übernachtungskapazitäten und gastronomischen Angebote, vor allem an den Premium(Winter)wanderwegen, aber auch an den anderen Aktivwegen (Mountainbike Trails, Loipen, Radrouten, Fernwanderwege) zu prüfen und ihre Eignung und Umsetzbarkeit zu bewerten.

Nachdem die meisten der darin beabsichtigten Standorte in sensiblen Bereichen im Außenbereich liegen, wurde eine Umsetzung des Vesperhüttenkonzeptes dem Grunde nach nur dann für möglich erachtet, wenn es gelänge, über ein gemeinsames Zielabweichungsverfahren nach dem Landesplanungsgesetz (LplG) auf der Basis eines umfassenden selbsterklärenden Vesperhüttenkonzeptes für alle geplanten Standorte die jeweils entgegenstehenden verbindlichen Ziele der Raumordnung zur Seite zu schieben, da jeder einzelne Standort für sich allein gesehen, an möglichen Standortalternativen am Ortsrand scheitern würde. Auf der Grundlage dieser Überlegungen wurde im Jahr 2015 für die geplanten Vesperhütten ein Antrag auf Zielabweichung gestellt³. Im Folgenden wurde das Konzept überarbeitet und am 28.03.20219 als „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept Albstadt 2019“ vom Gemeinderat der Stadt Albstadt beschlossen.

Das Konzept umfasst im Wesentlichen Standortkriterien für Übernachtungs- und Traufgänehütten sowie das gewünschte Hüttenprofil und ist konzeptioneller Hintergrund für die nun geplanten Übernachtungsmöglichkeiten und Traufgänehütten. Die Standorte befinden sich überwiegend im Außenbereich. Während ein Teil der im Konzept benannten Standorte voraussichtlich im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Regelungen des § 35 BauGB realisierbar sind, bedürfen andere Standorte einer Bauleitplanung. Bauleitpläne sind an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Aufgrund der

¹ Projekt M; Endbericht: Bedarfsanalyse und Machbarkeitsstudie Übernachtungsmöglichkeiten und Vesperhütten am Standort Albstadt; Albstadt, 2013

² Projekt M Vesperhüttenkonzept „Traufgänehütten“ Endbericht Projekt M 2014

³ S.h. hierzu Kapitel II 2.1

häufig abgesetzten Standorte im Außenbereich ergeben sich Konflikte mit verbindlichen Zielen der Raumordnung. Deshalb hat die Stadt Albstadt einen Antrag auf Zielabweichung gestellt:

1.1 „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“

Basierend auf einer Bestands- und Bedarfsanalyse wird für die Übernachtungsstandorte auf die projektspezifischen Anforderungen verwiesen, die je nach Standort und Lage unterschiedlich und von der Unterkunftsart sowie der angesprochenen Zielgruppe abhängig seien. Für die Kernzielgruppe der Wanderer, Mountainbiker und Wintersportler sei die Nähe zu den entsprechenden Wegen und Strecken ein wichtiges Kriterium. Insgesamt wird festgestellt, dass ein dringender Handlungsbedarf im Bereich Übernachtungen in Albstadt bestehe. Dies gelte quantitativ und qualitativ für alle Unterkunftsarten und Zielgruppen.

Bei den Standortkriterien für eine Traufgänehütte unterscheidet das Konzept zwischen „Muss-Kriterien“ und „Kann-Kriterien“. „Muss-Kriterien“ sind dabei Kriterien, denen geeignete Standorte grundsätzlich entsprechen müssen. Die „Kann-Kriterien“ sind Kriterien, die an geeigneten Standorten umgesetzt werden können.

Folgende Standortkriterien gelten nach dem Konzept als „Muss-Kriterien“⁴:

- *„Lage an Traufgängen oder in fußläufiger Entfernung dazu, möglichst am Ausgangs- und Endpunkt eines Rundweges,*
- *Sicherung und Ergänzung der Versorgungsfunktion an den Traufgängen und Aktivwegen,*
- *Standort in ruhiger Natur- und Alleinlage mit Blickbeziehung in die freie Landschaft/ Natur zur Erfüllung einer Erholungsfunktion,*
- *gute verkehrliche Erreichbarkeit,*
- *in fußläufiger Erreichbarkeit zum vorhandenen Parkplatz, sofern notwendig und machbar mit Erweiterungsmöglichkeit.“*

Als „Kann-Kriterien“ werden aufgeführt:

- *„Je nach Frequentierung des Aktivweges keine vergleichbare Gastronomie im Umfeld vorhanden,*

⁴ S.h. Kapitel II 1.2 „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“

- *Vorrang vor Neubau hat der An- oder Ausbau vorhandener Standorte. Sind keine geeigneten Bestandsstandorte vorhanden kann eine Ergänzung oder ein Neubau erfolgen,*
- *Traufgänge-Hütten können ein Übernachtungsangebot aufweisen. Das Übernachtungsangebot kann „unter einem Dach“ mit der Traufgänge-Hütte oder in separatem Gebäude bzw. in direkter Umgebung sein. Die Kombination beider Angebote (Traufgänge-Hütte und Übernachtung) erhöht die Wirtschaftlichkeit der Betriebe,*
- *Lage der Traufgänge-Hütte zusätzlich an oder in fußläufiger Entfernung zu anderen Aktivwegen wie MTB-Trails oder Premium-Winterwanderwegen/Loipen,*
- *Nähe zu markanten Besichtigungspunkten (z.B. Zellerhorn),*
- *ÖPNV-Anbindung in fußläufiger Erreichbarkeit, direkte Anbindung an Landstraße,*
- *Einbindung in das Vermarktungskonzept „Traufgänge“ Albstadt,*
- *verkehrsabgewandte Lage der Außengastronomie“.*

Weiter werden im „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ projektspezifische Merkmale einer Traufganghütte dargestellt, die sich auf die bauliche Gestaltung/Architektur, Größe, Ausstattung, das gastronomische Angebot und den Betrieb beziehen⁵. Die „Traufganghütte „Brunnental““ wird dabei als sogenannte Referenzhütte angesehen, da sie sowohl von Gestaltung, Größe, Lage als auch von der Angebots- und Servicestruktur einer idealtypischen Traufgänehütte für Albstadt entspreche.

Folgende projektspezifischen Merkmale gelten nach dem Konzept als „Muss-Kriterien“⁶:

- *„Größe:*
 - *Gebäude 250 m² je nach Geschossigkeit,*
 - *Gastraum innen 110 bis 150 m², Kapazitäten 90 bis 110 Sitzplätze,*
 - *Außenterrasse 110 bis 150 m², Kapazitäten 90 bis 130 Sitzplätze (bewirtet),*
- *Grundstück: 600 bis 800 m²,*
- *Betrieb: (möglichst) ganzjährig,*

⁵ S.h. hierzu „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ Kapitel II 1.2.1.3,

⁶ Raumordnerisch nicht relevante Kriterien werden hier nicht genannt

- Zielgruppen:
 - Wanderer (ganzzjährig), Mountainbiker, Wintersportler,
 - Ausflugsgäste, Einheimische,
- Services: Vollgastronomie [...]“.

Als „Kann-Kriterien“ werden aufgeführt⁷:

- Öffnungszeiten:
 - ggf. ohne Ruhetag (liegt im Ermessen des Betreibers)
 - 11 bis 23 Uhr, bei Gesellschaften keine Begrenzung
- Services: Durchführung von Gesellschaften ganzzjährig.

Neben diesen raumordnerisch relevanten Standort- und Projektbezogenen Kriterien sollen die Traufgänehütten auch über gewisse Ausstattungs- und Qualitätsmerkmale verfügen, die für die Zielgruppen von Bedeutung sind und die „corporate identity“ der Hütten stärken.

Das Konzept enthält auch allgemeine Aussagen zu immissionsbedingten Abständen zur Wohn- und Mischbebauung, da durch den Betrieb der TGH sowie den dadurch bedingten An- und Abfahrtsverkehr erhebliche Lärmbelastigungen entstehen können. Diese werden nach verschiedenen Kategorien und Szenarien unterteilt:

Kategorien:

	Größe Gastraum in m2		Anzahl Sitzplätze	
	innen	außen	Innen	außen
Kategorie 1	150 m2	150 m2	110	130
Kategorie 2	110	110	90	120

⁷ Die Ausstattung des Innen- und Außenbereiches ist raumordnerisch nicht relevant. Auf die Darstellung und nähere Berücksichtigung wird deshalb verzichtet. Auf die Unterlagen wird insoweit verwiesen.

Szenarien:

	Öffnungszeiten Regelbetrieb	Öffnungszeiten Gesellschaften
Szenario 1	10:00 bis 23:00	Open End
Szenario 2	10:00 bis 23:00	Längere Öffnungszeiten
Szenario 3	10:00 bis 21:00	10:00 bis 21:00

Hieraus ergeben sich nach den Unterlagen folgende – geschätzte – Abstände zu Wohn- und Mischgebieten:

		Abstand zum WA (in m)		Abstand zum MI (in m)	
		Mindestabstände	Mit Sicherheitspuffer	Mindestabstände	Mit Sicherheitspuffer
Kategorie 1	Szenario 1/2	80	105	45	70
	Szenario 3	25	50	15	40
Kategorie 2	Szenario 1/2	75	100	45	70
	Szenario 3	25	50	15	40

Quelle: „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“, S. 44.

1.2 Alternativenprüfung

Da bislang nur eine Standortsuche auf Grundlage touristischer Eignungsmerkmale vorlag, wurde ein Kriterienkatalog erarbeitet, der für Außenbereichsstandorte auch raumordnerische Kriterien und Kriterien für die Umweltverträglichkeit enthält. Die Darstellung erfolgt über Steckbriefe, die eine Beschreibung und Bewertung der untersuchten Standorte enthält.

Kriterienkatalog:

Kriteriengruppe 1: Touristische und Ökonomische Eignung

- Touristische Standortkriterien
- Standorteignung hinsichtlich der projektspezifische Anforderungen

Kriteriengruppe 2: Kriterien der Raumordnung

- Ziele von Raumordnung und Landesplanung
- Ziele der Regionalplanung
- Ziele der Bauleitplanung / Flächennutzungsplanung

Kriteriengruppe 3: Umweltverträglichkeit

- Auswirkungen auf Schutzgüter der Umweltprüfung in der Bauleitplanung nach § 1 (6) Nr. 7 a, c, d BauGB (Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt, Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt, Kulturgüter und sonstige Sachgüter).
- Auswirkungen auf die Erhaltungsziele und den Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes (§ 1 (6) Nr. 7 b BauGB).
- Rechtliche und fachliche Umweltschutzziele (Schutzgebiete und -objekte, Ziele von Fachprogrammen und -planungen: Bodenschutz, Gewässerschutz, Natur- und Landschaftsschutz, Immissionsschutz, Biotopverbund).
- Artenschutzrecht nach § 44 BNatSchG.

Untersucht wurden 53 Standorte und 86 Standortalternativen im Innen- und Außenbereich.

Insgesamt werden

- *„23 Übernachtungsstandorte im Innenbereich (§ 34 BauGB) oder rechtskräftiger Bebauungsplan,*
- *26 Übernachtungsstandorte/-varianten im Außenbereich (§ 35 BauGB),*
- *35 Traufgängehütten-Standorte/-varianten im Außenbereich (§35 BauGB),*
- *2 Traufgängehütten-Standorte im Innenbereich (§ 34 BauGB) oder rechtskräftiger Bebauungsplan*

beschrieben und bewertet“⁸.

1.3 Beantragte Einzelstandorte

Aus dem „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ und der Alternativenprüfung hat die Stadt Albstadt als Vorhabenträgerin nachfolgend genannte Standorte zum Gegenstand des Zielabweichungsverfahrens gemacht:

1. Burgfelden: Neubau einer Traufgängehütte (TGH) „Waldäcker“ am Bolzplatz
2. Laufen: Neubau einer Übernachtungsmöglichkeit „Brunnental“, Standort Fondue-stube
3. Margrethausen: Umbau/Neubau einer Übernachtungsmöglichkeit, „Ochsenberg“

⁸ „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“, S. 54

4. Onstmettingen: Neubau einer TGH „Auf Stocken“
5. Onstmettingen: Anbau/Neubau Übernachtungsmöglichkeit „Zollersteighof“
6. Pfeffingen: Neubau einer TGH „Wanderparkplatz“
7. Tailfingen: Umbau des ehemaligen Bundeswehrstandortes „Burg“ als Übernachtungsmöglichkeit.

Diese werden in Kapitel B 5 jeweils näher beschrieben

2 Verfahren

Für den Standort Burgfelden „Waldäcker“ hat die Stadt Albstadt im Jahr 2014 einen Bebauungsplanvorentwurf beschlossen und die frühzeitige Beteiligung nach § 4 Abs. 1 BauGB eingeleitet. Da die Planung der Stadt Albstadt mit verbindlichen Zielen der Raumordnung nicht in Einklang stand, wurde die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens geprüft. Da die geplante Hütte ebenso wie die anderen projektierten - damals noch so genannten - „Vesperhütten“ für sich gesehen die Voraussetzungen für eine Zielabweichung nicht erfüllten, wurde die Erarbeitung eines Konzepts angeregt, welches möglicherweise in der Lage wäre, die Voraussetzungen auf dieser konzeptionellen Grundlage zu erfüllen. Dieses sog. „Vesperhüttenkonzept“ aus dem Jahr 2014 war dann Grundlage des ersten Antrags auf Zielabweichung im Jahr 2015.

2.1 Antrag von 2015

Mit Schreiben vom 01.07.2015 hat das Regierungspräsidium dieses Verfahren eingeleitet. Da im Rahmen der Anhörung der Träger öffentlicher Belange eine Vielzahl von Bedenken vorgetragen wurden und sich das Konzept als nicht schlüssig, da zu einseitig auf die touristischen Anforderungen bezogen, erwies, wurde das Gespräch mit der Stadt Albstadt gesucht.

Zunächst wurde vereinbart, dass

1. Vorhaben, die im Wege eines Baugenehmigungs- oder eines Bauleitplanverfahrens realisiert werden können, ohne dass Ziele der Raumordnung betroffen sind, von der Stadt direkt auf den Weg gebracht werden können.
2. Vorhaben, die einer Planung bedürfen und welche Ziele der Raumordnung verletzen, vorbereitet werden können, sofern eine Umsetzung nicht vollständig unrealistisch ist. Ein Satzungsbeschluss bzw. eine Planreife nach § 33 BauGB kann jedoch erst erfolgen, wenn das Zielabweichungsverfahren mit eventuellen Nebenbestimmungen positiv abgeschlossen ist.

Alle geplanten Standorte müssen jedoch in das Konzept einbezogen werden.

In zahlreichen folgenden Gesprächen zwischen der Stadt Albstadt, dem Regionalverband Neckar-Alb, dem Landratsamt Zollernalbkreis und der höheren Raumordnungsbehörde wurden kritische konzeptionelle Punkte erörtert, Alternativstandorte, Lösungs- und Verbesserungsvorschläge aufgezeigt und untersucht. Weiterhin wurde eine gemeinsame Ortsbesichtigung durchgeführt.

Aufgrund der konzeptionellen Schwächen des zugrundeliegenden „Vesperhüttenkonzepts“ signalisierte das Regierungspräsidium, dass dem Antrag auf Zielabweichung auf dieser Grundlage nicht zugestimmt werden könne. Am 20.06.2016 beantragte die Stadt Albstadt das Ruhen des Zielabweichungsverfahrens. Diesem Antrag gab das Regierungspräsidium Tübingen am 28.06.2016 statt. Das ruhende Zielabweichungsverfahren „Vesperhüttenstandorte in Albstadt“ wurde auf Antrag der Stadt Albstadt am 16.04.2019 eingestellt.

2.2 Antrag von 2019

Zur Umsetzung der Planung für die Übernachtungs- und Traufgänehütten stellte die Stadt Albstadt beim Regierungspräsidium den Antrag auf Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG)⁹ i.V.m. § 24 Landesplanungsgesetz (LplG)¹⁰ für mehrere geplante Übernachtungs- und Traufgänehüttenstandorte. Grundlage ist das überarbeitete „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept Albstadt 2019“. Neben einer konzeptionellen Überarbeitung, vor allem im Hinblick auf raumordnerische und umweltfachliche Aspekte, wurden einzelne Standorte, welche im „Vesperhüttenkonzept“ noch enthalten waren, nicht mehr aufgenommen, da diese gegebenenfalls baurechtlich lösbar sind. Sie sind aber weiterhin Bestandteil des Gesamtkonzepts. Neu aufgenommen wurde der ehemalige Militärstandort „Burg“ in Tailfingen.

2.2.1 Antragstellung

Mit Schreiben vom 11.04.2019 stellte die Stadt Albstadt den *„Antrag auf Zielabweichung nach § 24 LplG zum „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept Albstadt 2019“. [...] Die jeweils betroffenen Ziele, von denen eine Abweichung beantragt wird, finden Sie in Tabelle 1 auf S. 6 des Antrags“*.

In den Unterlagen zum Antrag wird konkret eine Zielabweichung für folgende Planungen von jeweils betroffenen Zielen beantragt:

⁹ Raumordnungsgesetzes (ROG) in der Fassung vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808)

¹⁰ Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GBl 2003, 385), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. November 2018 (GBl 439, 446)

Nr.	Standort	Art ¹¹	Regionale Siedlungsstruktur	Regionaler Grünzug (VRG)	Gebiet für Naturschutz und Landschaftspflege (VRG)
3.1	„Waldäcker“, Fläche Bolzplatz	TGH	x	x	x
18.2	TGH „Brunntental“, Standort Fondue-stube	Ü	x	x	
27.1	„Ochsenberg“, Wirtschaftsgebäude	Ü		x	
30.5	„Auf Stocken“ A3	TGH	x		
33.1	„Zollersteighof“, östlich (Löschteich)	Ü	x	x	
41.2	„Wanderparkplatz“ Pfeffingen	TGH	x	x	x
50	„Burg“	Ü		x	

Auf Basis der vorgelegten Unterlagen wird das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Zielabweichung im Wesentlichen wie folgt begründet:

Die Stadt Albstadt habe im Jahr 2010 beschlossen, den Tourismus als „zweites“ Standbein zu entwickeln, um von Konjunkturschwankungen unabhängiger zu werden und dem Wirtschaftsstandort Albstadt ein positives Image als Naturregion und Zentrum für Outdoor-Aktivitäten zu geben. 2019 sei Albstadt zum zweiten Mal zur „Premiumwanderregion Traufgänge Schwäbische Alb“ zertifiziert, als eine von insgesamt sieben weiteren Regionen in Deutschland und als einzige in Baden-Württemberg. Im Stadtentwicklungskonzept „Albstadt 2030+ - Zukunft gestalten“ sei dies 2018 bestätigt worden. Die Umsetzung des „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzepts“ sei für die Erreichung der Stadtentwicklungsziele von hoher Bedeutung.

Gleichzeitig habe man im Rahmen verschiedener Gutachten und Evaluierungen festgestellt, dass aufgrund der hohen Beliebtheit die Nachfrage nach zusätzlichen gastronomischen Angeboten an den Traufgängen gestiegen und das Angebot verbesserungsbedürftig sei. Die Dichte an gastronomischer Versorgung an den Traufgängen sei zu gering oder gar nicht vorhanden, es gebe keine Betriebe mit touristischer/gastronomischer Auszeichnung und nur wenige zielgruppenspezifische Betriebe sowie wenige Betriebe mit regionalen Besonderheiten. Die Öffnungszeiten seien ungenügend. Auch erschwere ein erheblicher Mangel an Übernachtungsangeboten der verschiedensten Kategorien und Zielgruppenorientierung eine Umsetzung. Kapazitäts-

¹¹ TGH: Traufgänehütte; Ü: Übernachtung

engpässe entstünden demnach insbesondere bei touristisch nutzbaren Übernachtungskapazitäten in gut erreichbaren Tallagen mit Nähe zu Wander-/Mountainbikestrecken und für Gruppen.

Deshalb sei zunächst das „Vesperhüttenkonzept“ und darauf aufbauend und dieses ergänzend das „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ entwickelt worden. In diesem würden Standortkriterien und projektspezifische Anforderungen an Übernachtungsstandorte und an die Traufgänehüttenstandorte definiert.

Da wesentliche Kriterien eine Lage im Außenbereich verlangten, werde die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens erforderlich.

Die Voraussetzungen lägen vor. Die Traufgänge seien einmalig auf der Schwäbischen Alb, insbesondere aufgrund der besonderen topographischen und naturräumlichen Situation entlang des Albtraufs, die so an keiner anderen Stelle gegeben sei. Ein vergleichbares Konzept einer Kombination aus Premium(Winter)wanderwegen und Hüttenkonzeption gebe es auf der Schwäbischen Alb bisher nicht. Die hier vorgesehene Bindung der Traufgänehütten an die Traufgänge sei einmalig, ebenso die Qualifizierung von gastronomischen Betrieben als „Traufgänge-Gastgeber“ durch die Stadt Albstadt. Es werde sowohl der Tourismus als auch die wohnortnahe Erholungsfunktion gefördert.

Weiter werden die einzelnen Standorte beschrieben, ihre Lage zu den Traufgängen dargestellt und im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundzügen der Planung sowie ihrer raumordnerischen Vertretbarkeit bewertet.

2.2.2 Antragsunterlagen

Die Unterlagen zum Zielabweichungsverfahren umfassen folgende Teile:

- Antrag auf Zielabweichung nach § 24 LplG zum „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept Albstadt 2019“; Büro 365° freiraum + umwelt vom 01.04.2019
- „Übernachtungs- und Taufgänge-Hüttenkonzept Albstadt 2019“; Büro 365° freiraum + umwelt vom 26.02.2019
- Anhang I – Steckbriefe
- Anhang II – Übersichtslageplan; Büro 365° freiraum + umwelt vom 22.03.2019
- Anhang III – Zusammenstellung aller Speisegaststätten in Albstadt; Stadt Albstadt, 09.11.2015

- Bedarfsanalyse- und Machbarkeitsstudie Übernachtungsmöglichkeiten und Vesperhütten am Standort Albstadt mit Präsentation Übersichtslageplan; Projekt M, Albstadt 2013
- Vesperhüttenkonzept „Traufgänge-Hütten“; Projekt M, 2014
- Natura 2000 – Vorprüfungen; Büro Dr. Grossmann, 16.03.2015
- Spezielle artenschutzrechtliche Prüfung; Büro Dr. Grossmann, 16.03.2015
- Stellungnahme aus lärmtechnischer Sicht; PLANUNG + UMWELT, Planungsbüro Prof. Dr. Michael Koch, 16.01.2019
- Auslastungsanalyse Wanderparkplätze; Projekt M, 29.04.2016
- Standortalternativenprüfung zum Bebauungsplan „Sondergebiet Waldäcker“; Büro Dr. Grossmann, 24.06.2014.

2.2.3 Verfahrensablauf

Das Regierungspräsidium Tübingen hat mit Schreiben vom 10.05.2019 das erneute Zielabweichungsverfahren für die Übernachtungs- und Traufgänehütten eingeleitet. Die Träger öffentlicher Belange erhielten bis zum 30.06.2019 Gelegenheit, zur Planung Stellung zu nehmen. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden mit Schreiben vom 30.07.2019 an die Stadt Albstadt mit der Bitte um Stellungnahme dazu weitergeleitet.

Die Stadt Albstadt hat mit Schreiben vom 09.10.2019 – eingegangen am 31.10.2019 – zu den Anregungen und Bedenken Stellung genommen.

Im Verlauf des Verfahrens hat die Stadt Albstadt für den Bereich des Ortsteils Burgfelden in Abstimmung mit dem Regionalverband Neckar-Alb Grundzüge einer Erhaltungssatzung für den Ortsteil erarbeitet, welche die bestehende Struktur des kleinsten Albstädter Ortsteils erhalten soll.

2.2.4 Anhörung

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

- Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft Albstadt – Bitz
- Landratsamt Zollernalbkreis
- Beauftragter für Naturschutz und Landschaftspflege beim Landratsamt Zollernalbkreis

- Regionalverband Neckar-Alb
- Regierungspräsidium Freiburg, Abteilung 9 - Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau Baden-Württemberg (LGRB)
- Vermögen und Bau Baden-Württemberg, Amt Tübingen,
- Regierungspräsidium Stuttgart - Landesamt für Denkmalpflege
- Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND)
- Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e.V., c/o Naturschutzbüro Zollernalb
- Naturschutzbund Deutschland (NABU) - Landesgeschäftsstelle -
- Schwäbischer Albverein e. V.
- Kreisbauernverband Zollernalb e.V.
- EnBW Regional AG, Stuttgart
- Deutsche Telekom AG, Niederlassung Ravensburg
- Industrie- und Handelskammer, Reutlingen
- Handwerkskammer Reutlingen
- Regierungspräsidium: Abteilungen 3 (Landwirtschaft), 4 (Straßenwesen und Verkehr); Referate 51, 55 (Naturschutz Recht), 82 (Höhere Forstbehörde)

Nachrichtlich wurden informiert:

- Regierungspräsidium: Koordinierungs- und Pressestelle, Sachgebiete 21-1 (Bauleitplanung), 21-4 (Denkmalschutz)
- Landesbauernverband in Baden-Württemberg e.V., Hauptgeschäftsstelle
- Landesjagdverband Baden-Württemberg e.V.
- Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg, Stuttgart
- Schutzgemeinschaft Deutscher Wald - Landesverband Baden-Württemberg e.V.
- DEHOGA Baden-Württemberg e. V.
- Schwäbischer Alb Tourismusverband e. V.
- Bürgermeisteramt Albstadt
- 365° freiraum + umwelt

Sofern sie sich zum Verfahren geäußert haben, sind die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange nachfolgend dargestellt.

Die **IHK Reutlingen** begrüßt die Bemühungen der Stadt Albstadt, mit dem „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept Albstadt 2019“ die touristische Infrastruktur vor Ort auszubauen. Eine Umfrage 2015 habe ergeben, die gastronomische Versorgung entlang der bestehenden Wanderwege nicht zufriedenstellen sei. Für den Zollernalbkreis sei in einer aktuellen Studie aus dem Jahr 2015 errechnet worden, dass die Zahl der Übernachtungsgäste bis 2030 um 70.000 Personen ansteigen werde. Für diese zusätzliche Nachfrage gelte es sowohl die gastronomische Versorgung der Gäste zu verbessern als auch zusätzliche Übernachtungsmöglichkeiten zu schaffen. Mit den geplanten Projekten des vorliegenden „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzepts“ der Stadt Albstadt könne nach Ansicht der IHK die bestehende Angebotslücke geschlossen werden. Mit den zertifizierten Premiumwanderwegen habe sich Albstadt im Bereich des Wandertourismus ein überregional sichtbares Alleinstellungsmerkmal erarbeitet. Die IHK Reutlingen halte es für unerlässlich, die im Bereich zu anderen Destinationen unterentwickelte gastronomische Versorgung und das Angebot an Übernachtungsmöglichkeiten - insbesondere entlang der Wanderwege - auszubauen. Die Touristen seien aus anderen Wanderregionen eine authentische Gastronomie entlang der Wanderwege gewöhnt. Hier dürfe kein Standortnachteil für Albstadt durch eine vermeintliche planerische Überreglementierung entstehen.

Auf der Grundlage des Traufgänehütten Konzepts werde ein schlüssiger planungsrechtlicher Weg aufgezeigt, mit dem die Standorte im Außenbereich realisiert werden könnten. Die IHK sei der Auffassung, dass von den angegebenen Zielen der Raumordnung im Einzelfall abgewichen werden könne und unterstütze den Antrag der Stadt Albstadt.

Aus der Sicht des **Hotel- und Gaststättenverbands Baden-Württemberg (DEHOGA)** ist es sehr wichtig, dass die Traufgänehütten von Gastronomen betrieben werden. Von den Kollegen und Kolleginnen des DEHOGA im Zollernalbkreis werde bestätigt, dass die Gästenachfrage seit Entstehen der Traufgänge stetig zunähme und die Nachfrage von den ansässigen Gastronomen nicht ausreichend befriedigt werden könne. Man sei davon überzeugt, dass eine Erweiterung des Angebotes die Attraktivität der Gesamregion steigern würde. Eine Ansiedlung neuer Gastronomiebetriebe werde befürwortet, sofern diese in Eigenverantwortung interessierter ortsansässiger Gastronomen erstellt und betrieben würden und wenn das Angebot in den Hütten unter Verwendung regionaler Erzeugnisse authentisch mit der Region verwurzelt gestaltet würde. Von Seiten der DEHOGA werde empfohlen, mit zwei Standorten zu beginnen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass der Standort Burgfelden die am höchsten wahrgenommene Besucherfrequenz habe und es am Standort Pfeffingen mittlerweile keinen Gastronomiebetrieb mehr gäbe. Seitens des DEHOGA werde eine Realisierung von Übernachtungs- und Traufgänehütten befürwortet.

Die **höhere Forstbehörde** stellt fest, dass nach dem Regionalplan Neckar- Alb keine Vorranggebiete für Forstwirtschaft und Waldfunktionen für die sieben im Zielabweichungsverfahren zu prüfenden Standorte betroffen seien. Allerdings wird die Frage thematisiert, inwieweit die kumulativen Auswirkungen von mehreren, in enger räumlicher Konzentration liegenden Standorten (geplant oder bereits bestehend) in die Prüfung miteinbezogen würden. So bestünden z.B. mit dem Wanderheim Nägelehaus, dem Wanderheim Fuchsfarm, den Vorhaben „Zollersteighof“ und Dagersbrunnen mindestens 4 annähernd vergleichbare Einrichtungen innerhalb eines Umkreises von nur rd. 900 m.

Zu den einzelnen Standorten wird ausgeführt:

Standort 50 Ü „Burg“ (ehemaliger Bundeswehrstandort), Tailfingen:

Von dem neuen Standort „Burg“ könnten indirekte oder direkte forstliche Betroffenheiten ausgehen. Der noch unzureichend untersuchte Standort mit vorhandener Gebäudesubstanz liege isoliert innerhalb des Waldes und weise keine besondere Attraktivität auf. Der zum Teil in nur geringem Abstand angrenzende Wald stehe im Eigentum der Stadt Albstadt und sei als Erholungswald Stufe 2 ausgewiesen. Es lägen weder eine Detailplanung noch ein Nutzungskonzept vor. Voraussichtlich sollten eine Umnutzung und Sanierung der bestehenden Gebäude erfolgen. Soweit Gebäudeneubauten oder Erweiterungen geplant seien, sei gegebenenfalls eine genehmigungspflichtige Waldinanspruchnahme erforderlich. Auf die Einhaltung des Waldabstandes nach Landesbauordnung sei zu achten.

Traufgänehütte „Ochsenberg“, Übernachtung, Margrethausen:

Nach bisherigem Planungsstand sei kein Neubau, sondern die Erweiterung des Übernachtungsangebotes in einem leer stehenden landwirtschaftlichen Gebäude geplant. An diesem Standort der geplanten Übernachtungsmöglichkeit grenze unmittelbar Privatwald an. Es sei daher im Zuge der Erweiterung des Übernachtungsangebotes zu prüfen, ob angesichts der topographischen Lage eine Ausnahme von der Einhaltung des gesetzlichen Waldabstandes (in der Regel 30 m) vertretbar sei. Aspekte der Verkehrssicherungspflicht und die Vermeidung von Bewirtschaftungerschwernissen in Bezug auf den angrenzenden Privatwald seien hierbei zu berücksichtigen. Um eine Waldumwandlung in diesem Fall zu vermeiden, sollten Regelungen zur Bewirtschaftung des angrenzenden Waldes getroffen werden (z.B. Aufbau eines dauerhaft gepflegten stufigen, stabilen Waldrandes). Unter der Annahme, dass keine Waldinanspruchnahme notwendig sei, würden keine forstlichen Bedenken vorgebracht.

Traufgänehütte „Waldäcker“, Burgfelden:

Die Traufgänehütte und die Parkplatzerweiterung seien auf Flst. Nr. 847 geplant; die Fläche sei Kommunalwald im Eigentum der Stadt und im Waldverzeichnis zu fast 100 % als Waldfläche, im vorliegenden Fall ohne Bestockung, kategorisiert. Für das geplante Vorhaben sei daher in jedem Fall eine Umwandlungsgenehmigung durch die höhere Forstbehörde notwendig. Im Rahmen der Bauleitplanung sollte die Vorhabenfläche aus dem Waldverband herausgenommen werden (z.B. Darstellung als Grünfläche) sowie mittels Umwandlungserklärung und Umwandlungsgenehmigung erfasst werden. Der Betrieb der Traufgänehütten sei ganzjährig ohne Ruhetag geplant, insofern sei von einem ständigen Aufenthalt von Personen auszugehen. Das Baufenster für die Traufgänehütte müsse daher so platziert werden, dass der notwendige Abstand nach Landesbauordnung (in der Regel 30 m) eingehalten werde. Unter dieser Voraussetzung seien keine forstlichen Belange betroffen, die raumordnerisch relevant seien. Die höhere Forstbehörde weist vorsorglich daraufhin, dass eine Waldumwandlungsgenehmigung zur Herstellung eines gegebenenfalls erforderlichen Waldabstandes nicht in Aussicht gestellt werden könne. In unmittelbarer Nähe grenze eine Privatwaldparzelle an. Hier sei ein Boden- und Kulturdenkmal (Grabhügelfeld) kartiert. Ebenfalls nordöstlich sei ein Waldbiotop kartiert, mit teilweisem Schutzstatus nach § 33 NatSchG. Aufgrund der Lage bestünden hinreichend Möglichkeiten, das Baufenster außerhalb der 30 m Zone zu platzieren.

Das **Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau (LGRB)** weist standortbezogen auf Folgendes hin:

Standort „Waldäcker“, Burgfelden, Fläche Bolzplatz

Der Standort liege innerhalb bzw. randlich des Wasserschutzgebietes Wannentalquellen/ Eckquellen, WSG-Zone III, in rd. 500 m Distanz zu den nächst gelegenen gefassten Quellen. Eine Beeinträchtigung der Grundwasserfassungen sei nicht auszuschließen. Die Anwendung der Bestimmungen der Rechtsverordnung zum Wasserschutzgebiet (Zone III) werde empfohlen.

Traufgänehütte „Brunnental“, Standort Fonduestube, Neubau

Der Standort liege innerhalb bzw. randlich des Wasserschutzgebietes Lautlinger Wiesen, WSG Zone III, in rd. 300 m Distanz zur Trinkwasserfassung. Die Anwendung der Bestimmungen der Rechtsverordnung zum Wasserschutzgebiet (Zone III) werde empfohlen.

Traufgängehütte „Ochsenberg“ Wirtschaftsgebäude, Umbau/Anbau

Der Standort liege im Bereich der verkarstungsfähigen unteren Massenkalk im Oberjura oberhalb des Wasserschutzgebietes Stollenquelle/Bahnquellen in einer Distanz von 100 m bis 150 m. Die Trinkwasserquellen lägen in Tallage im Bereich quartärer Ablagerungen wie Hangschutt und Umlagerungsbildungen. Aufgrund des Reliefs und der Geologie sei nicht auszuschließen, dass das Plangebiet innerhalb des unterirdischen Einzugsgebietes der Quelfassungen liege. Die Anwendung der Bestimmungen der Rechtsverordnung zum Wasserschutzgebiet (Zone III) werde empfohlen.

Traufgängehütte „Zollersteighof“ Übernachtung, Neubau, östlich über Löschteich

Der Standort liege südlich innerhalb bzw. randlich des Wasserschutzgebietes Maria Zell, Hechingen, WSG Zone III, in rd. 1.350 m Distanz südlich der Quelfassungen. Die Anwendung der Bestimmungen der Rechtsverordnung zum Wasserschutzgebiet (Zone III) werde empfohlen.

Die Fachämter des **Landratsamts Zollernalbkreis** geben folgende Stellungnahme ab:

Aus der Sicht der **Straßenbauverwaltung** werden Probleme der Verkehrssicherheit thematisiert. Diese sind bei einer Bauleitplanung abzuarbeiten. Der Stadt Albstadt wurde die Stellungnahme weitergeleitet.

Das **Landwirtschaftsamt** hat Bedenken gegen die Standorte „Waldäcker“ (3.1TGH), „Auf Stocken“ (30.5 TGH) und „Wanderparkplatz“ Pfeffingen (41.2 TGH). Die Hütten, inklusive Parkplätze, sollten in Einzellage auf landwirtschaftlichen Flächen erstellt werden. Dies widerspräche dem Grundsatz der Schonung des Außenbereichs. Da am Standort „Wanderparkplatz“ Pfeffingen eine Betriebsleiterwohnung vorgesehen sei, stelle sich die Frage, welche Folgenutzungen vorgesehen wären, wenn das Konzept der Traufgängehütten an diesen Standorten nicht aufgehen würde. Eine Betriebsleiterwohnung sei aus Sicht des Landwirtschaftsamtes nicht notwendig. Bezüglich des geplanten Neubaus für Übernachtungen am „Zollersteighof“ wird wegen der unmittelbaren Nachbarschaft zum Pferdebetrieb und dessen Dungele ein Immissionsschutzgutachten erforderlich gehalten. Im Interesse der Tourismusentwicklung im Zollernalbkreis im Allgemeinen und im Standortgebiet Albstadt im Besonderen stelle das Landwirtschaftsamt seine Bedenken zurück, sofern die oben aufgeworfenen Fragen hinreichend geklärt würden und ein Immissionsschutzgutachten die Unbedenklichkeit nachweisen würde.

Das **Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz** weist auf die Hygienevorschriften hin, die bei einer Umsetzung zu beachten wären.

Das **Amt für Naturschutz** geht auf die einzelnen Hüttenstandorte ein:

Traufgänehütte „Waldäcker“, Bolzplatz

Hier bestünden viele naturschutzrechtliche Restriktionen (Lage im Vogelschutzgebiet), die nicht durch Lösungsmöglichkeiten im Bereich des Vogelschutzgebietes ausgeräumt werden können. Außerdem grenze der Wald an und es sei ein entsprechender Abstand einzuhalten. Durch die geplante gastronomische Einrichtung und dem damit verbundenen Verkehr könnten erhebliche Lärmemissionen auf das nahegelegene Wohngebiet entstehen. Es wäre zu prüfen, ob der Standort auf dem Parkplatz räumlich ausreichend und lärmäßig überhaupt genehmigungsfähig wäre. Der betroffene Bereich sei derzeit relativ beruhigt und eine Rückzugszone für die lokale Fauna, die im Falle der Realisierung der TGH verloren gehen würde. Die Auffassung des Planungsbüros, dass die Fläche eine Kernfläche in randlicher Lage in den regionalen Biotopverbundstrukturen des Regionalplans Neckar Alb 2013 sei und für den lokalen Biotopverbund nur eine geringe Bedeutung habe, werde nicht ganz geteilt. Aufgrund der Lage im Landschafts- und im Vogelschutzgebiet sowie wegen des direkt angrenzenden FFH-Gebietes werde der Standort aus naturschutzfachlicher Sicht äußerst kritisch bewertet und negativ beurteilt.

Traufgänehütte „Brunnental“, Standort Fonduestube

Die Besichtigung durch das Amt habe ergeben, dass sich im Anschluss an die Vesperhütte „Brunnental“ eine Gerätehütte befinde, die entfernt werden und an deren Stelle ein entsprechendes einzelnes Gebäude für Übernachtungsmöglichkeiten errichtet werden könnte. Man könne sich in Verlängerung des bestehenden Gasthauses ein Gebäude für Übernachtungen vorstellen. Hier werde auch ein entsprechender Abstand vom Wald in der gegebenen Hanglage eingehalten werden. Der Standort sei kritisch, da er sich im regionalen Grünzug befinde. Die Auffassung des Planungsbüros, dass die Funktionen des regionalen Grünzugs hinsichtlich des Schutzes großer zusammenhängender und unzerschnittener Freiräume durch den Umbau, Anbau nicht beeinträchtigt würden, werde geteilt. Aufgrund der Lage im Landschaftsschutzgebiet werde der Standort aus naturschutzfachlicher Sicht kritisch bewertet.

Traufgänehütte „Ochsenberg“ Übernachtung

Die geplante Einrichtung von Übernachtungsmöglichkeiten in einem ehemaligen Ökonomiegebäude solle strategisch angegangen werden. Aufgrund der Lage im Landschafts- und Vogelschutzgebiet sowie dem naheliegenden FFH-Gebiet werde der Standort aus naturschutzrechtlicher Sicht kritisch bewertet. Die Bedenken könnten nur unter Berücksichtigung der erheblichen Vorbelastung zurückgestellt werden.

Traufgängehütte, Alternativstandort 03 „Auf Stocken“, Onstmettingen

Ein Standort einer Traufgangehütte etwas südlicher an der Wegegabelung der Straßen, die zum jetzigen Parkplatz „Auf Stocken“ und zum Parkplatz „Zollersteighof“ führten, wäre vorstellbar. Der Standort liege in einem als Grünzone dargestellten Bereich des Flächennutzungsplans. Bei diesem neuen Alternativstandort 03 müsste auch der Parkplatz in die Nachbarschaft zu dieser Traufgangehütte verlegt werden. Der Parkplatz „Auf Stocken“ müsste wieder renaturiert werden. Für die Verlagerung des ursprünglich geplanten Standortes an die oben genannte Wegegabelung sei eine Bauleitplanung erforderlich. Es sollte geprüft werden, ob die Alternative 03 baurechtlich möglich sei. Naturschutzfachliche Untersuchungen müssten durchgeführt werden. Aufgrund der Lage im Vogelschutzgebiet sowie wegen angrenzenden flächigen Biotopen werde der Standort aus naturschutzfachlicher Sicht jedoch sehr kritisch bewertet.

„Zollersteighof“ Löschteich

Für das Vorhaben wäre eine Bauleitplanung sinnvoll. Im Zuge der Unternehmenserweiterung müsste auch der bestehende Parkplatz bis zur westlichen Geländeneigung erweitert werden. Hier wäre eine Waldumwandelungsgenehmigung erforderlich, die aber in Aussicht gestellt werde. Aufgrund der Lage im Landschafts- und im Vogelschutzgebiet sowie wegen des naheliegenden FFH-Gebiets werde der Standort aus naturschutzfachlicher Sicht kritisch bewertet. Da aber hier eine erhebliche Vorbelastung bestehe, würden diese Bedenken zurückgestellt.

„Wanderparkplatz“ Pfeffingen, Fläche B, Pfeffingen

Die im Zielabweichungsverfahren geplante Vesperhütte befinde sich direkt an der Kreuzung der L 442 von Balingen-Zillhausen nach Albstadt-Pfeffingen und der Straße nach Burgfelden. Momentan befänden sich die Parkplätze unterhalb des der Straße abgewendeten Hangs. In einigen Metern Abstand gebe es eine kleine Sitzgruppe an einem Brunnen. Vom Regierungspräsidium werde der Standort am Parkplatz Pfeffingen aus raumordnerischen und naturschutzrechtlichen Gründen für kritisch befunden. Aufgrund der Lage im Landschaftsschutzgebiet und wegen der betroffenen besonderen angrenzenden Biotopstrukturen sowie dem naheliegenden FFH-Gebiet und VSG-Gebiet werde der Standort aus naturschutzrechtlicher Sicht sehr kritisch bewertet.

„Burg“, ehemaliger Bundeswehrstandort, Tailfingen

Um die Vereinbarkeit einer Umnutzung der Gebäude mit der Vogelschutzrichtlinie, der FFH-Richtlinie und der Naturschutzgesetzverordnung zu beurteilen, seien vertiefte,

gutachterliche Prüfungen notwendig. Auch der Artenschutz nach § 44 BNatSchG¹² sei zu prüfen. Aufgrund der Lage im Landschaftsschutzgebiet werde der Standort aus naturschutzfachlicher Sicht kritisch bewertet. Da aber hier eine erhebliche Vorbelastung bestünde, würden diese Bedenken zurückgestellt.

Weiter kritisiert die untere Naturschutzbehörde nicht regelkonforme Vorgehensweisen und Bewertungen bei den vorgenommenen FFH- und speziellen artenschutzrechtlichen Prüfungen. Das Besucherlenkungskonzept sei zu unbestimmt, Angaben zu Eingriffs-/Ausgleichsbilanzen fehlten bislang.

Vom **Landesjagdverband BW, vertreten durch die Kreisjägersvereinigung Zollernalb** wird allgemein darauf hingewiesen, dass der zunehmende Ausbau von touristischen Einrichtungen nach dem „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ steigende Besucherzahlen und damit die Beunruhigung der Wildtierarten sowie Auswirkungen auf den Generalwildwegeplan hervorrufe. Dies wäre nicht nur tagsüber, sondern durch die Übernachtungsmöglichkeiten im Außenbereich auch nachts der Fall.

„Burg“, ehemaliger Bundeswehrstandort, Tailfingen

Insbesondere werde die geplante Unterkunft „Burg“ im Jugendherbergstil besonders kritisch gesehen. Jugendliche hätten naturgemäß ein besonderes Bedürfnis nach Aktivitäten, welche die Wildtiere in besonderem Maße beunruhigen könnten. Die Standortwahl „Burg“ als Jugendherberge werde in Frage gestellt.

Traufgängehütte „Waldäcker“ in Burgfelden

Die geplante Traufgängehütte „Waldäcker“ werde besonders kritisch beurteilt. In direkter Nähe zum geplanten Hüttenstandort liege ein geschütztes archäologisches Denkmal, ein keltisches Grabhügelfeld. Dieses Waldstück sei über Generationen in Ruhe gelassen worden. Es habe sich als Wohn- und Brutstätte für den Roten Milan, Bussard, Kuckuck, Waldkauz, Waldohreule, Specht sowie für Fledermäuse entwickelt. Von den nachgewiesenen 34 Vogelarten seien 13 Vogelarten auf der Roten Liste BW und entsprechend nach dem Bundesnaturschutzgesetz streng geschützt. Mitten durch dieses Waldgebiet sei unglücklicherweise ein Holzabfuhrweg gebaut worden. Mit zunehmender touristischer Frequentierung dieses Wegs würden die vorgenannten Tierarten zwangsläufig verdrängt. Mit der Errichtung des Gastronomiebetriebes sei ein Anstieg der Besucherzahl in diesem Gebiet um viele 1000 Besucher p. a. zu rechnen. Diese

¹² Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. März 2020 (BGBl. I S. 440)

Menschenmenge könne nur bedingt mit Hilfe von Besucherlenkungsmaßnahmen kanalisiert werden. Ein Querfeldeingehen könne dauerhaft nicht verhindert werden. Dies würde zwangsläufig zu Verlusten in der Flora (z.B. Knabenkraut, Enzian, Augenzwerg, Knöterich etc.) und in der Fauna (z.B. Eidechse, Wanzen, Schnecke, Blindschleiche, Kreuzotter, diversen Hummelarten usw.) führen. Durch den Bau des Restaurantbetriebs und der Erweiterung des Parkraums müsse der bisherige Bolzplatz verlegt werden. Bislang sei der neue Ort des Bolzplatzes noch nicht entschieden. Jedoch habe dies eine weitere Zerschneidung zur Folge.

Der Antrag auf Zielabweichung werde von der Kreisjägersvereinigung Zollernalb sehr kritisch eingeschätzt. Insbesondere das Zersiedelungsverbot nach dem Landesentwicklungsplan sollte zwingend eingehalten werden. Die erwünschte Steigerung der Besucherzahlen, insbesondere auch die Übernachtung der Gäste im Außenbereich, könne nach ihrer Überzeugung zu erheblichen Störungen der Natur führen und die übergeordneten Ziele des Biotopverbundes bzw. des Generalwildwegeplanes nachhaltig negativ beeinträchtigen. Von Seiten der Kreisjägersvereinigung wird gebeten, den Antrag auf Zielabweichung abzulehnen.

Aus Sicht des **Landesnaturerschutzesverbandes (LNV) Baden-Württemberg e.V. (Naturschutzbüro Zollernalb e.V.)** stelle sich die Frage, ob die Ausstattung des herausragenden Landschaftsraumes um Albstadt mit Gaststättenneubauten im Außenbereich die Erholungsmöglichkeiten steigern oder eher durch starke Frequentierung zur „Verrummelung“ führen werde. Neubauten würden die Gefahr bergen, dass sie bei Aufgabe der eigentlichen Funktion andere unerwünschte Verwendungen fänden. Die Traufgänehütten sollten ihrer Definition gerecht werden und tatsächlich nur den Wanderern angeboten werden und nicht durch exklusive Bewirtung und lange Öffnungszeiten die „normale“ Gastronomie in Albstadt ergänzen.

Traufgänehütte „Waldacker“, Fläche Bolzplatz:

Durch die Lage im Landschaftsschutz- und Vogelschutzgebiet, der Nähe zum FFH-Gebiet und zum Wald seien hier starke naturschutzrechtliche Restriktionen gegeben, die nicht oder nur schwer ausgeräumt werden könnten. Außerdem entstünden Lärm- und Staubemissionen sowie eine zunehmende Beunruhigung, die die bereits vorhandene Belastung von Burgfeldern weiter steigern könnten. Ob ein Besucherlenkungskonzept die Belastung verringern und damit eine FFH-Verträglichkeit geschaffen werden könne, erscheine fraglich. Auch wenn artenschutzrechtliche Verbotstatbestände im Rahmen der speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung nicht festgestellt werden könnten, so sei der betroffene Bereich doch relativ ruhig und stelle eine Rückzugszone für die lokale Flora und Fauna dar, die bei der Inanspruchnahme durch eine Traufgän-

gehütte verloren ginge. Der Standort werde aus den dargelegten Gründen aus naturschutzfachlicher Sicht sehr kritisch gesehen und deshalb von den Natur- und Umweltschutzverbänden abgelehnt.

Traufgänehütte „Brunnental“, Standort Fonduestube

Der bestehende, aus früherem Bestand gewachsene Standort „Brunnental“ solle nun auch Übernachtungsmöglichkeiten erhalten. Um eine weiter ausufernde Inanspruchnahme hangoberseits zu vermeiden, solle die im Anschluss an die Traufgänehütte befindliche Gerätehütte entfernt und durch ein entsprechendes einzelnes Gebäude für Übernachtungen ersetzt werden. Diese Lösung ermögliche, den erforderlichen Abstand zum Wald in der gegebenen Hanglage einzuhalten. Der Standort sei kritisch, da er sich in einem regionalen Grünzug befände. Da der Standort außerdem im Landschaftsschutzgebiet liege, werde die Planung kritisch gesehen.

Traufgänehütte „Ochsenberg“, Übernachtung, Margrethausen:

Bei der geplanten Erweiterung von Übernachtungsmöglichkeiten in einem ehemaligen Ökonomiegebäude könnten bei angepasster Ausführung Bedenken zurückgestellt werden. Allerdings führe die Lage im Landschaftsschutz- und im Vogelschutzgebiet sowie dem naheliegenden FFH-Gebiet zu einer aus naturschutzfachlicher Sicht kritischen Bewertung. Die Bedenken könnten nur unter Berücksichtigung der erheblichen Vorbelastung zurückgestellt werden.

Traufgänehütten „Auf Stocken“ A3, Onstmettingen

Der zunächst ins Auge gefasste Standort am bisherigen Parkplatz „Auf Stocken“ sei aus naturschutzfachlichen Gründen und der Lage im Vogelschutzgebiet verworfen worden. Der Alternativstandort 02 „Auf Stocken“ liege in einer großflächigen Mähwiese und sei im Flächennutzungsplan als Wohnfläche ausgewiesen. Sie sei schwierig zu erschließen und zuzüglich des erforderlichen Parkplatzes schwer unterzubringen. Obwohl die Errichtung einer Traufgänehütte aus grundsätzlichen Erwägungen und den oben dargestellten Gründen äußerst kritisch gesehen werde, besser noch abzulehnen wäre, käme allenfalls der Alternativstandort 03 „Auf Stocken“ in Frage, verbunden mit der Forderung, den jetzigen Parkplatz „Auf Stocken“ ebenfalls an diesen Standort zu verlagern und seine ursprüngliche Fläche wieder in Richtung Magerrasen zu entwickeln. Unter den dargelegten Gesichtspunkten werde auch der Alternativstandort 03 aus naturschutzfachlicher Sicht sehr kritisch gesehen und sollte nicht in Anspruch genommen werden.

Traufgängehütte „Zollersteighof“, östlich (Löschteich), Onstmettingen

Hinter dem bestehenden Gaststättengebäude solle auf einem eigenen Grundstück an der Stelle des Feuerlöschteiches ein Übernachtungsgebäude entstehen. Im Zuge der Unternehmenserweiterung müsse der bestehende Parkplatz Richtung Geländekante und Wald mit notwendiger Waldumwandlungsgenehmigung erweitert werden. Der Standort liege im Landschaftsschutzgebiet und im Vogelschutzgebiet sowie nahe am FFH-Gebiet und werde naturschutzfachlich kritisch bewertet. Aufgrund der bereits vorhandenen Vorbelastung würden die Bedenken jedoch zurückgestellt.

Traufgängehütte „Wanderparkplatz“ Pfeffingen“, Fläche B

Die geplante Vesperhütte liege direkt oberhalb der Kreuzung der L 442 von Balingen-Zillhausen nach Albstadt-Pfeffingen und dem Abzweig nach Burgfelden. Der Standort im Landschaftsschutzgebiet grenze an zahlreiche Biotopstrukturen an und befinde sich in der Nähe von FFH- und Vogelschutzgebiet. Er werde deshalb trotz bereits vorhandener Störungen als erstmaliger Neubau äußerst kritisch gesehen.

Traufgängehütte „Burg“, ehemaliger Bundeswehrstandort

Der Standort sei neu in die Überlegungen eingeführt worden. Die Umnutzung des bestehenden Gebäudes erscheine sinnvoll. Weitere Prüfungen in Bezug auf die Vogelschutzrichtlinie, FFH-Richtlinie und Naturschutzgebietsverordnung und Waldabstandsregeln sowie Artenschutz seien notwendig.

Das Landesamt für Denkmalpflege weist darauf hin, dass sich die Traufgängehütten 3.1 bis 3.3 im Nahbereich eines Kulturdenkmals gemäß § 2 DSchG „Grabhügelgruppe und Wallanlage“ befinde und verweist auf die gesetzlichen Regelungen des Denkmalschutzgesetzes.

Die höhere Naturschutzbehörde beim Regierungspräsidium Tübingen stellt fest, dass Vorrangflächen für Naturschutz und Landschaftspflege nur bei zwei Standorten unmittelbar betroffen seien:

Standort „Waldäcker“ Fläche Bolzplatz (Burgfelden)

Die Fläche werde derzeit als Bolzplatz genutzt und sei daher naturschutzfachlich unbedeutend. Grundsätzlich bestünden hier keine fachlichen Bedenken gegen die Zielabweichung. Es stelle sich allerdings die Frage, ob der Bolzplatz ersatzlos wegfallende oder ob dieser verlegt werde und dadurch weitere Flächen in Anspruch genommen werden müssen.

Standort „Wanderparkplatz“ Pfeffingen Fläche A+B (Pfeffingen)

Die Fläche werde derzeit als Wirtschaftswiese genutzt. Direkt angrenzend befände sich eine Feldhecke. Es sei zu begrüßen, dass der bestehende Wanderparkplatz aufgegeben und renaturiert werden soll. Die Alleinlage im Außenbereich sei allerdings aus naturschutzfachlicher Sicht nachteilig zu bewerten. Als Grund hierfür werde das Bedürfnis der Wanderer nach naturnaher Erholung sowie immissionschutzrechtliche Konflikte mit der Wohnbebauung beim Alternativstandort angegeben. Es sollte geprüft werden, ob die immissionsschutzrechtlichen Konflikte nicht gelöst werden können, bevor eine neue Siedlungsstruktur in der freien Landschaft begründet werde. Der Wunsch der Gäste nach naturnaher Erholung sei zwar nachvollziehbar, am Standort aber durch die nahegelegene Landesstraße ohnehin sehr eingeschränkt möglich. Zudem solle der Biergarten in Richtung Ortschaft und damit „naturabgewandt“ positioniert werden. Insgesamt könne der Argumentation für diesen Standort nicht ohne weiteres gefolgt werden. Daher werde die Zielabweichung hier kritisch gesehen.

Standort „Auf Stocken“ A3

Des Weiteren sei anzumerken, dass bei dem Standort „Auf Stocken“ A3 (Onstmettingen) eine FFH-Mähwiese betroffen ist. Auch hier sollte ein Anschluss an die bestehende Wohnbebauung gefunden werden, um den Eingriff in Natur und Landschaft zu minimieren. Auch hier sei der angedachte Rückbau des bestehenden Wanderparkplatzes positiv zu bewerten.

Die übrigen Standorte könnten aus Sicht des Naturschutzes hinsichtlich der regionalplanerischen Ziele als unproblematisch angesehen werden. Eingriffsregelung, Artenschutz und Natura 2000 müssen im Rahmen des konkreten Bauvorhabens geprüft werden.

Der **Regionalverband Neckar-Alb (RVNA)** nimmt zu den einzelnen Übernachtungs- und Traufgänehütten ausführlich Stellung:

Traufgänehütte „Waldäcker“, Fläche Bolzplatz, Burgfelden

Der vorgesehene Standort liege ca. 160 m vom Ortseingang Burgfelden entfernt. Der regionale Grünzug (VRG) werde von der Bauleitplanung mit ca. 1 ha Fläche überlagert. Der Standort sei anhand der aufgezeigten Kriterien und Alternativstandorte nachvollziehbar begründet. Er liege nicht exponiert und erscheine landschaftsbildverträglich. Dennoch handele es sich um eine Neuansiedlung im Außenbereich in Alleinlage, abgesetzt vom Ort. Nach Auffassung des RVNA müsste sich die Neuansiedlung aus der Alternativlosigkeit der gastronomischen Versorgung am Traufgang Felsenmeersteig rechtfertigen, so dass eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung

vertretbar wäre. Dies sei nach den bisherigen Unterlagen zum Zielabweichungsverfahren aus regionalplanerischer Sicht nicht gegeben gewesen, da sich neben dem touristisch sehr attraktiven Ort Burgfelden mit zwei Gastronomiebetrieben und grundsätzlich weiteren innerörtlichen Entwicklungsmöglichkeiten kein Härtefall ergebe, der raumordnerisch vertretbar gewesen wäre.

Mit E-Mails vom 08.07.2019 und 15.07.2019 stellte die Stadt Albstadt dem RVNA die Situation in Burgfelden detailliert dar. Der Regionalverband führt dazu in seiner Stellungnahme aus, dass auf die Zunahme der Besucherzahlen verwiesen wurde und die zum Teil unterschiedlichen Nachfragegruppen von Touristen, Nichtwanderern und lokalen Nachfragern sowie auf die damit einhergehenden erheblichen Belastungen durch Verkehr und Lärm. Ebenfalls wurde auf die Notwendigkeit der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart der Ortsmitte aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt hingewiesen, um das historisch geprägte Stadtbild von Burgfelden zu schützen. Neben der Attraktivität des Teilortes und seiner Umgebung ergibt sich aus der Sackgassenlage von Burgfelden eine erhöhte Belastungssituation. Es wurde noch einmal hervorgehoben, dass die bestehenden Gastronomiebetriebe aktuell nicht ausreichend geeignet seien, die Versorgung der Besucher vor dem Hintergrund des zielgruppenspezifischen Angebotes und der Kapazität zu gewährleisten. Eine Weiterentwicklung des bestehenden gastronomischen Angebotes in der Ortsmitte werde die angespannte Belastungssituation durch Verkehr und Lärm verschärfen. Dies sei aus Sicht der Stadt unbedingt zu vermeiden. Aufgrund dieser besonderen Situation käme als einziger geeigneter Bereich für die gastronomische Entwicklung am Traufgang Felsenmeersteig die Ansiedlung eines gastronomischen Betriebes im Bereich nördlich der Ortschaft in Frage. Dort bestünden bereits Parkmöglichkeiten.

Um die Belastungssituation vor Ort zu entschärfen und Burgfelden als Wohnort zu stärken sowie die gastronomische Versorgung am Traufgang Felsenmeersteig angemessen zu gewährleisten, beabsichtige die Stadt Albstadt, eine Erhaltungssatzung aufzustellen. Zu diesem Vorhaben wurde der Technische Ausschuss der Stadt Albstadt am 17.07.2019 informiert. Ziel der Erhaltungssatzung sei es, die städtebauliche Eigenart des Gebietes zu erhalten und das Stadtteilwohnen zu fördern. Dies stehe auch im Einklang mit dem „Stadtentwicklungskonzept Albstadt 2030“ aus dem Jahr 2018.

Der RVNA führt weiter aus, dass aus regionalplanerischer Sicht u.a. der Fortbestand der bestehenden Betriebe auch im Sinne der Versorgung der örtlichen Infrastruktur sicherzustellen sei. Dabei sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, das bestehende Angebot auch für die Übernachtungsgäste weiter zu entwickeln und auf die Nachfrage auszurichten. Ansonsten wäre zu befürchten, dass sich negative Entwicklungen für die

Struktur des Ortsteils ergeben könnten, die im Widerspruch zu den Handlungsempfehlungen für Burgfelden aus dem „Stadtentwicklungskonzept Albstadt 2030“ stünden.

Daraus folgert der RVNA: *„Wenn eine Entwicklung in diesem Sinne in der geplanten Erhaltungssatzung geregelt würde, könnten auf dieser Grundlage in der Abwägung zwischen der Betroffenheit der Ziele der Raumordnung und der Sicherung der Perspektiven für die Entwicklung von Burgfelden die raumordnerischen Bedenken seitens des Regionalverbandes Neckar-Alb zurückgestellt werden.“* Außerdem liege ein Nachweis vor, welches bezüglich der Betroffenheit des Gebietes für Naturschutz und Landschaftspflege die Verträglichkeit mit den Erhaltungs- und Entwicklungszielen des betroffenen Vogelschutzgebietes bestätige.

Übernachtungsgebäude bei der Traufgängehütte „Brunnental“, Standort Fonduestube, Laufen

Der Neubau eines Gebäudes für Übernachtungen im Bereich des baulich geprägten Standortes werde aufgrund der Vorbelastungen und der touristischen Nutzung weniger kritisch gesehen. Allerdings sollte aus regionalplanerischer Sicht die Schaffung von Übernachtungskapazitäten im Außenbereich ausschließlich der Zielgruppe der Wanderer und Erholungssuchenden im Freiraum vorbehalten bleiben.

Übernachtungsquartier „Ochsenberg“, Margrethausen

Der Umbau eines Wirtschaftsgebäudes und der Anbau für Übernachtungen in einer baulich geprägten Hofsituation werde aufgrund der Vorbelastungen und der touristischen Nutzung weniger kritisch gesehen. Allerdings sollte aus regionalplanerischer Sicht die Schaffung von Übernachtungskapazitäten im Außenbereich der Zielgruppe der Wanderer und Erholungssuchenden im Freiraum vorbehalten bleiben.

Traufgängehütte „Auf Stocken“ A 3, Onstmettingen

Der Standort berühre keine Vorranggebiete der Freiraumsicherung im Regionalplan. Er liege in ca. 110 m Entfernung zum Ortsrand und direkt an der geplanten Wohnbaufläche innerhalb einer geplanten Grünfläche. Der Standort sei anhand der aufgezeichneten Kriterien und Alternativstandorte nachvollziehbar begründet. Er liege weniger exponiert und erscheine landschaftsbildverträglicher als der jetzt bestehende Parkplatz „Auf Stocken“. Eine Angliederung an die bestehende Ortslage werde durch die geplante Wohnbaufläche, die auch im Regionalplan 2013 nachrichtlich dargestellt und im Flächennutzungsplan vorgesehen sei, zukünftig erreicht werden können, so dass eine Abweichung vom Anbindegebot raumordnerisch vertreten werden könne.

Übernachtungsquartier „Zollersteighof“, Löschteich, Onstmettingen

Der Neubau eines Gebäudes für Übernachtungen im Bereich des baulich geprägten Standortes werde aufgrund der Vorbelastungen und der touristischen Nutzung weniger kritisch gesehen. Allerdings sollte aus regionalplanerischer Sicht die Schaffung von Übernachtungskapazitäten im Außenbereich der Zielgruppe der Wanderer und Erholungssuchenden im Freiraum vorbehalten bleiben.

Traufganghütte „Wanderparkplatz Pfeffingen“, Fläche B, Pfeffingen

Der vorgesehene Standort liege ca. 210 m entfernt vom Ortsrand und ca. 115 m entfernt von der geplanten Wohnbaufläche. Der Standort sei anhand der aufgezeigten Kriterien und Alternativstandorte nachvollziehbar begründet. Er liege nicht exponiert und erscheine landschaftsbildverträglich. Es handele sich um eine Neuansiedlung im Außenbereich in Alleinlage, abgesetzt vom Ort. Diese Neuansiedlung rechtfertige sich aus regionalplanerischer Sicht, da es am Traufgang Wiesenrunde bislang überhaupt keine gastronomische Versorgung gebe und der Traufgang auch nicht durch einen Ort führe. Bezüglich der Betroffenheit des Gebietes für Naturschutz und Landschaftspflege liege ein Nachweis vor, der eine Verträglichkeit mit den entsprechenden Zielen bestätige. Schutzgebiete seien nicht betroffen, der regionale Biotopverbund werde nicht beeinträchtigt. Die Zielabweichungen würden anhand dieses Härtefalls für raumordnerisch vertretbar eingestuft, solange der Standort nur der gastronomischen Versorgung und nicht einer Wohnnutzung diene. Die in den Unterlagen dargelegte geplante Wohnnutzung werde aus regionalplanerischer Sicht sehr kritisch gesehen. Das Gesamtzielabweichungsverfahren diene der touristischen Entwicklung Albstadts, konkurrierende Nutzungen wie Wohnen, Arbeiten und Versorgung sollten generell im Innenbereich angesiedelt werden. Daher sei eine Entwicklung der Standorte zu gewöhnlichen Siedlungsflächen mit Wohnfunktion und/oder Beherbergungsfunktion zu vermeiden.

Übernachtungsquartier „Burg“, ehemaliger Bundeswehrstandort, Taifingen

Eine Umnutzung des Bestandsgebäudes werde aus regionalplanerischer Sicht unkritisch gesehen.

Der RVNA kommt zum Schluss, dass der Zielabweichung bei den Standorten Punkt 1 bis 7 unter den dargelegten Bedingungen zugestimmt werden könne. Der Regionalverband halte die Abweichungen unter raumordnerischen Gesichtspunkten für vertretbar.

Von anderen beteiligten **Träger öffentlicher Belange** erfolgten keine Stellungnahmen bzw. waren diese für das Zielabweichungsverfahren nicht von Bedeutung und wurden

zur Kenntnis und Berücksichtigung im Bauleitplanverfahren an die Stadt Albstadt weitergeleitet.

Außerdem haben sich viele **private Einwender** zum Zielabweichungsverfahren für den Standort Burgfelden „Waldäcker“ geäußert. Diese lehnen die Traufgänehütte an diesem Standort ab. Begründet wird dies mit:

- dem Verlust des für Burgfelden als sportlicher Treffpunkt für Jung und Alt wichtigen Ensembles Gerätehütte und Bolzplatz,
- dem Verlust des Naherholungsgebiets von Burgfelden,
- der Bedeutung des Bereichs für den Natur- und Artenschutz,
- der bereits jetzt bestehenden hohen Belastung des Ortes durch den Tourismus,
- die Gefährdung der ortsansässigen Gastronomie,
- der Zielrichtung der geplanten Hütte, die nur zu einem kleineren Teil auf Wanderer als vielmehr auf eine normale Gaststätte und Veranstaltungen ziele und
- der Sorge vor noch höherer Lärmbelastung, insbesondere auch in den Nachtstunden durch Veranstaltungen sowie Zu- und Abfahrtsverkehr.

In ihrer Antwort auf die eingegangenen Stellungnahmen verweist die **Stadt Albstadt** zu vielen Kritikpunkten auf die nachfolgende Bauleitplanung, in welcher die Details sowie natur- und artenschutzrechtliche Belange konkret abzuarbeiten seien. Es wird betont, dass das „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ auf die Zielgruppe der Wanderer und Mountainbiker gerichtet sei. Hauptziel sei dabei nicht, die Besucherzahlen zu erhöhen, sondern primär die bereits vorhandene Nachfrage zu bedienen. Eine Steigerung der Besucherzahlen sei als sekundäre Wirkung nicht auszuschließen, umso wichtiger sei eine gezielte Kanalisierung und Lenkung der Besucherströme, für die das Konzept den Grundstein lege.

Traufgänehütte „Waldäcker“, Fläche Bolzplatz, Burgfelden

In den Steckbriefen seien die jeweils enthaltenen Vermeidungs- und Minimierungsmaßnahmen sowie die Erforderlichkeit eines Besucherlenkungskonzepts ausgeführt. Darauf könne verwiesen werden. Durch den bestehenden Bolzplatz bestünden bereits seit vielen Jahren Beeinträchtigungen. Der bestehende, sehr kleine und keinen bestimmten Regelungen unterworfen Bolzplatz werde um ca. 30 m nach Norden verschoben. Ein Hindernis für den Wildwechsel bestehe durch diesen oder den bereits seit ca. 7 bis 8 Jahren bestehenden Holzabfuhrwegs jedoch nicht. Der Standort habe

für die Biotopverbundplanung Albstadts keine Funktion. Es gebe Ausweichmöglichkeiten, die weniger unruhig seien.

Immissionsschutzrechtliche Gründe sprächen für den Standort am Bolzplatz. Zur Sicherung der städtebaulichen Struktur beabsichtige die Stadt eine Erhaltungssatzung für Burgfelden aufzustellen, deren Inhalte vorgestellt werden¹³.

Übernachtungsmöglichkeit „Brunnental“, Laufen

Hier werde durch möglichst geringe Fernwirkung, intensive Eingrünung und architektonische Ausrichtung des Neubaus an den Bestand für eine größtmögliche Schonung des Außenbereichs Sorge getragen. Die Realisierung der Übernachtungsmöglichkeit am Standort erfolge anstelle der dort genehmigten Fonduehütte und unter größtmöglicher Schonung des Außenbereichs.

Traufgänehütte „Auf Stocken“ Onstmettingen

Hier werde der an sensibler Stelle gelegene Parkplatz verlegt. Die beim Bau der Traufgänehütte entfallende Flachland-Mähwiese könne an anderer Stelle ausgeglichen werden.

Traufgänehütte „Wanderparkplatz“, Pfeffingen

Der von der Naturschutzverwaltung präferierte Standort näher an der Ortslage komme aus Immissionsschutzgründen nicht in Frage. Auf die Betriebsleiterwohnung am Standort der Traufgänehütte Pfeffingen werde verzichtet.

Übernachtungsmöglichkeit „Burg“, Tailfingen

Der Standort läge in großer Entfernung zum Wildtierkorridor von internationaler Bedeutung. Der geplante Standort sei noch nicht genauer untersucht, weitere Untersuchungen der naturschutzfachlichen Ausstattung seien erforderlich, worauf in den Unterlagen auch hingewiesen werde.

3 Erforderlichkeit der Planung

Grundvoraussetzung jeglicher Planung ist deren Erforderlichkeit. Ist diese nicht gegeben, kann auch keine Zielabweichung zugelassen werden.

Die Stadt Albstadt begründet die Erforderlichkeit im Wesentlichen mit der politischen Entscheidung, den Tourismus – und hier insbesondere den naturnahen Tourismus –

¹³ S.h. hierzu im Einzelnen Kapitel 5.1.1

als zweites wirtschaftliches Standbein der Stadt aufzubauen. Hierzu müssten die erforderlichen Strukturen geschaffen werden. Zielgruppen dabei seien in erster Linie Wanderer, Mountainbikefahrer und Wintersportler (vor allem Langlauf). Angesprochen werden sollen dabei alle Zielgruppen in diesem Segment, unter anderem Familien, aber auch Jugendgruppen, Paare, Wellness- und Erholungsgäste aber auch Business- und Geschäftsreisende. Das Angebot soll auf diese Zielgruppen spezifiziert werden.

Die als „Premiumwanderwege“ zertifizierten Traufgänge seien sehr erfolgreich. Allerdings habe sich gezeigt, dass das gastronomische Angebot und das Beherbergungsangebot weder quantitativ noch qualitativ ausreichend seien und deshalb zur gastronomischen Versorgung der Traufgänge und im Hinblick auf die Beherbergung der verschiedenen Besucherkategorien ausgebaut werden müsse, um das Konzept nicht zu gefährden. Diese Argumentation wird von Beobachtungen der IHK gestützt, die konstatiert, dass eine Umfrage 2015 ergeben habe, dass die gastronomische Versorgung entlang der bestehenden Wanderwege nicht zufriedenstellend sei. Eine Erweiterung des gastronomischen Angebots (quantitativ und qualitativ) könnte auch aus Sicht der DEHOGA die Attraktivität der Destination steigern.

Diesem Ansatz wird in der Anhörung vor allem seitens des Naturschutzes bzw. der Naturschutzverbände entgegengehalten, dass das zunehmende Angebot zu einer weiteren Frequentierung der Traufgänge und damit einer zunehmenden Beeinträchtigung von Natur und Landschaft („Verrummelung“) führe.

Aus Sicht der höheren Raumordnungsbehörde ist der Ansatz der Stadt Albstadt, den Tourismus zu einem wirtschaftlichen Standbein auszubauen, nachvollziehbar, zumal die Stadt aufgrund ihrer bisherigen wirtschaftlichen Struktur als Standort des produzierenden Gewerbes - vor allem der Textilindustrie - für konjunkturelle Schwankungen sehr anfällig ist. Auch das Argument, das Angebot an Outdooraktivitäten stärke zusätzlich den Wirtschaftsstandort, da er für qualifizierte Fachkräfte des produzierenden Sektors als Attraktivitätsmerkmal wirken könne, ist aus Sicht des Regierungspräsidiums schlüssig.

Vor diesem Hintergrund sieht das Regierungspräsidium die Erforderlichkeit einer konzeptionellen Aufarbeitung der touristischen Strukturen als gegeben an.

Allerdings bleibt das „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ im Hinblick auf die Erforderlichkeit von Übernachtungsstandorten im Außenbereich unscharf. Eine Erforderlichkeit dieser Einrichtungen im Freiraum, die vage mit „in der Nähe zu“¹⁴ Wanderwegen, MTB-Strecken, Radwegen, Abfahrtsstrecken oder Loipen beschrieben

¹⁴ S.h. S. 39 f. „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“

wird, ist nur bedingt erkennbar. Weshalb dieser Bedarf nicht in innerertlichen Einrichtungen gedeckt werden kann, ist nicht ausreichend dargestellt. Allerdings enthlt das Konzept nur vier Übernachtungsstandorte im AuBenbereich und diese an bereits durch vorhandene Nutzungen vorbelasteten Standorten. Unter der Voraussetzung, dass diese Standorte in ihrer Ausgestaltung auf die Zielgruppe der Freiraumsportler im weitesten Sinne beschrnkt bleiben, wird die Bedarfsbegrndung trotz ihrer Schwachen akzeptiert.

Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass in der Umsetzung die Belastung von Natur und Landschaft kein MaB erreicht, welches nicht mehr vertrgglich ist bzw. das Konzept ins Negative wendet und die Ausrichtung auf naturvertrglichen Tourismus selbst in Frage stellt. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die einzelnen Standorte fr die Traufgähgfhitten bzw. die Übernachtungsangebote, die vor diesem Hintergrund jeweils kritisch zu hinterfragen sind.

4 Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsgrundlagen

Nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitplne an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Die Rechtsgrundlagen fr eine Abweichung von Zielen der Raumordnung finden sich im Raumordnungsgesetz (ROG) und im Landesplanungsgesetz Baden-Wrttemberg (LplG).

Nach § 6 Abs. 2 ROG i.V.m. § 24 LplG kann die hhere Raumordnungsbehrde in einem Einzelfall auf Antrag eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung zulassen, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzge der Planung nicht berhrt werden.

Tatbestandsvoraussetzungen fr die Ermessensentscheidung der hheren Raumordnungsbehrde ber einen Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung sind damit:

- Ein VerstoB gegen ein **verbindliches Ziel** der Raumordnung.
- Es handelt sich um einen **Hrtefall**.
- Die **Grundzge der Planung** werden nicht berhrt.
- Das Vorhaben ist **raumordnerisch vertretbar**.

Zu beachten ist, dass eine Zielverletzung durch die konkrete Planung ausgelst wird. Das „Übernachtungs- und Traufgähgfhittenkonzept“ selbst ist nicht geeignet, eine Verletzung von Zielen der Raumordnung zu begrnden, stellt jedoch die zentrale konzeptionelle Basis fr die Entscheidung ber den Zielabweichungsantrag dar. Im Ziel-

abweichungsverfahren war daher zu prüfen, ob das zugrundeliegende Konzept schlüssig und als konzeptionelle Basis geeignet ist und ob die geplanten konkreten Standorte vor dem Hintergrund des Konzepts die Tatbestandsvoraussetzungen einer Zielabweichung erfüllen. Im nachfolgenden Kapitel wird deshalb zunächst das Gesamtkonzept daraufhin überprüft, ob es im Hinblick auf die Kriterien einer Zielabweichung geeignet ist, als konzeptionelle Basis zu dienen. Die Prüfung der einzelnen Standorte erfolgt dann in Kapitel 5.

4.1 Verstoß gegen Ziele der Raumordnung

Grundvoraussetzung für eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung ist, dass überhaupt ein verbindliches Ziel vorliegt und dieses durch die Maßnahme oder Planung verletzt wird.

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG „*verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.*“

An den geplanten Standorten für Übernachtungs- und Traufgänehütten werden eine Reihe von Zielen der Raumordnung berührt. Welche davon am jeweiligen Standort betroffen sind, wird unter Kapitel B 5 jeweils detailliert ausgeführt.

Je nach konkretem Standort sind folgende Ziele der Raumordnung verletzt:

4.1.1 Plansätze 3.1.9 LEP und PS 2 Z (3) Regionalplan Neckar-Alb

Nach Plansatz (PS) 3.1.9 des **Landesentwicklungsplans 2002 Baden-Württemberg (LEP)**¹⁵ ist „*die Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand auszurichten. Dazu sind Möglichkeiten der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulücken und Baulandreserven zu berücksichtigen sowie Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen. Die Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt und die Landwirtschaft ist auf das Unvermeidbare zu beschränken*“.

¹⁵ Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg vom 23.07.2002, verbindlich seit 21.08.2002

Die Begründung zu diesem Plansatz lautet:

„Die Zielsetzung dieses Plansatzes dient in hohem Maß der Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips. Der Grundsatz Ausbau vor Neubau gilt sinngemäß auch für die Siedlungsentwicklung; die weitere Flächeninanspruchnahme für Wohnungsbau, Gewerbe, Dienstleistungen und Infrastruktur muss möglichst geringgehalten werden. Industrielle Brachflächen, stillgelegte Bahnanlagen, aufgegebene Militärfächen, durch Altlasten belastete Areale sowie nur extensiv und unterwertig genutzte Grundstücke sind daher nach Möglichkeit neuen, effizienteren Nutzungen zuzuführen. Durch Flächenrecycling und optimierte Flächenausnutzung wird die Notwendigkeit der Ausweisung von neuen Bauflächen reduziert. Der Anteil nicht oder suboptimal genutzter Flächen im Bestand ist vielfach sehr hoch. Neben einer Schonung wertvoller Flächen außerhalb der Bebauung wird durch Ausbau vor Neubau eine bessere Ausnutzung vorhandener Infrastruktur mit entsprechenden Kosteneinsparungen erreicht.“

Zur Siedlungsentwicklung legt der **Regionalplan Neckar-Alb 2015**¹⁶ in Kapitel 2 Z (3) für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung folgende Ziele fest:

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

Zur Begründung wird unter anderem ausgeführt, dass *„dem Ziel des sparsamen Flächenverbrauchs, der Sicherung ausreichend großer und zusammenhängender Freiräume sowie einer bestmöglichen Auslastung und Erreichbarkeit der überörtlich bedeutsamen Infrastruktur- und Dienstleistungseinrichtungen das punktaxiale Siedlungskonzept dient, das bereits im Regionalplan Neckar-Alb 1993 angewandt wurde. Der darin enthaltene Grundsatz der dezentralen Konzentration ist das Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in der Region Neckar-Alb. Er enthält sowohl ökonomische, soziale als auch ökologische Ziele:*

- *Ökonomisch ist eine angemessene Konzentration in Siedlungsschwerpunkten notwendig, um die Auslastung der Infrastruktur zu erreichen.*
- *Soziale Aspekte sprechen angesichts des demografischen Wandels dafür, Siedlungsimpulse verstärkt auf die Zentralen Orte zu lenken. Damit kann sichergestellt werden, dass die bestehenden dezentralen Infrastruktureinrichtungen erhalten werden und eine ausgeglichene Versorgung der Bevölkerung*

¹⁶ Regionalplan Neckar-Alb 2013 vom 31. März 2015, verbindlich seit 10. April 2015, in der Fassung der 2. Änderung des Regionalplans vom 22. August 2017, verbindlich seit 01. September 2017

gewährleistet wird. Auch werden damit die Kommunikationsmöglichkeiten verbessert. Ein weiterer Aspekt dabei ist, dass im Umfeld des Wohnens auf Barrierefreiheit geachtet werden soll.

- *Ökologisch sind die Erhaltung der offenen Landschaft als Regenerationsraum für die natürlichen Lebensgrundlagen und ein sparsamer Umgang mit der Fläche durch Konzentration und Verdichtung in Schwerpunkten erforderlich.*

Die Reduzierung der Freiflächeninanspruchnahme soll so weit wie möglich durch die Deckung des Bedarfs an weiteren Siedlungsflächen innerhalb des Siedlungsbestandes erreicht werden“.

Zu PS 3.1.9 LEP hat der VGH Baden-Württemberg¹⁷ festgestellt, dass dieser ein verbindliches Ziel der Raumordnung darstellt, das bei der kommunalen Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) zu beachten ist. Da PS 2 Z (3) des Regionalplans insoweit eine Konkretisierung des LEP darstellt, hat das Regierungspräsidium keine Zweifel, dass auch dieser Plansatz ein verbindliches Ziel der Raumordnung ist, welcher bei der Bauleitplanung beachtet werden muss.

Da das Konzept jeweils von einer abgesetzten Lage einzelner Übernachtungsstellen und der Traufgänehütten ausgeht, werden diese Ziele sowohl im konzeptionellen Hintergrund als auch bei der konkreten Planung jeweils verletzt.

4.1.2 Plansatz 3.1.1 Regionalplan Neckar-Alb (Regionale Grünzüge)

In Kapitel 3.1.1 werden folgende Festlegungen zu Regionalen Grünzügen¹⁸ getroffen:

„Z (2) Große zusammenhängende Freiräume in der Region sind gemeindeübergreifend langfristig zu erhalten. Sie sind als regionale Grünzüge (Vorranggebiet) festgelegt und in der Raumnutzungskarte dargestellt.

Z (3) Regionale Grünzüge, die als Vorranggebiet festgelegt sind, sollen von Besiedlung und anderen funktionswidrigen Nutzungen freigehalten werden.

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 können sein:

- *Insbesondere regionalbedeutsame Infrastruktureinrichtungen, für die ein hohes öffentliches Interesse besteht, wie touristische Einrichtungen und Vorhaben mit überregionaler Reichweite des Biosphärengebiets Schwäbische Alb,*

¹⁷ VGH Baden-Württemberg; Urteil vom 05.03.2014; - 8 S 808/12

¹⁸ In der Fassung der 2. Änderung 2017

des Geoparks Schwäbische Alb, des Schwäbischen Streuobstparadieses und der Naturparke Obere Donau und Schönbuch oder vergleichbarer Gebietskategorien;

- *Vorhaben mit regionaler Reichweite, die für den freiraumbezogenen Tourismus von Bedeutung sind und denen ein qualifiziertes Gesamtkonzept zugrunde liegt;*
- *freiraumbezogene Freizeit- und Erholungseinrichtungen mit untergeordneter baulicher Prägung, sofern sie überörtliche Bedeutung haben und in die Landschaft eingebunden werden können.“*

Regionale Grünzüge beinhalten damit den „klassischen“ Freiraumschutz. Die Funktion wird in PS 3.1.1 G (1) wie folgt beschrieben:

„Zur Gewährleistung einer ausgewogenen Siedlungsstruktur, zur Stabilisierung des Siedlungsklimas und zur Erhaltung der landschaftlichen Erholungsqualität und eines ausgewogenen Landschaftshaushalts sind in der Region Neckar-Alb, unabhängig von der Schutzwürdigkeit einzelner natürlicher Ressourcen, solche Freiräume zu erhalten, die

- *Siedlungskörper voneinander abgrenzen,*
- *zur Durchlüftung und damit zur Verbesserung des Lokalklimas beitragen,*
- *den freien Zugang zur un bebauten Landschaft ermöglichen,*
- *freie (unbebaute) Landschaften miteinander und mit innerörtlichen Grünflächen verbinden,*
- *für die siedlungsnahe Erholung wichtig sind sowie*
- *wichtige ökologische Funktionen besitzen“.*

In der Begründung wird zu PS 3.1.1 Z (2) ausgeführt, *„dass große zusammenhängende Freiräume in der Region aufgrund ihrer siedlungs-, erholungs- und landschaftsbezogenen Funktionen als regionaler Grünzug (Vorranggebiet) festgelegt sind. Neben dem Ziel einer landschaftsangepassten Siedlungsentwicklung sollen die weitere Zerschneidung und Fragmentierung der Landschaft mit den damit verbundenen Nachteilen für das Siedlungsklima, den Wohnwert, die Erholung und die natürlichen Ressourcen verhindert werden. Kriterien für die Festlegung regionaler Grünzüge sind:*

- *größere, zusammenhängende und unzerschnittene Freiräume;*
- *siedlungsgliedernde Freiräume zur Verhinderung von bandartig und flächenhaft ausufernden Siedlungsentwicklungen, in Bereichen, in denen keine Grünzäsuren festgelegt sind;*

- *Freiräume mit besonderer Bedeutung für Klima und Lufthygiene der Siedlungen (Klima- und Immissionsschutzzonen, Kaltluftentstehungs- und -abflussgebiete sowie Frischluftentstehungsgebiete in den verdichteten Teilräumen der Region);*
- *siedlungsnahe Erholungsräume;*
- *Verbundflächen zwischen innerörtlichen Grünflächen und den Freiräumen im Außenbereich.*

zu PS 3.1.1 Z (3)

Die als Vorranggebiet festgelegten regionalen Grünzüge sind von Besiedlung und anderen funktionswidrigen Nutzungen freizuhalten. Dazu zählen Vorhaben, die bauliche Anlagen und Flächenversiegelung nach sich ziehen. [...]. Bei bestehenden Einzelgebäuden und Anlagen im Außenbereich (z. B. Erholungseinrichtungen, Freizeitanlagen) sind, sofern sie nicht widerrechtlich errichtet wurden, Erweiterungen beziehungsweise Ausbauten im Rahmen der Bestandserhaltung und Modernisierung zulässig“.

Durch Planungen und Maßnahmen, die sowohl eine Versiegelung zur Folge haben als auch - durch die geplante Nutzung - eine hohe Beunruhigung in den Freiraum tragen, birgt das Konzept einen Konflikt mit den Funktionen der Regionalen Grünzüge, die die Freihaltung gerade von diesen Nutzungen zum Ziel hat. Auch bei den An-/Um- und Ausbauten im Rahmen bestehender Gebäude handelt es sich nicht um bestandserhaltende Maßnahmen, sondern um eine Erweiterung der Nutzung, die über die reine Bestandserhaltung und Modernisierung weit hinausgehen und damit raumordnerische Relevanz haben.

Vorliegen einer Ausnahme

Sollte für das Traufgänge- und Übernachtungskonzept oder einzelne Standort einer dieser Ausnahmetatbestände zum Tragen kommen, läge kein Zielverstoß vor und es wäre daher eine Zielabweichungsentscheidung für dieses Ziel nicht erforderlich.

Die in Z (5) unter den Spiegelstrichen eins und drei formulierten Ausnahmeregelungen sind nicht einschlägig, da es sich vorliegend weder um Maßnahmen der im Regionalplan genannten Großschutzgebiete noch um freiraumbezogene Freizeit- und Erholungseinrichtungen mit untergeordneter baulicher Prägung handelt. Auf diese Ausnahmetatbestände wird daher im Weiteren nicht näher eingegangen. In Betracht kommt aber die Regelung unter Spiegelstrich drei.

Die Begründung führt zu den Ausnahmeregelungen in Plansatz 3.1.1 Z (5) aus:

„Gemäß PS 3.1.1 Z (3) sind regionale Grünzüge (Vorranggebiet) von Besiedlung und anderen funktionswidrigen Nutzungen freizuhalten. Probleme ergeben sich dann, wenn für regional bedeutsame Infrastruktureinrichtungen außerhalb der regionalen Grünzüge (Vorranggebiet) keine zumutbaren Standorte bzw. Trassen gefunden werden können. Solche Einrichtungen sollen in regionalen Grünzügen (Vorranggebiet) ausnahmsweise möglich sein.

Erste Grundvoraussetzung für die ausnahmsweise Zulässigkeit von regional bedeutsamen Infrastruktureinrichtungen in regionalen Grünzügen (Vorranggebiet) sind fehlende zumutbare Alternativen außerhalb der regionalen Grünzüge (Vorranggebiet). Darüber ist ein Nachweis (Alternativenprüfung) zu führen.

Zweite Grundvoraussetzung ist das Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Zu den öffentlichen Interessen zählen alle Belange, die dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Dazu können auch Interessen wirtschaftlicher und sozialer Art gehören. Im öffentlichen Interesse stehen die öffentliche Daseinsvorsorge, Strukturförderung, Schaffung von Arbeitsplätzen und regionale Wertschöpfung. Auch darüber ist ein Nachweis zu führen. Die betroffenen Interessen müssen umfassend analysiert und der zugrundeliegende Sachverhalt detailliert dargelegt werden. Eine ausnahmsweise Zulässigkeit eines Vorhabens ist nur möglich, wenn das öffentliche Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens im jeweiligen Einzelfall tatsächlich einen substantziellen Anteil hat.

Durch die Auflistung von Vorhabengruppen und Kriterien wird der Rahmen für in Frage kommende Ausnahmen gesetzt. Damit sind mit den Großschutzgebieten und weiteren Gebietskulissen zum einen Besonderheiten der Region Neckar-Alb berücksichtigt. Zum anderen werden auf regionaler Ebene auch darüber hinaus Rahmenbedingungen zur Förderung des Tourismus und der Freizeit- und Erholungsnutzung im Außenbereich gesetzt, die auch neuerliche Entwicklungen in diesen Bereichen berücksichtigen. Die betreffenden Vorhaben müssen von regionaler Bedeutung sein. Das heißt, dass sie in ihrer Wirkung über den Bereich einzelner Kommunen hinausreichen müssen.

[...]

Ausnahmsweise zulässig sind auch Vorhaben mit regionaler Reichweite, die für den freiraumbezogenen Tourismus von Bedeutung sind. Als Voraussetzung für die Beurteilung der ausnahmsweisen Zulässigkeit wird allerdings ein „qualifiziertes Gesamtkonzept“ gefordert. Dies dient dem nachhaltigen Schutz der Landschaft.

[...]

Bei allen Vorhaben ist grundsätzlich auf eine möglichst gute Einbindung in die landschaftlichen Gegebenheiten zu achten, bei Vorhaben, die dem freiraumbezogenen

Tourismus sowie der Freizeit- und Erholungsnutzung dienen, auf eine Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel. Die Beeinträchtigungen sind so gering zu halten, dass der Freiraum seine Funktionen noch in ausreichendem Maß erfüllen“.

Der Plansatz und die Begründung dazu formulieren drei Grundvoraussetzungen für die ausnahmsweise Zulässigkeit von Vorhaben mit regionaler Reichweite für den freiraumbezogenen Tourismus.

Das öffentliche Interesse an der gastronomischen Versorgung kann mit Blick auf die Intention der Stadt, den Tourismus als wirtschaftliches Standbein zu entwickeln, nachvollzogen werden. Allerdings bleibt die Darstellung des öffentlichen Interesses für die Übernachtungsangebote im Außenbereich sehr vage. Weshalb in diesen Fällen vom Grundsatz der Innenentwicklung abgewichen werden soll, wird nicht ausreichend deutlich.

Die Alternativenprüfung kann im Grundsatz ebenfalls nachvollzogen werden. Sie bringt jedoch auch zum Ausdruck, dass im Einzelfall Alternativstandorte, welche außerhalb von Regionalen Grünzügen liegen, durchaus vorhanden sind. Dies gilt umso mehr, als die Standortkriterien sehr unflexibel angewendet werden. Bei einer der jeweiligen örtlichen Situation angepassten Anwendung wären durchaus Standorte außerhalb landes- und regionalplanerischer Ziele denkbar.

Das Gesamtkonzept geht jedoch über die im Regionalplan verfolgte Intention hinaus. Der Regionalplan rückt durch das Regel-/Ausnahmeverhältnis die Freihaltung der Landschaft in den Mittelpunkt seiner Planung. Innerhalb des im Regionalplan gesetzten Rahmens sind deshalb nur Vorhaben zulässig, die der Versorgung der Erholungssuchenden dienen. Die im Konzept und für die einzelnen Hüttenstandorte durchgängig angelegten Kriterien zielen dagegen nicht nur auf die Versorgung Erholungssuchender, sondern reichen weit darüber hinaus. Insbesondere durch ihre vorgegebenen Standards bei der Versorgung und durch die geplanten Öffnungszeiten bis 23 Uhr bzw. bei Veranstaltungen ohne zeitliche Begrenzung, rücken vor allem die Nutzung als „normale“ gastronomische Einrichtungen für die einheimische Bevölkerung und als Eventgastronomie in den Mittelpunkt des Konzepts. Dies wird auch sehr deutlich im Verweis auf die Traufgänehütte „Brunnental“ als Referenzhütte. Diese wirbt intensiv mit Angeboten für Familien- und Firmenfeste sowie Events aller Art¹⁹, die vor allem die einheimische Bevölkerung bzw. Unternehmen ansprechen.

¹⁹ <https://www.traufganghuetten-“Brunnental“.de/>

Das Konzept geht somit von seiner Zielrichtung her sowohl konzeptionell als auch für die einzelnen Standorte über die Förderung des freiraumbezogenen Tourismus deutlich hinaus. Die im Plansatz verankerten Voraussetzungen für eine Ausnahme sind nicht erfüllt, eine Ausnahme liegt nicht vor.

Das Regierungspräsidium ist daher der Überzeugung, dass das „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ mit den Zielen der Regionalen Grünzüge nicht vereinbar ist.

4.1.3 Plansatz 3.2.1 Regionalplan Neckar-Alb (Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege)

Der Regionalplan trifft unter Kapitel 3.2 Festsetzungen zu Gebieten für den besonderen Freiraumschutz. In PS 3.2.1 werden **Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege** festgelegt und in Z (3) für diese folgende Regelung getroffen:

„Gebiete, die für die Erhaltung einer artenreichen und standorttypischen Pflanzen- und Tierwelt und damit für die langfristige Sicherung landschaftlicher Eigenarten sowie für die Regenerationsfähigkeit des Naturhaushalts eine besondere Bedeutung haben, sind zusammenhängend im Verbund zu schützen. Sie sind als Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege festgelegt und in der Raumnutzungskarte dargestellt. In den Vorranggebieten für Naturschutz und Landschaftspflege sind andere raumbedeutsame Nutzungen und Funktionen ausgeschlossen, soweit sie mit den vorrangigen Nutzungen, Funktionen oder Zielen der Raumordnung bezüglich Naturschutz und Landschaftspflege nicht vereinbar sind“.

Zur Begründung wird im Regionalplan ausgeführt:

„Damit der Naturhaushalt langfristig regenerationsfähig bleibt und die Landschaft in ihrer Eigenart und Vielfalt erhalten werden kann, müssen bei allen Planungen und Maßnahmen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in ihren ökologischen Zusammenhängen, d. h. über den singulären Artenschutz hinaus, berücksichtigt werden. Einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt in den aus Naturschutzsicht wertvollen Gebieten leisten die Landwirtschaft und die Forstwirtschaft im Zuge von Landschaftspflegemaßnahmen. Besonders wertvolle und gefährdete Arten und Lebensräume werden rechtlich i. d. R. durch Gesetze und Rechtsverordnungen nach dem Naturschutzgesetz und dem Waldgesetz gesichert. Der langfristig erforderliche umfassende Vorsorgeschutz der Landschaft ist jedoch nicht allein durch die Festlegung von Schutzgebieten zu erreichen, sondern muss verstärkt auch durch raumordnerische Mittel angestrebt werden (PS 5.1.2 LEP 2002 und

Landesnaturenschutzgesetz). Im Vordergrund steht dabei die Notwendigkeit des Verbundes wertvoller Landschaftsbestandteile, was die Regenerationsfähigkeit der Lebensräume und damit ihre Stabilität langfristig sichern soll. Dazu sind Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege festgelegt, die einen regionalen Biotopverbund bilden“.

Das Konzept ist grundsätzlich geeignet, dieses Ziel der Raumordnung zu beeinträchtigen, jedoch ist ein tatsächlicher Konflikt mit diesem Plansatz vor allem standortabhängig, so dass hier eine Prüfung, ob das Ziel betroffen ist, jeweils beim Standort zu erfolgen hat.

4.2 Vorliegen eines Härtefalls

Eine Zielabweichung kommt nur für einen Einzelfall in Betracht, wenn es sich dabei um einen „Härtefall“ handelt. Damit soll verhindert werden, dass die Landes- und Regionalplanung durch ein Verwaltungsverfahren wie das Zielabweichungsverfahren ausgehöhlt wird. Der Plan (LEP bzw. Regionalplan) soll nicht durch wiederholbare, sich gleichende Fälle „unterlaufen“ werden, weil den Abweichungen Sachverhalte zugrunde liegen, die überall im Plangebiet oder seinen wesentlichen Teilen anzutreffen sind²⁰. Eine Atypik des Einzelfalls ist nach der Rechtsprechung des BVerwG hingegen nicht erforderlich²¹. Auch wenn in der Formulierung des § 6 Abs. 2 ROG das Tatbestandsmerkmal „Einzelfall“ nicht ausdrücklich erwähnt ist, weist das BVerwG darauf hin, dass „die Zielabweichung nicht auf den atypischen Fall, sondern gerade auf den Härtefall ausgerichtet ist, bei dem die Planaussage in Gestalt der Regelvorgabe dem Vorhaben zunächst entgegensteht, gleichwohl eine Zulassung vertretbar erscheint“²². Im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens hat das Regierungspräsidium als höhere Raumordnungsbehörde deshalb zu prüfen, „ob mit dem Antrag auf Zielabweichung Besonderheiten mit Blick auf das konkrete Vorhaben vorgetragen werden, die einen Härtefall begründen können“²³.

Die Stadt weist zur Begründung des Einzelfalls insbesondere auf die Einmaligkeit der Traufgänge auf der Schwäbischen Alb hin, was insbesondere auf die topographische und naturräumliche Situation – einmalige Lage am Albtrauf - zurückzuführen sei. Die Standorte des Konzepts lägen direkt an den Traufgängen und seien an diese gebun-

²⁰ Bielenberg u.a., Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Rn. 132 zu § 5 ROG

²¹ BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 - 4 C 8/10

²² BVerwG; Urteil vom 16.12.2010 - 4 C 8/10

²³ BVerwG; Beschluss vom 02.05.2013 - 4 B 59/12

den. Ein vergleichbares Konzept der Kombination von Premium- (Winter)Wanderwegen und einer Hüttenkonzeption mit identischer Ausstattung sei bislang auf der Schwäbischen Alb noch nicht vorhanden.

Die kommunale Entscheidung, die touristische Attraktivität der Stadt zu erhöhen und hierfür die strukturellen Voraussetzungen zu schaffen sieht das Regierungspräsidium nicht als atypischen Fall. Gastronomie im Außenbereich an landschaftlich attraktiven Standorten ist nicht so außergewöhnlich, dass sie den Regelungen der Raumordnung nicht unterfallen würden.

Die Schaffung touristischer Strukturen sieht das Regierungspräsidium ebenfalls nicht als Einzelfall an, sondern ist vielmehr auch in anderen Gebieten der Region, im Regierungsbezirk und im Land zu beobachten. Zu nennen sei nur die hohe Anzahl an Premiumwanderwegen, Themenwegen u.ä., die in den vergangenen Jahren zertifiziert und ausgewiesen wurden²⁴. Mit diesen Wegeauszeichnungen verbunden ist häufig der Wunsch, diese Wege mit gastronomischen Einrichtungen attraktiver zu gestalten, was zu einer weiteren Zersiedelung und Fragmentierung der Landschaft führen kann und damit unter den Regelungsinhalt des PS 3.1.9 LEP und PS 2 Z (3) des Regionalplans fällt. Es ist daher zu prüfen, ob vorliegend Besonderheiten vorliegen, die eine Abweichung rechtfertigen.

Als eine von insgesamt sieben Regionen in Deutschland – und einzige in Baden-Württemberg – wurde Albstadt vom Deutschen Wanderinstitut 2019 erneut die Auszeichnung als Premiumwanderregion „Traufgänge Schwäbische Alb“ zertifiziert. Die Stadt weist eine hohe Dichte an qualifizierten Wanderwegen in landschaftlich besonders reizvoller Umgebung (Albtrauf) auf. Die Traufgänge haben sich zu bekannten Wanderdestinationen entwickelt. Die landschaftlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen für eine Stärkung des Tourismus sind damit in besonderer Weise gegeben.

Eine Besonderheit stellt in Albstadt im Hinblick auf eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung die konzeptionelle und ganzheitliche Herangehensweise der Stadt an das städtebauliche Ziel „Tourismusförderung“ dar. In mehreren Gutachten und Konzepten wurde das Thema Tourismus insgesamt, die erfolgversprechenden Ansätze und die für eine Umsetzung erforderlichen strukturellen Maßnahmen analysiert, konkretisiert und einzelne Umsetzungsschritte jeweils evaluiert. Die vorgenommene Konzentration auf naturbezogenen Tourismus ist angesichts der landschaftlichen Qualität, der Lage und auch der Flächengröße der Stadt Albstadt naheliegend.

²⁴ Hier seien beispielhaft der Weinerlebnispfad in Metzingen und die Grafensteige in Bad Urach genannt.

Das daraus entstandene „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ ist für die höhere Raumordnungsbehörde im Grunde nachvollziehbar und insofern auch geeignet, das Vorliegen eines Einzel- bzw. Härtefalls zu begründen. Dies gilt insbesondere für die konzeptionelle Herangehensweise an die Lage bzw. Dichte der Traufgänehütten in Bezug zu den jeweiligen Traufgängen, deren Länge und bisherige Versorgungssituation. Auch die zugrundeliegenden Kriterien sind im Grundsatz nachvollziehbar. Gegenüber dem ursprünglichen „Vesperhüttenkonzept“ von 2014 wurde dem Grundsatz Ausbau/Umbau vor Neubau stärker Rechnung getragen, indem nun der Ausbau vorhandener gastronomischer Strukturen anstelle eines neuen, zusätzlichen Angebots (z.B. beim Standort Schönhaldenfelsen, TGH „Ochsenberg“, TGH „Zollersteighof“) bzw. der Ersatz vorhandener Einrichtungen durch eine TGH (Waldheim Ebingen) vorgesehen ist.

Schwächen zeigt das Konzept für die Traufgänehütten hingegen bei seiner Flexibilität. Eine Anpassung der Hüttenprofile an die konkrete landschaftliche oder städtebauliche Situation oder den Verlauf der Premiumwege ist nicht vorgesehen. Als „Muss“-Kriterium wird eine Lage in der freien Landschaft festgelegt ohne zu berücksichtigen, dass möglicherweise die standörtlichen Gegebenheiten andere Vorgehensweisen erfordern. Auch fällt auf, dass die „Kann-Kriterien“²⁵ auf alle im Konzept genannten Standorte wie „Muss-Kriterien“ übertragen wurden, ohne zu prüfen, ob diese am vorgesehenen Standort aufgrund der örtlichen Besonderheiten auch umgesetzt werden können oder sollten.

Das Übernachtungskonzept hingegen vermag nicht vollständig zu überzeugen. Es wird nicht dargelegt, wie die Umsetzung des Grundsatzes Innenentwicklung vor Außenentwicklung erfolgt. Überzeugende Argumente, weshalb ein Standort unmittelbar am Traufgang erforderlich ist, sind nicht ersichtlich, es gibt lediglich die Empfehlung, für Kurzreisende Wanderhotels, vorzugsweise mit direkter Anbindung an Traufgänge vorzusehen²⁶. Aus Sicht des Regierungspräsidiums ist dieses Segment konzeptionell noch nicht ausgereift und erscheint stark auf die konkreten Investitionsabsichten einzelner privater Investoren ausgerichtet. Die Planungsüberlegungen, warum an welchen Standorten Übernachtungsmöglichkeiten vorgesehen sind, sind nicht nachvollziehbar. Im Ergebnis soll die weit überwiegende Anzahl der im Übernachtungskonzept zielgruppenorientiert ausdifferenzierten Unterkunftsarten im Innenbereich realisiert werden. Im Außenbereich ohne Anbindung an Siedlungsstrukturen sind lediglich vier Standorte geplant, davon drei für die Zielgruppe Wanderer und ein Standort („Burg“ Tailfingen) für Jugendgruppen. Vor dem Hintergrund des gesamten Konzepts und der

²⁵ „Kriterien, die an geeigneten Standorten umgesetzt werden können“; „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“, S. 42

²⁶ Projekt M 2013

Tatsache, dass die vier Standorte entweder in vorbelasteten Standorten oder als Umnutzung von Bestandsgebäuden geplant sind, können diesbezügliche Bedenken zurückgestellt werden.

Über alle Aspekte hinweg liegt die Besonderheit hier im Zusammenspiel aus dem nachvollziehbaren und von der kommunalen Planungshoheit gedeckten politischen Willen, wirtschaftliche und städtebaulich verstärkt auf den Wirtschaftsfaktor Tourismus zu setzen, dem insgesamt weitgehend schlüssigen Grundkonzept zur Umsetzung dieses Zieles und der dafür besonders geeigneten landschaftlichen Attraktivität der Stadt Albstadt. Mit Blick auf diese Aspekte können auch Standorte außerhalb des Siedlungsgefüges als Härtefall im Rechtssinne akzeptiert werden, sofern sie am konkreten Standort raumordnerisch vertretbar sind.

4.3 Grundzüge der Planung

Sind die Grundzüge einer Planung berührt, ist für ein Abweichungsverfahren kein Raum. Was die Grundzüge der Planung in diesem Sinne sind, ist gesetzlich nicht definiert. Nach Sinn und Zweck der Regelung ist darunter die Planungskonzeption zu verstehen, die die im einzelnen aufgeführten Ziele trägt und damit den für sie wesentlichen Gehalt bestimmt²⁷. Die Grundzüge der Planung sind das - die Planung tragende - Grundkonzept mit seinen wesentlichen, dieses bestimmenden Elementen, Zielrichtungen und Zwecken. Die im Städtebaurecht hierzu entwickelten Grundsätze können grundsätzlich analog auf das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht übertragen werden²⁸. Hierbei darf die Abweichung eine geordnete zukünftige regionalplanerische Entwicklung nicht unterlaufen. Zulässig sind daher nur punktuelle Eingriffe mit beschränkten Auswirkungen auf das gesamte Planwerk, welche keine umfängliche Abstimmung erfordern²⁹. Abweichungen von mindermem Gewicht, die die Planungskonzeption unangetastet lassen, berühren die Grundzüge der Planung daher nicht³⁰.

Ob die Grundzüge der Planung berührt werden, hängt von der jeweiligen Planungssituation ab. Je tiefer die Befreiung bzw. die Abweichung in das Interessengeflecht der Planung eingreift, desto eher liegt der Schluss auf eine Änderung der Planungskonzeption nahe, die nur im Wege der (Um-) Planung möglich ist³¹. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu folgendes ausgeführt: *„Wie auch im Fall des § 31 Abs. 2 BauGB beurteilt sich die Frage, ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt oder von mindermem Gewicht ist, nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen*

²⁷ VGH Baden-Württemberg v. 08.12.2005 - 3 S 2693/04 und BVerwG v. 15.07.2005 - 9 VR 43.04

²⁸ Bielenberg u.a., Rn. 126

²⁹ vgl. hierzu G. Lautner, Funktionen raumordnerischer Verfahren, Berlin 1999

³⁰ BVerwG v. 15.03.2000 - 4 B 18.00

³¹ BVerwG v. 05.03.1999 - 4 B 5.99

Wollen. Bezogen auf dieses Wollen darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption ("Grundgerüst") in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Abweichung muss - soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein - durch das planerische Wollen gedeckt sein; es muss - mit anderen Worten - angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte (Urteile vom 4. August 2009 - BVerwG 4 CN 4.08 - BVerwGE 134, 264 Rn. 12, vom 29. Januar 2009 - BVerwG 4 C 16.07 - BVerwGE 133, 98 Rn. 23 und vom 9. März 1990 - BVerwG 8 C 76.88 - BVerwGE 85, 66 <72>)"³².

Auf Grundlage der o.a. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des VGH Baden-Württemberg geht das Regierungspräsidium davon aus, dass die in den Plansätzen 3 ff LEP niedergelegten Ziele und Grundsätze zur Siedlungsstruktur und hier vor allem das in Plansatz 3.1.9 Z bzw. Plansatz 2 Z (3) Regionalplan Neckar-Alb postulierte Zersiedelungsverbot elementare Bestandteile der jeweiligen Planungskonzeption sind. Allerdings geht aus der genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts auch hervor, dass diese Regelungen kein bedingungsloses „Nein“ darstellen, sondern auch bei zentralen Zielen jeweils im Einzelfall zu prüfen ist, ob der konkrete Abweichungswunsch von solchem Gewicht ist und so einschneidend in das Planungsgerüst des LEP bzw. des Regionalplans Neckar-Alb eingreift, dass dies nur über eine Planänderung möglich ist.

Dass eine Zielabweichung von Plansatz 3.1.9 LEP bei Vorliegen der Voraussetzungen grundsätzlich möglich ist, hat der VGH Baden-Württemberg festgestellt: *„Ist eine zielkonforme Siedlungsentwicklung nicht an und für sich, sondern nur im Hinblick auf Größe und Inhalt einer bestimmten Bauleitplanung ausgeschlossen, liegt keine Ausnahme vor, sondern ist gegebenenfalls in einem Zielabweichungsverfahren zu prüfen, ob diese Bauleitplanung dennoch unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die weiteren Voraussetzungen für eine Zielabweichung erfüllt“³³.*

Als wirtschaftlich orientierte Dienstleistungsvorhaben unterfallen die Traufgänehütten und die Übernachtungsangebote den Regelungen des Kapitels 3 – Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge – des LEP. Funktion der betroffenen Ziele zur Siedlungsentwicklung ist eine nachhaltige, flächensparende Nutzung des Raums („Ausbau vor Neubau“) und die Verhinderung einer weiteren Zerschneidung und Fragmentierung des Freiraums. Diese Zielrichtung wird ergänzt durch die Forderung des LEP, großflächige Freiräume mit bedeutsamen ökologischen Funktionen zu erhalten³⁴. Diese Ziele

³² BVerwG v. 16.12.2010 - 4 C 8/10

³³ VGH Baden-Württemberg; Urteil vom 05.03.2014 - 8 S 808/12; juris, Rn. 29

³⁴ PS 2.4.1 G LEP

sollen mit dem im LEP bereit gestellten Instrumentarium der Siedlungsentwicklung erreicht werden. Dass gerade für die Erholung geeignete Einrichtungen auch außerhalb des Siedlungsgefüges denkbar und in geeigneten Räumen möglich sein können, ergibt sich aus PS 5.4 LEP, der als Grundsatz vorgibt, dass Freizeiteinrichtungen möglichst in bestehende Siedlungen zu integrieren seien. Die Lage im Raum und im Siedlungsgefüge ist zu berücksichtigen, ebenso wie die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie der sparsamen Bodennutzung. Daraus ergibt sich, dass für Einrichtungen, die der Versorgung von Erholungssuchenden dienen, bei Beachtung der genannten Belange auch Standorte außerhalb der Siedlungsbereiche denkbar sind, wenn die Voraussetzungen für eine Zielabweichung vorliegen. Mit dem zugrundeliegenden „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ hat die Stadt Albstadt konzeptionell und im Grundsatz dargelegt, weshalb, wo und in welchem Umfang die Planungen außerhalb des Siedlungsgefüges umgesetzt werden sollen. Auch wenn die Zielrichtung des Konzepts über eine reine Versorgung der Wanderer hinausgeht, bleiben die Wirkungen doch punktuell begrenzt und von der Absicht getragen, dem Tourismus und der Erholung der einheimischen Bevölkerung zu dienen.

Die Ziele zum Freiraumschutz stellen das zweite wesentliche Element der Bundes- und Landesplanung dar und bestimmen als Komplementärelement zur Siedlungsentwicklung ebenfalls die Grundzüge der Planung. Den Rahmen der Freiraumsicherung gibt der LEP vor³⁵. Diesen haben die Regionalverbände in ihren Regionalplänen auszuformen und zu konkretisieren. Damit ist auch hier eine Prüfung erforderlich, ob ein Fall von minderm Gewicht vorliegt. Bezogen auf die „Regionalen Grünzüge“ und die „Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege“ des Regionalplans gilt daher das oben ausgeführte ebenfalls. Entscheidend hierbei ist die Planungskonzeption des Regionalplans bezogen auf die Region insgesamt und auf den in Anspruch zu nehmenden Teilraum im Besonderen.

Mit seiner Ausnahmeregelung in PS 3.1.1 Z (5) hat der Regionalverband zum Ausdruck gebracht, dass auf Grundlage eines Konzepts Freizeiteinrichtungen grundsätzlich möglich sind ohne in Grundzüge der Planung einzugreifen. Auch wenn die Ausnahmeregelung aus den o.g. Gründen hier nicht einschlägig ist, bringt sie doch zum Ausdruck, dass Eingriffe in Regionale Grünzüge durch Einrichtungen wie die geplanten dem Grunde nach nicht ausgeschlossen sind. Die verschiedenen Funktionen der Ziele zum Freiraumschutz und die Intention, den Freiraum von weiterer Zerschneidung und Fragmentierung freizuhalten, werden nicht grundlegend, sondern nur lokal begrenzt beeinträchtigt. Das Freiraumkonzept des Regionalplans wird nicht grundlegend in Frage gestellt.

³⁵ Ausgeführt in Kapitel 5 Freiraumsicherung, Freiraumnutzung

Die Festlegungen zu Gebieten für Naturschutz und Landschaftspflege sind sehr stark fachlich geprägt und dienen dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und einem wirksamen Biotopverbund. Hier kann eine Beurteilung letztlich nur für einen konkreten Standort erfolgen. Eine in das Gesamtkonzept des Regionalplans eingreifende Beeinträchtigung der Funktionen ist bei summarischer Betrachtung aller geplanten Traufgängehütten und Übernachtungsmöglichkeiten nicht zu erkennen. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und das Biotopverbundsystem in der Region werden durch die lokalen Eingriffe nicht in ihrer Gesamtheit in Frage gestellt.

4.4 Raumordnerische Vertretbarkeit

Eine Zielabweichung ist raumordnerisch vertretbar, wenn das Vorhaben im Hinblick auf den Zweck der Zielfestlegung auch planbar gewesen wäre. Im Kommentar zu § 24 LplG wird ausgeführt, dass „ein durch die förmliche Raumplanung nicht zu erzielendes Ergebnis auch nicht im Wege der Abweichung erreicht werden kann“³⁶.

Das VG Stuttgart führt hierzu aus: „Wegen der dieser Norm gleichgelagerten Konzeption des § 6 ROG ist ein Rückgriff auf die höchstrichterliche Rechtsprechung zu § 31 Abs. 2 BauGB möglich. Zur Frage, was im Sinne des § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB städtebaulich vertretbar ist, stellt das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil vom 17.12.1998 - a.a.O.) darauf ab, ob die Abweichung ein nach § 1 BauGB zulässiger Inhalt des Bebauungsplans sein könnte (vgl. auch BT-Drucks 10/4630, 85). Diese Betrachtung muss die konkrete Anlage am konkreten Ort erfassen. Die Frage darf nicht abstrakt beurteilt werden, sondern anhand der konkreten Gegebenheiten und danach, ob das Leitbild einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gewahrt bleibt, das dem konkreten Plan zugrunde liegt, von dessen Festsetzungen abgewichen werden soll. [...] Übertragen auf die Zielabweichung kommt es darauf an, ob die Planung selbst Inhalt eines Regionalplans sein könnte, von dessen Zielfestlegung im Einzelnen abgewichen werden soll. Es ist darauf abzustellen, ob der Plangeber, wenn er den Abweichungsgrund bereits gekannt hätte, vernünftigerweise bei der Aufstellung des Plansatzes so geplant hätte (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.1998 - 4 C 16/97, BVerwGE 108, 190). Maßstab für die raumordnerische Vertretbarkeit ist damit die Abwägung nach den Maßstäben des § 7 Abs. 7 ROG a.F. und damit auch die Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung einschließlich der bundesrechtlichen Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG (Runkel, Bielenberg/ Runkel/Spannowsky, Stand 2002, K § 2 Rn. 15)“

³⁷

³⁶ Kirchberg in Hager (Hrsg.); Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg; Stuttgart, 2015; Rn. 17 zu § 24

³⁷ VG Stuttgart, Urteil vom 05.02.2013, 2 K 287/12

Übertragen auf den vorliegenden Fall muss also geprüft werden, ob der LEP oder der Regionalplan als dessen Ausformung und Konkretisierung eine Planung wie die vorliegende hätten vorsehen können. Dafür müssen Anhaltspunkte vorliegen, die nahelegen, dass die Realisierung des Vorhabens im öffentlichen Interesse insgesamt und an den vorgesehenen Standorten sinnvoll ist und demgegenüber keine zumutbaren oder vernünftigen Alternative an anderen Standorten nahe liegen, für welche der Plan keine entgegenstehenden Zielvorgaben enthält³⁸.

An dieser Stelle steht das Gesamtkonzept im Focus, also die grundsätzliche Vertretbarkeit und die Vorgehensweise des „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzepts“, die standortbezogene Vertretbarkeit ist Gegenstand des Kapitels 5.

Erholung und Freizeitgestaltung sind ein wichtiger Bestandteil der heutigen Lebenswirklichkeit und in ihrer touristischen Ausformung ein Wirtschaftsfaktor von erheblicher Bedeutung. In seiner räumlichen Ausprägung ist der Belang der raumordnerischen Steuerung zugänglich. Der LEP trifft in Kapitel 5.4 daher auch allgemeine Aussagen zur räumlichen Steuerung und Gestaltung von Erholungseinrichtungen. Auch wenn die gastronomische Versorgung und Beherbergung keine Freizeiteinrichtungen im eigentlichen Sinne, sondern in erster Linie gewerblich Unternehmen sind, tragen sie doch zur Erholung und zur Attraktivität eines Erholungsraums bei. Gerade mit Blick auf die wirtschaftliche Relevanz des Tourismus erscheint eine Steuerung auch im öffentlichen Interesse sinnvoll.

Von zentraler Bedeutung für die raumordnerische Vertretbarkeit einer Planung ist die Alternativenprüfung. Eine Abweichung von Zielen der Raumordnung kann nur dann vertretbar sein, wenn andere Standorte, die die Voraussetzungen für eine zweckmäßige Planung erfüllen, außerhalb von raumordnerischen Zielfestlegungen nicht gefunden werden können. Dies bedeutet nicht, dass der Standort „alternativlos“ sein muss. Allerdings ist nachvollziehbar zu belegen, dass der jeweils gewählte Standort im Hinblick auf Anforderungsprofil und Standortqualität vernünftig ist. Die Wahl eines Standorts, der zwar mit Zielen der Raumordnung nicht in Konflikt tritt, aber die elementaren Vorhabenvoraussetzungen an Lage und Standort nicht anbieten kann, ist in diesem Sinne nicht vernünftig und damit im Ergebnis auch keine Alternative im Rechtssinne. Im Zielabweichungsverfahren kann das Regierungspräsidium grundsätzlich nur prüfen, ob die Alternativenprüfung auf Grundlage fachlich und inhaltlich schlüssiger Kriterien erfolgt ist. Die Entscheidung eines kommunalen Planungsträgers für bzw. gegen einen Standort unterliegt dessen Entscheidungshoheit, solange nicht offensichtlich sachfremde Erwägungen eine Rolle gespielt haben oder offensichtlich falsche Wertungen vorgenommen wurden, also Abwägungsfehler vorliegen. Dem Planungsträger

³⁸ vgl. G. Lautner: Funktionen raumordnerischer Verfahren, Berlin 1999, S. 112 ff

steht es damit frei, bei mehreren möglichen und vertretbaren Alternativen diejenige zu wählen, die sich aus seiner Sicht als bestgeeignet darstellt.

Von der Stadt Albstadt werden gastronomische Einrichtungen angestrebt, die zwar auch der Versorgung der Erholungssuchenden dienen, aber über das für diesen Zweck erforderliche weit hinausgehen. Das Konzept beschreibt unabhängig vom konkreten Standort vollwertige gastronomische Betriebe. Die erarbeiteten Eignungs- Ausschluss- und Prüfkriterien sind grundsätzlich nicht zu beanstanden, werden aber unabhängig von örtlichen Gegebenheiten flächendeckend angelegt. Dies kann für das Gesamtkonzept zwar akzeptiert werden, führt aber im Einzelfall dazu, dass vom Vorhabenträger gewählte Standorte aufgrund der starren Auslegung von Standards ohne Anpassung an den Standort raumordnerisch nicht mehr vertretbar sind.

Eine flächendeckende Alternativenprüfung für das Stadtgebiet Albstadt wurde nicht vorgenommen, trotzdem kann die gewählte Methodik im Ergebnis akzeptiert werden. Mit Blick auf das Ziel der Stadt Albstadt, die Premiumwege zu versorgen, ist die selektive Vorgehensweise, entlang der vorhandenen Wege (Premium(Winter)wanderwege, Mountainbikestrecken, Loipen), den dort vorhandenen projektspezifischen Einrichtungen und des ermittelten Ergänzungsbedarfs, Alternativen zu entwickeln und zu prüfen, nachvollziehbar.

Im Ergebnis könnte mit Blick auf die – weiterhin wachsende – Bedeutung des Freizeit- und Tourismussektors daher auch ein Landesplangeber allgemein, insbesondere aber der Regionalverband durch die räumliche und sachliche Konkretisierung raumordnerischer Vorgaben in der Regionalplanung eine Gesamtplanung für Erholung und Versorgung der Erholungssuchenden vornehmen, die mit den allgemeinen Grundsätzen, wie sie z.B. im ROG niedergelegt sind, vereinbar wäre. Dass aus wirtschaftlichen Gründen mehr als das dafür zwingend Notwendige vorgesehen wird, steht dem nicht grundsätzlich - aber möglicherweise in der konkreten Situation - entgegen. Gerade um einer weiteren Fragmentierung der Landschaft vorzubeugen, könnte eine Steuerung der dem Tourismus und der Erholung dienenden Einrichtung, auch kommerzieller Art, unter Beachtung der Planungsgrundsätze vorgenommen werden.

4.5 Relevante Grundsätze der Raumordnung

Grundsätze der Raumordnung sind „Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen“³⁹. In dieser Funktion sind sie wichtige Abwägungsleitlinien. In der vorliegenden Entscheidung sind sie für die am jeweiligen Standort und in der Gesamtabwägung

³⁹ § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG

vorzunehmende Abwägung relevant. Neben allgemeinen textlichen Grundsätzen in LEP und Regionalplan legt letzterer auch räumlich definierte Grundsätze fest. Zur Vermeidung von Wiederholungen werden deshalb an dieser Stelle die räumlich definierten Grundsätze des Regionalplans dargestellt, die insbesondere für die Frage der raumordnerischen Vertretbarkeit eines Standorts von hoher Relevanz sind. Die Einbeziehung weiterer Grundsätze und die Abwägung erfolgen bei den Einzelstandorten.

In größerem räumlichem Umfang legt der Regionalplan Neckar-Alb Vorbehaltsgebiete für Bodenerhaltung nach PS 3.2.2 und für die Erholung nach PS 3.2.6 fest. In den Vorbehaltsgebieten hat der jeweilige Belang ein erhöhtes Gewicht in der Abwägung. Die Plansätze sind nachfolgend aufgeführt:

„3.2.2 Gebiete für Bodenerhaltung

G (1) Der Boden ist so zu behandeln, dass er seine vielfältigen Funktionen als

- *Lebensraum für Organismen (Tiere, Pflanzen, Pilze, Bakterien),*
- *Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen,*
- *Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungsmedium zum Schutz des Grundwassers,*
- *Wasserrückhalteraum zur Regelung des Wasserabflusses,*
- *Produktionsgrundlage für Nahrungs- und Futtermittel sowie pflanzliche Rohstoffe*

dauerhaft erfüllen kann, seine Standsicherheit erhalten bleibt und Rutschungsprozesse möglichst ausgeschlossen werden können.

G (2) Zum Schutz des Bodens und wichtiger Bodenfunktionen sind Vorbehaltsgebiete für Bodenerhaltung festgelegt und in der Raumnutzungskarte dargestellt. In den Vorbehaltsgebieten für Bodenerhaltung hat der Schutz der Böden bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht.

G (3) Folgende Grundsätze sind in den Vorbehaltsgebieten für Bodenerhaltung zu beachten:

- *In den stark erosionsgefährdeten Bereichen sind bei einer ackerbaulichen Nutzung Vorkehrungen zum Erosionsschutz zu treffen, bei forstwirtschaftlicher Nutzung ist eine dauerhafte Bestockung mit vorwiegend standortheimischen Baumarten sowie einer möglichst bodendeckenden Vegetation anzustreben.*
- *In den stark rutschungsgefährdeten Bereichen sind destabilisierende Eingriffe in den Boden zu unterlassen oder, wenn Eingriffe unumgänglich sind, Maßnahmen zur Hangsicherung zu treffen.*

- *Bei Böden mit hoher Filter- und Pufferkapazität, mit hoher Ausgleichswirkung im Wasserhaushalt und mit hohem natürlichem Ertragspotenzial sind großflächige Abtragungen und Versiegelung möglichst zu vermeiden. Die Landnutzung ist so auszurichten, dass die Verdichtung der Böden und eine Kontamination mit Schadstoffen unterbleiben oder möglichst geringgehalten werden.*

G (4) Bei erforderlichen baulichen Maßnahmen ist die Flächeninanspruchnahme und damit die Zerstörung und Versiegelung des Bodens auf ein Minimum zu beschränken. Insbesondere sind bauliche Maßnahmen soweit wie möglich auf solche Gebiete zu konzentrieren, die für bestimmte bodenabhängige Nutzungen und Funktionen eine geringere Bedeutung haben“.

„3.2.6 Gebiete für Erholung

G (1) In der Region Neckar-Alb sind für Erholung und landschaftsgebundenen Tourismus regional und überregional bedeutsame Landschaften zu erhalten. An dafür geeigneten Stellen sind Infrastruktureinrichtungen zu schaffen, die eine entsprechende Nutzung unterstützen und fördern.

G (2) Landschaftlich besonders attraktive und abwechslungsreiche Teile der Region sind als Vorbehaltsgebiete für Erholung festgelegt und in der Raumnutzungskarte dargestellt. Sie dienen gleichermaßen dem naturverträglichen landschaftsgebundenen Tourismus und der Daseinsvorsorge. Sie sind langfristig zu sichern. In den Vorbehaltsgebieten für Erholung haben die Belange der Erholung und des landschaftsgebundenen Tourismus bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht.

G (3) In den Gebieten für Erholung sind die landschaftliche Eigenart und die Tragfähigkeit des Naturhaushalts zu bewahren, das Naturerlebnis zu fördern sowie eine bedarfsgerechte Anbindung und Erschließung durch öffentliche Verkehrsmittel sicherzustellen. Es soll eine umweltgerechte Landnutzung gefördert werden“.

5 Einzelstandorte

In diesem Kapitel werden die im Antrag zum Gegenstand gemachten Einzelstandorte auf ihre raumordnerische Vertretbarkeit untersucht und im Rahmen der Ermessenausübung eine Abwägung vorgenommen, ob für den konkreten Standort eine Zielabweichung zugelassen werden kann.

5.1 Burgfelden, „Waldäcker“; Neubau einer Traufgänehütte, Standort Bolzplatz

5.1.1 Standortbeschreibung und betroffene Ziele der Raumordnung

Der Standort der TGH „Waldäcker“ am Bolzplatz befindet sich auf einem schmalen, langgezogenen Landstreifen - von Wald umgeben - am nördlichen Ortsrand von Burgfelden. Burgfelden ist der kleinsten Teilort Albstadts mit ca. 305 Einwohnern (Stand: 31.12.2019) und liegt auf einer Hochebene von 912 m ü. NN. Die Entfernung zum südlich gelegenen Mischgebiet beträgt ca. 170 m bis 180 m und zum Wohngebiet ca. 150 m. Auf dem Plangebiet ist derzeit ein unbefestigter Bolzplatz, der seit mehr als 100 Jahren vom örtlichen Turnverein, insbesondere von der örtlichen Jugend, sportlich genutzt wird. Südlich davon schließen sich eine Sprunggrube und eine historische Turnhütte aus dem Jahr 1913 als Lager für Sportgeräte an. Südöstlich davon liegt ein Wanderparkplatz. Die verkehrliche Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz erfolgt über die K 7142 (Burgfelden-Pfeffingen). Das Gebiet selbst wird über die Straße „Waldäcker“ erschlossen. Mit dem PKW ist eine gute Erreichbarkeit gegeben. Eine Haltestelle liegt in ca. 350 m Entfernung und wird durch den Rufbus ab/bis Albstadt-Ebingen Busbahnhof angefahren. Der bestehende Wanderparkplatz umfasst 32 Stellplätze und kann auf 50 Stellplätze (in der Variantenprüfung des Planungsbüros Dr. Grossmann, 2014, war von einer Erhöhung auf 70 Parkplätze die Rede) erhöht werden. Der Parkplatz ist bei guter Witterung stark ausgelastet, so dass mit der geplanten TGH eine Neuordnung und Erweiterung erforderlich wäre. Der bestehende Bolzplatz soll verlegt werden.

Merkmale:

Vorhaben	Traufgänehütte
Bezeichnung Steckbrief	3.1 TGH
Traufgang; sonstige touristische Wege	„Felsenmeersteig“ Albsteig/Schwäbische Alb Nordrandweg Premium Winterwanderweg „Schneewalzer“ (in der Nähe)
Gesamtflächenbedarf	600 m ² bis 800 m ²
Fläche Gastraum	150 m ² bis 220 m ²
- innen	110 m ²
- außen	110 m ²
Sitzplätze	Ca. 190
- innen	90
- außen	100
Betriebsart	Ganzjährig, Vollgastronomie. 11 – 23 Uhr, Durchführung von Gesellschaften

Betroffene Ziele der Raumordnung	PS 3.1.9 LEP PS 2 Z (3) RPNA ⁴⁰ Gebiet für Naturschutz und Landschaftspflege Regionaler Grünzug
Naturschutzrechtliche Restriktionen	VSG ⁴¹ „Südwestalb und oberes Donautal“ LSG ⁴² Albstadt-Bitz FFH ⁴³ -Gebiet „Gebiete um Albstadt“ angrenzend
FNP	Fläche für die Landwirtschaft
Grundwasserschutz	WSG ⁴⁴ angrenzend
Untersuchte Alternativen	Bergcafé (Innenbereich Burgfelden) Landhaus Post (Innenbereich Burgfelden) „Waldäcker“ Fläche Turnhütte (3.2) „Waldäcker“ Fläche auf Parkplatz (3.3) Burgfelden Süd Fläche A + B (am Parkplatz Heersberg)
Derzeitige Nutzung	Landwirtschaft, Bolzplatz
Sonstiges	Traufgang führt durch Ortslage von Burgfelden Mit ca. 17 km der längste Traufgang und einer der am stärksten frequentierten Erweiterung Parkplatz auf 70 Stellplätze Östlich angrenzend archäologisches Denkmal (Grabhügelfeld) im Wald Maßnahmen zur Besucherlenkung werden für erforderlich gehalten

In der Ortslage sind zwei gastronomische Einrichtungen in einer Entfernung von ca. 70 m zum Traufgang vorhanden:

- Berg-Café; ca. 30 Plätze und Öffnungszeiten Mi. von 14-21 Uhr, Sonn- und feiertags 10-21 Uhr;
- Landhaus Post, Restaurant und Hotel, 120 Plätze in 3 Räumen, zuzüglich eines Terrassenbereichs. Die Öffnungszeiten sind Di.-Sa. 11.30 bis 20 Uhr, So. 11.30-17 Uhr.

Bei Schönwetter können beide Häuser an ihre Kapazitätsgrenze stoßen.

Für den Standort „Waldäcker“ gibt es einen privaten ortsansässigen Investor, der für die Traufgängehütte „Waldäcker“ ca. 1 Mio. Euro investieren möchte.

⁴⁰ Regionalplan Neckar-Alb

⁴¹ Vogelschutzgebiet

⁴² Landschaftsschutzgebiet

⁴³ Gebiete nach der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (FFH-Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992)

⁴⁴ Wasserschutzgebiet

Aufgrund der Bedenken aus Burgfelden, aber auch des Regionalverbands Neckar-Alb in vielen Vorgesprächen signalisierte die Stadt Albstadt Mitte 2019, dass sie eine baurechtliche Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB zur Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten für Burgfelden aufstellen werde. Die Grundzüge der geplanten Erhaltungssatzung wurden dem Regierungspräsidium wie folgt dargestellt.

„Grundsätzliches Ziele sind:

- 1. Die städtebauliche Eigenart von Burgfelden zu erhalten.*
- 2. Das Stadtteilwohnen zu fördern.*

Der Innenbereich von Burgfelden soll den bereits vorhandenen Nutzungen vorbehalten bleiben:

a. bevorzugt Wohnen

b. vorhandenes Gewerbe, z.B. bestehende Schreinerei soll sich im Rahmen der Verträglichkeit weiter entwickeln können (derzeit erste Gespräche über einen kleinen Anbau an den bestehenden Betrieb).

c. Die vorhandene Gastronomie Bergcafé soll sich, soweit das am Standort überhaupt möglich ist, in für Burgfelden verträglichem Maß weiter entwickeln können.

d. das Landhaus Post soll seine Gastronomie, sofern notwendig und gewünscht, weiter entwickeln können. Die dortige Hotelnutzung soll sich, soweit notwendig, auch als Wanderübernachtung in für Burgfelden verträglichem Maß weiter entwickeln können.

e. Tierhaltung soll maximal auf dem jetzigen Stand verbleiben, eine für das Wohnen unverträgliche Reduktion ist anzustreben.

f. Sofern weitere Betriebe vorhanden, sollen sich diese in für Burgfelden verträglichem Maß weiter entwickeln können.

g. Ferienwohnen soll unterbunden werden, damit das Stadtteilwohnen der Bevölkerung zugutekommt.

h. Neue touristische Infrastruktur (Wanderparkplätze und TGH) sollen so an den Traufgängen angeordnet werden, dass keine weitere Verkehrsbelastung für den Stadtteil entsteht (im Falle der TGH vor dem Ortseingang an dem dortigen Traufgang).“

5.1.2 Raumordnerische Vertretbarkeit

Bei Übertragung der unter Kapitel 4.4 dargelegten Voraussetzungen für die raumordnerische Vertretbarkeit einer Planung oder Maßnahme auf die Einzelstandorte ist zu prüfen, ob der Regionalplan eine Traufganhütte in der vorgesehenen Ausprägung am

jeweils konkreten Standort hätten vorsehen können. Dafür müssen Anhaltspunkte vorliegen, die nahelegen, dass die Realisierung des Vorhabens im öffentlichen Interesse insgesamt und am vorgesehenen Standorten sinnvoll ist und demgegenüber keine zumutbaren oder vernünftigen Alternativen an anderen Standorten naheliegen, für welche der Plan keine entgegenstehenden Zielvorgaben enthält. Diese Prüfung erfolgt bei jedem Einzelstandort gleichermaßen.

5.1.2.1 Alternativenprüfung

Zentraler Bestandteil der Prüfung der raumordnerischen Vertretbarkeit ist die Alternativenprüfung. Eine Abweichung von Zielen der Raumordnung kann nur dann vertretbar sein, wenn ein anderer Standort, der die Voraussetzungen für eine zweckmäßige Planung erfüllt, außerhalb von raumordnerischen Zielfestlegungen nicht gefunden werden kann. Es ist nachvollziehbar zu belegen, dass der gewählte Standort im Hinblick auf Anforderungsprofil und Standortqualität vernünftig ist. Damit sind einerseits die Auswahl der Anforderungs- bzw. Eignungskriterien, andererseits die Schlüssigkeit der Auswahl vor dem Hintergrund der definierten Kriterien in den Blick zu nehmen. Auch dieser Prüfungsschritt ist bei jedem Einzelstandort durchzuführen.

Neben der Bestandsgastronomie in Burgfelden wurden vier weitere Alternativstandorte untersucht, dabei zwei im unmittelbaren Umfeld des gegenständlichen Standorts und zwei am südlichen Ortsrand von Burgfelden.

Im Bereich „Waldäcker“ wurden durch das Planungsbüro Dr. Grossmann⁴⁵ bereits drei Varianten unterschieden:

- im Bereich des Bolzplatzes (Nr. 3.1);
- im Bereich der Sprunggrube und der Turnhütte (Nr. 3.2).
- im Bereich des zentralen Parkplatzes (Nr. 3.3.);

Alle drei Varianten unterliegen vergleichbaren regionalplanerischen und naturschutzfachlichen Restriktionen, teilweise liegen nach § 32 NatSchG⁴⁶ geschützte Biotope im Geltungsbereich der Planung.

Variante 3.2 wird bei vergleichbaren Bedingungen mit Hinweis auf den entfallenden Baumbestand abgelehnt. Bei Variante 3.3 müssten bis zu drei alte Bäume und ein Teil einer Feldhecke entfernt werden. Es würden 24 der ursprünglich geplanten Parkplätze entfallen bzw. ein neuer Parkplatz nördlich der Traufgängehütte angelegt werden. Mit

⁴⁵ Planungsbüro Dr. Grossmann, Umweltplanung, Vergleich von Standortalternativen in der Fassung vom 24.06.2014, Anlage 7 zum „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ Albstadt 2019

⁴⁶ Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft (Naturschutzgesetz - NatSchG) Vom 23. Juni 2015 (GBl 2015, 585) mehrfach geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21.11.2017 (GBl. S. 597, ber. S. 643, ber. 2018, S. 4)

einer erhöhten Lärmbelastung im direkten Umfeld zur Gaststätte wäre zu rechnen. Diese Variante wurde ebenfalls als ungünstiger zurückgestellt.

Nach der Bewertung des Planungsbüros schneidet damit der Standort TGH 3.1, am besten ab. Deshalb wird sie mit der Parkplatzerweiterung für die Errichtung einer Traufgängehütte empfohlen.

Bei einer Ortsbesichtigung mit Vertretern der Stadt, des Landratsamts Zollernalbkreis, des Regionalverbands Neckar-Alb, des Planungsbüros und des Regierungspräsidiums Tübingen am 30.05.2017 konnte dieser Eindruck der beiden Varianten im vorderen Bereich „Waldäcker“ bestätigt werden. Es wurde festgestellt, dass erhebliche Lärmemissionen durch die geplante gastronomische Einrichtung und den Verkehr auf das Wohngebiet auf der gegenüberliegenden Seite der Straße bzw. der Ortszufahrt zu Burgfelden entstehen könnten. Der Standort an der Turnhütte mit Sprunggrube, umgeben von vier alten Sommerlinden, sei wohl bereits von der Größe her nicht ausreichend, um eine Baufläche für die Traufgängehütte mit ausreichenden Parkplätzen für Gastronomie und Wanderern zu ermöglichen. Außerdem sei ein entsprechender Waldabstand einzuhalten.

Von Seiten des Regierungspräsidiums wurde der Stadt Albstadt ein Alternativstandort am südlichen Ortsrand von Burgfelden vorgeschlagen, welcher außerhalb eines Regionalen Grünzugs bzw. innerhalb eines regionalen Grünzugs als Vorbehaltsgebiet gelegen ist, an welchem die Festlegungen nach sorgfältiger Prüfung in der Abwägung überwunden werden könnten. Der Alternativstandort wurde bei der Ortsbesichtigung ebenfalls in Augenschein genommen.

Dieser Alternativstandort liegt am stark frequentierten Wanderparkplatz „Heersberg“ mit 76 Pkw-Stellplätzen, direkt am Traufgang „Felsenmeersteig“ und an der Langlaufloipe „Schneewalzer“ auf 910 m Höhe. Die MTB-Strecke „Gonso-Trail“ ist im Umfeld erreichbar. Der Bereich ist landschaftlich offen und ermöglicht weite Blicke in die Umgebung.

Die Stadt Albstadt untersuchte daraufhin zwei Standortalternativen „Wanderparkplatz Burgfelden Süd Standort A und B“ (Nr. 4 der Steckbriefe). Der Standort A befindet sich westlich des Burgwegs, der Standort B östlich davon.

Aufgrund der zu erwartenden Lärmemissionen des Gastronomiebetriebes mit Außenbewirtschaftung könnten die geprüften Flächen nicht direkt an den Ortsrand angebunden werden, sondern im Abstand von ca. 120 m davon. Nach den Untersuchungen

des Büros Planung + Umwelt Dr. Koch 2019⁴⁷, wird beim Standort A ein Immissionsabstand von 105 m (mit Sicherheitspuffer) zur nächstgelegenen schutzbedürftigen Bebauung – Wohngebiet - erforderlich, beim Standort B ein Abstand von 115 m (mit Sicherheitspuffer).

Durch die Einhaltung der genannten Immissionsabstände liegen die Standorte A und B ebenfalls in einem Vorranggebiet für Naturschutz und Landschaftspflege sowie im regionalen Grünzug. Ebenfalls betroffen sind das Vogelschutzgebiet „Südwestalb und Oberes Donautal“, das LSG „Albstadt-Bitz“ sowie – bei Variante B – teilweise das FFH-Gebiet „Gebiete um Albstadt“. Beide Varianten liegen auf einer mageren Flachland-Mähwiese (FFH Lebensraumtyp LRT 6510). Die Standorte werden unter Hinweis auf die besser geeignete Alternative auf dem Bolzplatz im „Waldäcker“ nicht weiter verfolgt, der *„bei Abwägung der Standorte untereinander als aus raumordnerischer Sicht geeigneter bzw. erheblich in Bezug auf die Ziele der regionalen Siedlungsentwicklung und vor allem weniger erheblich hinsichtlich der Umweltverträglichkeit bewertet“*⁴⁸ wird.

Gegenstand der Alternativenprüfung sind auch zwei Bestandseinrichtungen in der Ortslage Burgfelden:

Das Berg-Café zählt zur Bestandsgastronomie für Wanderer im Innenbereich. Aufgrund seiner beengten Lage bestehen keine Erweiterungsmöglichkeiten. Das Café entspricht nicht dem Profil einer Traufgängehütte mit Vollgastronomie.

Das Landhaus Post, gegenüber dem Berg-Café gelegen, verfügt über ein größeres Grundstück. Es ist ein Hotelbetrieb mit Gaststätte und einem kleinen Gartenbereich für die Außenbewirtschaftung. Aktuell hat das Landgasthaus 8 Doppel- und 4 Einzelzimmer. Angedacht ist ein Wanderhotel durch Erweiterung und Modernisierung des Bestands. Derzeit bestehen, nach Angaben der Stadt, allerdings keine Erweiterungsabsichten, obwohl die Grundstücksgröße eine solche voraussichtlich erlauben würde. Der Traufgang „Felsenmeersteig“ verläuft nur ca. 100 m westlich bzw. ca. 60 m östlich des Landhauses Post. Vier Parkplätze sind fußläufig erreichbar. Das Gasthaus gehört zu den Qualitätsgastgebern Wanderbares Deutschland und verfügt über eine ansprechende Speisekarte mit saisonalen Gerichten. Es hat vom ADFC die Ausweisung „bett + bike“ erhalten.

Die Stadt Albstadt ist der Auffassung, dass die Voraussetzungen für eine Traufgängehütte hier nicht vorliegen, da die Gaststätte direkt im Ort liege und keine Lage in der freien Natur aufweise.

⁴⁷ PLANUNG + UMWELT, Dr. Michael Koch, Stellungnahme aus lärmtechnischer Sicht, 2019, S. 6

⁴⁸ Büro 365 °; Anhang I Steckbriefe, S. 9

Die Alternativenprüfung vermag für den Standort Burgfelden nicht zu überzeugen.

Die Auswahl der Eignungs- und Abwägungskriterien ist, wie oben dargestellt, im Grundsatz nachvollziehbar. Ohne Berücksichtigung der konkreten Situation im Raum Burgfelden werden jedoch die maximalen projektspezifischen „Muss“ und „Kann“-Kriterien für eine Traufgänehütte zugrunde gelegt. Grundlage soll eine Traufgänehütte nach dem Vorbild der Traufgänehütte „Brunntal“ sein mit langen Öffnungszeiten und der Möglichkeit, zeitlich unbegrenzt Events und gesellschaftliche Ereignisse durchführen zu können. Die dadurch bedingten Immissionen zwingen zu großen Abständen zur Wohnbebauung. Gerade diese Ausrichtung ist jedoch für die nach dem Konzept zentrale Zielgruppe Wanderer und Freizeitsportler nicht von erheblicher Relevanz, sondern spricht andere Zielgruppen an, z.B. Firmen für geschäftliche Events oder Einheimische für Familienfeste. Dies kann an einzelnen Standorten umsetzbar sein, nicht jedoch an einem sensiblen Standort wie in Burgfelden. Durch eine Reduzierung der Öffnungszeiten auf 21 Uhr ohne Events kann nach der Lärmimmissionsabschätzung des Büros Prof. Dr. Koch beim Standort „Burgfelden Süd“ der Abstand zur Wohnbebauung inklusive Sicherheitspuffer bei beiden Hüttenvarianten auf 50 m reduziert werden. Durch die Halbierung des Abstands stellt sich z.B. die Beurteilung dieser Standorte anders dar.

Davon beeinflusst wird auch die in der Alternativenprüfung vorgenommene Abwägung zwischen dem Standort „Waldäcker“ und „Burgfelden Süd“. Bei der Möglichkeit eines näheren Heranrückens der Traufgänehütte an die Ortslage stellt sich sowohl die raumordnerische als auch die naturschutzfachliche Situation bei den Standorten „Burgfelden Süd“ günstiger dar, das Anbindegebot würde weniger beeinträchtigt, das Vogelschutzgebiet bzw. das Gebiet für Naturschutz und Landschaftspflege sowie der Regionale Grünzug nur noch randlich berührt, auch die Inanspruchnahme einer Mageren Flachland-Mähwiese könnte möglicherweise vermieden werden.

Die Standortkriterien finden nur unvollständig oder unflexibel Anwendung. Keine Berücksichtigung hat in der Abwägung die günstigere Lage des Standorts Burgfelden Süd zu mehreren touristischen Wegen gefunden. Während am Standort „Waldäcker“ lediglich der Traufgang „Felsenmeersteig“ versorgt werden kann, liegt der Standort Burgfelden Süd zusätzlich an der Langlaufloipe „Schneewalzer“, die MTB-Strecke „Gonso-Trail“ ist im Umfeld erreichbar. Dadurch könnte im Interesse der Schonung des Außenbereichs eine Konzentration der gastronomischen Versorgung erreicht werden. Dieser auch wirtschaftlich relevante Aspekt hat in der Alternativenprüfung keine Beachtung gefunden, was die Schlüssigkeit der Prüfung in Frage stellt.

Das als „Muss“-Kriterium definierte Merkmal „Standort in ruhiger Natur- und Alleinlage mit Blickbeziehung in die freie Landschaft/Natur“ wird nicht schlüssig angelegt. Zwar

wird das Fehlen dieses Merkmals den innerörtlichen Alternativen entgegengehalten, findet jedoch in der Abwägung zwischen den Standorten „Burgfelden Süd“ und „Waldäcker“ keine Berücksichtigung. Während die Aussicht am Parkplatz „Heersberg“ in die Ferne reicht, ist der Standort „Waldäcker“ durch seine von Wald umgebene Lage in dieser Beziehung unattraktiv.

Unbefriedigend bleibt auch die Berücksichtigung der in der Ortslage Burgfelden ansässigen Gastronomie, die als nicht ausreichend beschrieben wird und welche nicht in freier Natur läge. Hier findet dieses Kriterium als entscheidender Aspekt Anwendung, obwohl der Traufgang hier fußläufig in der Nähe liegt, die Lage ruhig ist, die „freie Natur“ in unmittelbarer Nähe liegt. Nach dem „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ müssen Traufgängehütten nicht direkt am Traufgang liegen⁴⁹. Da der „Felsenmeersteig“ der einzige Traufgang ist, der durch einen Ort führt, könnte hier für die Traufgängehütte auch auf eine Alleinlage in der Natur verzichtet werden. Hier wurde ein „Muss“-Kriterium entwickelt, das - unflexibel gehandhabt - mit dem Grundsatz Innenentwicklung vor Außenentwicklung kaum vereinbar ist. In der gegebenen Situation muss die Optimierung der im Ort vorhandenen Gastronomie im Hinblick auf eine Schonung des Außenbereichs einen höheren Stellenwert einnehmen.

5.1.2.2 Spezifische Geeignetheit des Standorts

Die Realisierung einer Traufgängehütte am Standort „Waldäcker“ Bolzplatz ist auch standortbedingt raumordnerisch nicht vertretbar.

Der Standort für das Neubauvorhaben liegt in Alleinlage in einem Bereich, der bisher außer durch den Bolzplatz weitgehend ruhig und unberührt ist. Lediglich der Parkplatz an der K 7142 bedingt vor allem im Sommer und an Wochenenden eine erhebliche Beunruhigung, die aber vorwiegend den straßennahen Bereich betrifft und nicht bis in den zungenartigen Einschnitt reicht, in welchem die Traufgängehütte realisiert werden soll.

Gegen eine Planung an dieser Stelle sprechen die Lage im Landschafts- und Vogelschutzgebiet sowie der unmittelbaren Nähe zu einem FFH-Gebiet. Neben diesen naturschutzrechtlichen Schutzkategorien sind das Landschaftsbild und die Erholungseignung des Gebiets ebenso zu berücksichtigen wie die siedlungsstrukturelle Wirkung. Zentraler Aspekt ist dabei nicht der reine Flächenverbrauch, sondern die nutzungsbedingten Auswirkungen des Vorhabens.

Bedingt durch die Lage im hinteren Bereich der Landzunge und die Topographie mit dem nach Süden zur Ortslage ansteigenden Hang, sind die Auswirkungen auf das

⁴⁹ „Lage an Traufgängen oder in fußläufiger Entfernung dazu“

Anbindegebot besonders augenscheinlich und ausgeprägt. Gegenüber dem bislang klar abgegrenzten Ortsrand entstünde ein deutlich abgesetzter Siedlungssplitter in einem Übergangsbereich zur freien und unbebauten Landschaft. Durch die geplante Nutzung wird dieser Eindruck intensiviert. Der bestehende Parkplatz und der Bolzplatz hingegen sind Nutzungsarten, die lediglich tagsüber und vorwiegend bei gutem Wetter in Anspruch genommen werden und nicht mit Hochbauten verbunden sind.

Zwar hat die artenschutzrechtliche und FFH-Prüfung keine Beeinträchtigung ergeben, dennoch liegt der Bereich innerhalb einer Kernfläche des regionalen Biotopverbunds und nimmt damit eine zentrale Funktion in diesem ein. Die von der Kreisjägersvereinigung Zollernalb vorgetragene Beobachtungen bestätigen und unterstreichen diese Funktion. Die Untere Naturschutzbehörde äußert darüber hinaus Zweifel am Ergebnis der FFH-Verträglichkeitsprüfung.

Die nutzungsbedingten Auswirkungen liegen vor allem in einer Beunruhigung dieses bisher relativ ruhigen Bereichs, die weit über diejenige hinausgeht, die bisher durch den Bolzplatz vorhanden war. Anders als bisher ist diese Unruhe mit entsprechenden Lärmimmissionen durch die geplante Vollgastronomie mit Events auch in den Abend- und Nachtstunden intensiv zu erwarten, was auch Auswirkungen auf die im Vorhabengebiet vorkommende Fauna haben wird. Unmittelbar gegenüber grenzt das FFH-Gebiet „Gebiete um Albstadt“ an. Wie eine Beeinträchtigung dieses Bereichs durch die Besucher der Traufgänehütte verhindert werden soll, bleibt unklar. Der Hinweis auf ein Besucherlenkungskonzept ist hier nicht ausreichend, da mit keinerlei Überlegungen hinterlegt, wie diese wirkungsvoll gestaltet werden könnte. Es ist auch nicht ersichtlich, wie eine Beeinträchtigung verhindert werden könnte, da die Errichtung von Hecken oder Wällen das Landschaftsbild voraussichtlich erheblich stören würde. Ähnliches, durch die Lage im Wald aber wohl in abgeschwächter Form, gilt für das östlich angrenzende und als Denkmal ausgewiesene keltische Gräberfeld. Der vorhandene Bolzplatz muss bei Realisierung der Hütte entfallen und soll nördlich an die Traufgänehütte anschließend wiederhergestellt werden, was zu einer weiteren Störung und Zerschneidung führen wird.

Der Standort liegt in keiner landschaftlich exponierten Lage, doch würde durch die Errichtung und Nutzung einer Traufgänehütte ein bislang harmonisches und einheitlich ruhig wirkendes Landschaftsbild nachhaltig verändert und gestört. Gleichzeitig ist die Lage im Hinblick auf die formulierten Anforderungen an einen Hüttenstandort unattraktiv, da die Aussicht rundum von Wald beeinträchtigt wird.

Mit der Nutzung würde das Naherholungsgebiet des Ortsteils Burgfelden intensiv gestört und voraussichtlich zerstört, da eine erholsame naturbezogene Nutzung z.B. zur Feierabenderholung nicht mehr möglich wäre.

In dieser Situation könnte auch eine Planung eine Realisierung nicht ermöglichen. Die Standortauswahl ist nicht schlüssig, da der Standort mit Blick auf die Anforderungen unattraktiv ist. Mit der Lage im Vogelschutzgebiet und damit in einer Kernfläche des regionalen Biotopverbunds und der Nähe zum FFH-Gebiet sprechen die naturschutzfachlichen Anforderungen gegen eine Traufgängehütte. Der Eingriff in das Naherholungsgebiet Burgfeldens und in einen bisher ruhigen landschaftlichen Bereich ist erheblich.

5.1.2.3 Anhörung

Der Burgfelder Ortschaftsrat hat in einer öffentlichen Sitzung am 28.03.2019 die geplante Traufganggastronomie „Waldäcker“ einstimmig abgelehnt. Seitens der ortsansässigen Bevölkerung wird das Vorhaben – zumindest soweit entsprechende Zuschriften im Verfahren eingegangen sind – abgelehnt. Begründet wird dies mit der Sorge um Natur und den bislang noch relativ ungestörten Standortbereich, aber auch mit der Sorge um weitere Störungen und Beeinträchtigungen in Burgfelden, das sich bislang durch seine Abgeschiedenheit noch sehr ruhig und idyllisch darstelle.

Seitens des Naturschutzes – untere Naturschutzbehörde und Naturschutzverbände – wird der Standort mit Blick auf die derzeitige Funktion als relativ ruhigen Rückzugsraum und die Verdrängung dort vorhandener Arten abgelehnt. Dass ein Besucherlenkungskonzept erfolgreich sein könnte, wird bezweifelt.

Den Anregungen und Bedenken aus dem Verfahren im Hinblick auf die besonderen Qualitäten des Bereichs im Hinblick auf Freiraumschutz und Erholungsqualität kann im Ergebnis gefolgt werden. Die Stadt Albstadt verweist hingegen insbesondere auf das geplante Besucherlenkungskonzept und die Möglichkeit, neue Biotopstrukturen im Rahmen des Ausgleichskonzepts und „beruhigtere“ Ausweichmöglichkeiten für die Fauna zu schaffen, ohne hier konkrete Lösungswege zu skizzieren. Wie ein wirkungsvoller Schutz des Umfelds ohne erhebliche Auswirkungen auf das Landschaftsbild erreicht werden könnte, bleibt offen. Auch der Hinweis auf die geringe Flächeninanspruchnahme vermag nicht zu überzeugen, da maßgeblicher Störfaktor nicht die bauliche Anlage, sondern deren geplante Nutzung darstellt.

Nicht gefolgt werden kann der Argumentation des Regionalverbands Neckar-Alb, der mit Blick auf eine mögliche Erhaltungssatzung für den Ortsteil Burgfelden eine Gefährdung der ansässigen Gastronomie als nicht mehr gegeben ansieht und zur Entlastung des Orts von touristischen Auswirkungen dem Standort „Waldäcker“ unter Zurückstellung seiner Bedenken zustimmen kann. Dem könnte – ohne Berücksichtigung der oben dargestellten spezifischen naturräumlichen Situation – allenfalls dann gefolgt werden, wenn lediglich eine gastronomische Versorgung der Wanderer angestrebt

würde. Durch die geplante Vollgastronomie mit Eventcharakter sieht das Regierungspräsidium jedoch vielmehr die Gefahr, einerseits die vorhandene gastronomische Versorgung und damit die städtebauliche Qualität des Ortsteils zu gefährden, über die bereits vorhandene Belastung hinaus weitere Beeinträchtigungen des Ortsteils zu generieren und andererseits die vorhabenbedingte Unruhe in den Freiraum zu tragen. An dieser Einschätzung ändert auch die geplante Erhaltungssatzung für Burgfelden nichts. Diese könnte zwar möglicherweise geeignet sein, die städtebauliche und Wohnqualität des Ortsteils zu erhalten und eine weitere Beeinträchtigung der Struktur zu verhindern. Es ist jedoch zu befürchten, dass durch die Traufgänehütte gerade diese Ziele der Erhaltungssatzung in Frage gestellt werden.

Als Argument für die Umsetzung der Traufgänehütte verweist die Stadt Albstadt auf die Überlastung der Bestandsgastronomie an schönen Tagen. Dies wird durch die Anregungen von IHK und DEHOGA unterstrichen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass mit der Traufgänehütte in Pfeffingen ein, nur wenige Kilometer entferntes, weiteres Angebot geschaffen werden soll, welches als Entlastungseinrichtung dienen kann. Bei der raumordnerisch gebotenen Gesamtbetrachtung des Vorhabens bzw. des Konzepts erscheint in dieser Situation eine gastronomische Einrichtung in naturschutzfachlich sensibler Lage nicht erforderlich.

5.1.3 Ergebnis Raumordnerische Vertretbarkeit

Die Planung ist raumordnerisch nicht vertretbar. Eine Abweichung von Zielen der Raumordnung für den Standort Burgfelden „Waldäcker“ kann daher mangels Vorliegen der erforderlichen Tatbestandsmerkmale nicht zugelassen werden.

Am Standort Burgfelden „Waldäcker“ werden die Schwächen des „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzepts“ deutlich. Danach sollen gastronomische Betriebe zur Versorgung der Wanderer und Freizeitsportler geschaffen werden. Allerdings geht das formulierte Hüttenprofil über eine Versorgung dieser Zielgruppe weit hinaus indem neben einer gastronomischen Vollversorgung auch Veranstaltungen angeboten werden sollen, die aufgrund ihrer Emissionen nur abgesetzt von einer Ortslage möglich sind. Die Schaffung solcher Traufgänehütten kann zwar an manchen Standorten umsetzbar sein, aber nicht an allen. Durch das Festhalten an für die Zielgruppe überdimensionierten Hüttenprofilen einheitlich für alle Standorte ergeben sich Fehler bei der Standortalternativenprüfung.

Grundsätzlich ist bereits die Frage zu stellen, ob die Errichtung einer Traufgänehütte am mit ca. 17 km längsten Traufgangweg „Felsenmeersteig“ am Anfang- und Endpunkt der Tour - wo es bereits eine gastronomische Versorgung gibt - sinnvoll ist oder

ob nicht vielmehr im Verlauf des Wanderwegs eine Versorgung erforderlich wäre. Diese Frage beantwortet das Konzept nicht.

Durch die am „Waldäcker“ vorgesehene sehr weit abgesetzte und isolierte Lage wird deutlich, dass Zielgruppe dieser Hütte eben gerade nicht vornehmlich Wanderer und Freizeitsportler sind, sondern vielmehr die Möglichkeit für Veranstaltungen und lange Abendöffnungszeiten im Focus der Standortwahl gestanden hat. Dieses maximale Hüttenprofil ist Grundlage der Alternativenprüfung. Dadurch werden Alternativstandorte im Süden Burgfeldens in einen Bereich verschoben, der raumordnerisch und naturschutzfachlich dem Standort „Waldäcker“ vergleichbar sei, weshalb in der Auswahl dem Standort „Waldäcker“ der Vorzug gegeben werde. Die innerörtlichen Gastronomiebetriebe verfügten nicht über eine Lage in der freien Natur. Diese Argumentation ist nicht schlüssig, sondern lediglich dem zugrunde gelegten überdimensionierten Hüttenprofil geschuldet. Bei Reduzierung der Anforderungen auf die Bedürfnisse der Zielgruppen Wanderer und Freizeitsportler wären im Süden Burgfeldens Standorte näher am Ort, mit günstigeren touristischen Voraussetzungen (Aussichtslage, Versorgung mehrerer touristischer Wege) realisierbar, welche die Ziele der Raumordnung weniger beeinträchtigen würden. Dass dafür Abstriche vom Maximalprofil einer Traufgänehütte gemacht werden müssten, ist dem Planungsträger zumutbar, solange das Ziel der Planung dennoch erreicht werden kann. Kern des Traufgänehüttenkonzeptes ist die Versorgung von Wanderern, Mountainbikern, Langläufern etc. Dieses Ziel ist auch mit einem Hüttenkonzept ohne Veranstaltungen und langen Abendbetrieb erreichbar. Auch die innerörtliche Gastronomie muss bei Anlegen der zielgruppenspezifischen Bedürfnisse sehr viel stärker in den Auswahlprozess eingehen. Gerade weil der Traufgang „Felsenmeersteig“ als einziger Traufgang überhaupt durch eine Ortslage führt, ist der Innenentwicklung ein deutlich höheres Gewicht gegenüber einem neuen, von der Ortslage abgesetzten Standort einzuräumen.

Der Standort „Waldäcker“ ist aufgrund seiner naturschutzfachlichen Restriktionen als Kernfläche des regionalen Biotopverbunds, seiner Lage im Vogelschutz- und Landschaftsschutzgebiet, benachbart zum FFH-Gebiet und seiner Bedeutung als verhältnismäßig ruhiger Rückzugsraum für Flora und Fauna und als Naherholungsgebiet für den Ortsteil Burgfelden als Standort für eine Traufgänehütte nicht geeignet.

Wenn festgestellt wird, dass die im Ort vorhandene Gastronomie für die Versorgung nicht ausreichend ist, wäre eine Anpassung des Konzeptes bzw. des Hüttenprofils auf die spezifische Situation in Burgfelden und die eigentliche Zielgruppe geboten gewesen. So wurde jedoch an einer für die Situation in Burgfelden überdimensionierten Traufgänehütte und an einem naturschutzfachlich ungeeigneten Standort festgehalten, während touristisch geeignetere Standorte nicht weiterverfolgt wurden.

Zur Stabilisierung der örtlichen Situation soll eine Erhaltungssatzung für Burgfelden zu erlassen werden. Ansatzpunkt der Stadt ist dabei, die städtebauliche Eigenart von Burgfelden zu erhalten und das Stadtteilwohnen zu fördern. Hierzu soll der Ortsteil bevorzugt dem Wohnen dienen. Vorhandenes Gewerbe und Gastronomie soll sich in verträglichem Umfang weiter entwickeln können. Ersichtlich ist die inhaltliche Vorstellung der Stadt Albstadt, in Burgfelden eine dörfliche Nutzungsmischung zu erhalten, die Wohnen, Gewerbe und Gastronomie einschließt. Mit der beabsichtigten Errichtung einer Vollgastronomie mit Eventcharakter wird diese Intention jedoch konterkariert, auch wenn der Standort abgesetzt von der Ortslage ist. Es ist zu erwarten, dass ein gastronomischer Betrieb dieser Art, der mit langen Abendöffnungszeiten und dem Angebot für Feiern und Veranstaltungen jedenfalls auch auf die einheimische Bevölkerung abzielt, den innerörtlichen Bestand und damit gerade die städtebaulich mit der Erhaltungssatzung angestrebte Nutzungsmischung gefährdet. Auch daran zeigt sich, dass der konzeptionelle Hintergrund mit den städtischen Entwicklungsabsichten für Burgfelden nicht kompatibel ist. Das Konzept ist an dieser Stelle insgesamt nicht schlüssig.

Im Vergleich mit den neuen Standorten in Pfeffingen und Onstmettingen bestehen erhebliche Unterschiede darin, dass diese Standorte von ihrer räumlichen Lage und naturschutzfachlichen Situation einen Gastronomiebetrieb mit den formulierten Profilen tragen. Beide Standorte sind näher an die Ortslage und deren zukünftige Entwicklungsrichtung herangerückt. In Pfeffingen gibt es nach Aussage von Stadt und IHK keinen gastronomischen Betrieb mehr, der Traufgang führt nicht durch die Ortslage und weist bislang keinerlei gastronomische Versorgung auf. In dieser Situation ist es gerechtfertigt, eine Gewichtung zugunsten einer Lage im Außenbereich an einem durch Straßen vorbelasteten und das bachbegleitenden Gehölz gut abgeschirmten Standort vorzunehmen. Die räumlichen und strukturellen Voraussetzungen stellen sich dort ganz anders dar. Die Situation in Onstmettingen am Standort „Auf Stocken“ stellt sich ebenfalls ganz anders dar. Der Standort ist von keinen räumlichen Festlegungen des Regionalplans überlagert und ist durch die dortige Straßengabelung vorbelastet. Während am Standort „Waldäcker“ immer eine Beunruhigung des bisher ungestörten Bereichs verbleiben wird, kann der FFH-Lebensraumtypus „Magere Flachland-Mähwiese“ ausgeglichen werden. Auch die städtebauliche Situation ist in Onstmettingen als drittgrößtem Albstädter Ortsteil vollkommen anders strukturiert als in Burgfelden und insbesondere weniger sensibel. Der Vergleich mit diesen Standorten bestätigt, dass eine Traufgänehütte am Standort „Waldäcker“ raumordnerisch nicht vertretbar ist. Die naturräumlichen Gegebenheiten am geplanten Standort sind von hoher Qualität und schließen eine Planung aus.

Die Umsetzung einer solchen Traufgänehütte an einem naturschutzfachlich ungeeigneten Standort könnte auch durch eine Regionalplanung nicht erfolgen. Das Festhalten an der maximal dimensionierten Traufgänehütte an einem auch touristisch nicht geeigneten Standort erscheint daher in erster Linie dem wirtschaftlichen Interesse eines Investors geschuldet, nicht aber den strukturellen Erfordernissen der Tourismusförderung und des Stadtteils Burgfelden. Hier kann nur die Anpassung des Konzepts an die örtliche Situation, also insbesondere eine Reduzierung der Profilanforderungen und eine darauf gestützte Standortsuche letztlich zu einer Lösung führen.

5.2 Laufen „Brunnental“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit am Standort Fondestube

5.2.1 Standortbeschreibung und betroffene Ziele der Raumordnung

Der Standort liegt südlich der Bundesstraße B 463 und der Bahnlinie zwischen den Albstädter Ortsteilen Laufen und Lautlingen am nördlichen Ende des gleichnamigen Brunnentales auf ca. 660 m Höhe ü. N.N. Er befindet sich unmittelbar östlich der bestehenden Traufgänehütte „Brunnental“ mit Vollgastronomie. Die Betreiberfamilie der Traufgänehütte will das Projekt zeitnah umsetzen.

Die verkehrliche Erschließung erfolgt über Laufen auf einem schmalen Wirtschaftsweg. Eine ÖPNV-Anbindung besteht in 1,6 km Entfernung bei den Bahnhaltepunkten Laufen und Lautlingen. Hier besteht Anschluss an die Zollernalbbahn nach Stuttgart und Balingen. Der bestehende Parkplatz bietet derzeit Platz für 72 PKW. Im Sommer ist der Parkplatz stark ausgelastet. Für den Bau von Übernachtungsmöglichkeiten wäre eine Parkplatzerweiterung erforderlich. Eine Erweiterung in westlicher Richtung auf die angrenzenden Wiesenflächen wurde aus verkehrstechnischer und naturschutzfachlicher Sicht in der Untersuchung der Wanderparkplätze geprüft. 80 zusätzliche Stellplätze sind möglich.

Merkmale:

Vorhaben	Übernachtung
Bezeichnung Steckbrief	18.2 Ü
Traufgang; sonstige touristische Wege	„Hossinger Leiter“
Bettenzahl	25 bis 30; Errichtung eines einzelnen oder 2 bis 3 kleineren Gebäuden
Betriebsart	Ganzjährig,
Betroffene Ziele der Raumordnung	PS 3.1.9 LEP PS 2 Z (3) RPNA ⁵⁰

⁵⁰ Regionalplan Neckar-Alb

	Regionaler Grünzug
Naturschutzrechtliche Restriktionen	LSG ⁵¹ Albstadt-Bitz
FNP	Fläche für die Landwirtschaft
Grundwasserschutz	WSG Lautlinger Wiesen, Zone III
Untersuchte Alternativen	Standort oberhalb Traufgänehütte (18.1 Ü)
Derzeitige Nutzung	Gerätehütte; Fonduehütte geplant und genehmigt
Sonstiges	Angrenzend an Traufgänehütte „Brunntal“ Erweiterung des Parkplatzes erforderlich

5.2.2 Raumordnerische Vertretbarkeit

5.2.2.1 Alternativenprüfung

Als Alternativstandort wurde ein Grundstück südlich der Traufgänehütte geprüft. Die naturschutzfachlichen und raumordnerischen Vorgaben sind mit denjenigen am Standort Fonduehütte identisch, jedoch liegt das Grundstück in hängigem, nordexponierten Gelände und grenzt an Wald an.

Der Standort wurde vom Gutachter nicht zur Weiterverfolgung empfohlen, da mit dem Standort Fonduehütte ein alternativer Standort zur Verfügung stehe, der sowohl aus raumordnerischer als auch aus Umweltsicht zu bevorzugen sei. Die Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild seien durch die Lage am Hang höher einzustufen als am Standort Fonduehütte.

Der Argumentation kann seitens des Regierungspräsidiums gefolgt werden. Durch die Lage am Hang wäre der Standort weit einsehbar und würde durch zusätzliche Gebäude zu einer stärkeren Zersiedelungswirkung führen als der Standort östlich der Traufgänehütte.

5.2.2.2 Spezifische Geeignetheit des Standorts

Der Standort selbst weist bedingt durch die vorhandene Gerätehütte und die gärtnerische Nutzung keine naturschutzfachlich hochwertigen Strukturen auf, die jedoch in der Umgebung, insbesondere den Biotopen nach § 32 NatschG durchaus anzutreffen sind.

Der Bereich ist durch die bestehende Traufgänehütte „Brunntal“ bereits erheblich vorbelastet, zumal deren Konzept intensiv auf Events ausgerichtet ist. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass ein Gebäude mit zusätzlichen Übernachtungsmöglichkeiten den derzeitigen Zustand erheblich verschlechtern wird. Auch im Hinblick auf die landschaftliche Überformung ist die Errichtung eines Übernachtungsgebäudes am nun

⁵¹ Landschaftsschutzgebiet

vorgesehenen Standort vertretbar. Allerdings ist mit Blick auf einen sparsamen Umgang mit Fläche und das Landschaftsbild ein Anbau an das bestehende Gebäude in landschaftsgerechter Architektur einem oder mehreren separaten Gebäuden vorzuziehen. Diese würden den Eindruck einer neuen Siedlungsstruktur intensivieren und einen deutlich stärkeren Eingriff in die Ziele zur Siedlungsentwicklung nach sich ziehen.

Sofern die umliegenden hochwertigen natürlichen Strukturen wirksam geschützt werden, die Übernachtungsmöglichkeit möglichst als Anbau an das Bestandsgebäude realisiert sowie landschaftsgerecht umgesetzt und eingebunden wird, ist eine Planung an diesem Standort mit den standörtlichen Bedingungen vereinbar.

5.2.2.3 Anhörung

Aus der Anhörung der Träger öffentlicher Belange ergibt sich kein anderes Bild. Aufgrund der Lage im Regionalen Grünzug und im Landschaftsschutzgebiet wird der Standort zwar kritisch gesehen, kann aber akzeptiert werden, da der Eingriff in die Funktionen der Regionalen Grünzüge aufgrund der Vorbelastung als nicht erheblich angesehen wird. Durch die Lage neben der Traufgängehütte werde ein Eingriff in den Wald vermieden. Allerdings sollte die Nutzung Zielgruppe der Wanderer und Erholungssuchenden im Freiraum vorbehalten werden.

5.2.2.4 Ergebnis Raumordnerische Vertretbarkeit

Der Standort Fonduestube ist raumordnerisch vertretbar. Die spezifischen Standortbedingungen schließen eine Bebauung nicht aus, vernünftige Alternativen sind nicht vorhanden. Die Funktionen der Regionalen Grünzüge werden nicht in unvertretbarer Weise beeinträchtigt. Durch den Ersatz und Ausbau eines Bestandsgebäudes wird eine räumlich weiter ausufernde Bebauung verhindert.

Im Sinne einer Minimierung der Auswirkungen ist jedoch darauf zu achten, nur ein Gebäude möglichst als Anbau an die bestehende Traufgängehütte zu errichten und diese landschaftsgerecht zu gestalten und einzubinden.

5.2.3 Ermessen

Eine Zielabweichung steht auch bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen im Ermessen des Regierungspräsidiums als höherer Raumordnungsbehörde. Die Entscheidung, ob eine Zielabweichung zugelassen werden kann oder nicht, hat sich dabei an den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung insgesamt zu orientieren. Diese geben insoweit den Rahmen vor, der auch bei einer Ermessensentscheidung nicht überschritten werden darf. Konkret ist vorliegend das Interesse der Stadt Albstadt an

der Umsetzung ihrer Planung und der Entwicklung einer Übernachtungsmöglichkeit am Standort „Brunnental“ auf der einen Seite gegen das Interesse an der Freihaltung dieses Bereichs für andere Nutzungen und den Freiraumschutz auf der anderen Seite abzuwägen. Maßgeblich sind hierbei die Ziele und Grundsätze der Raumordnung, wie sie sich über das ROG über den LEP bis zum Regionalplan manifestieren.

Für die Planung der Stadt Albstadt am Standort „Brunnental“ spricht das Ziel, zur Stärkung des Tourismus im Anschluss an eine erfolgreiche Traufgänehütte eine Übernachtungsmöglichkeit zu schaffen. Die Auswirkungen auf den Freiraum und das Siedlungsgefüge sind am gewählten Standort nicht erheblich und können durch entsprechende Maßnahmen minimiert werden. Durch die bestehende Traufgänehütte „Brunnental“ ist der Bereich vorbelastet, aber auch ein Betreiber vorhanden, der das Projekt umsetzen kann.

Auf der anderen Seite ist dem Aus- oder Neubau von Einrichtungen der Hotellerie im Innenbereich der Vorzug vor einem Neubau im Außenbereich zu geben. Wie bereits dargelegt, bleibt das zugrundeliegende „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ im Hinblick auf die Übernachtungsstandorte unscharf. Bestehende, im Außenbereich grundsätzlich nicht erwünschte, mit Hochbauten und gastronomischer oder Hotelnutzung verbundene touristische Strukturen werden verfestigt. Auch ist die Vorbildwirkung einer solchen Einrichtung auf andere Bereiche bzw. andere kommunale Tourismuskonzepte in die Abwägung einzubeziehen.

Gestützt auf das „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ kann trotzdem in der Abwägung eine Zielabweichung für die Übernachtungsmöglichkeit am Standort „Brunnental“ zugelassen werden.

Die räumlich definierten Vorbehaltsgebiete für den Bodenschutz und für Erholung sprechen nicht gegen eine Zulassung. Die Belange des Bodenschutzes sind bei der konkreten Umsetzung durch entsprechende Maßnahmen zu berücksichtigen. Hier wird insbesondere ein sparsamer Umgang mit Fläche im Focus stehen und damit, die Vorzugswürdigkeit einer Anbaulösung. Die Planung dient insofern der Erholung, als sie die touristische Infrastruktur ergänzt und zur Attraktivität beiträgt. Durch den nun gewählten Standort wird eine Störung der landschaftlichen Erlebnisqualität und damit der Grundlage naturgebundener Erholung minimiert.

Zu berücksichtigen ist auch die erhebliche Vorbildwirkung der Planung. Bezugnehmend auf die Ausführungen unter Kapitel 4.2 erscheint dem Regierungspräsidium aufgrund des ausdifferenzierten Gesamtkonzepts und insbesondere wegen überschaubarer Auswirkungen am konkreten Standort die Planung dennoch vertretbar.

Voraussetzung für dieses Ergebnis ist jedoch, dass die Übernachtungsmöglichkeiten möglichst als Anbau an die bestehende Traufgängehütte realisiert wird, was den Abriss des Geräteschuppens bzw. den Verzicht auf die Fonduehütte bedingt. Eine landschaftsgerechte, umweltschonende, qualitativ hochwertige und sich am Bestand orientierende Architektur ist aufgrund der Lage im Landschaftsschutzgebiet erforderlich. Zur Minderung der Fernwirkung ist auf eine landschaftsgerechte Einbindung zu achten. Weitere Voraussetzung ist die Ausrichtung der Planung auf Wanderer und Freizeitsportler. Nur für diese Zielgruppen ist in Zusammenschau mit dem „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ ein Übernachtungsstandort im Außenbereich begründbar. Für eine von dieser Zielgruppe unabhängige Hotellerie sind Möglichkeiten im Innenbereich zu schaffen. Dem Regierungspräsidium ist bewusst, dass im Zusammenhang mit Feierlichkeiten in der Hütte auch diese Gäste übernachten werden. Es sollte jedoch sichergestellt werden, dass die Konzeption der neu zu schaffenden Übernachtungsmöglichkeiten nicht dazu dient, gerade diesen Bestandteil der Hüttenbewirtschaftung auszubauen. Dies ist in der Bauleitplanung sicherzustellen.

Das Regierungspräsidium kommt daher zum Ergebnis, dass eine Zielabweichung zugelassen werden kann, wenn der Geräteschuppen abgerissen bzw. auf die Fonduehütte verzichtet wird und sich der Neubau in einem Gebäude vollzieht.

5.3 Margrethausen; „Ochsenberg“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit Wirtschaftsgebäude

5.3.1 Standortbeschreibung und betroffene Ziele der Raumordnung

Der Standort „Ochsenberg“ liegt auf dem 910 m hohen „Ochsenberg“ rund 1,2 km östlich der Ortschaft Margrethausen und ca. 600 m nördlich des Kernortes Ebingen. Am Rand einer Grünlandfläche ist er überwiegend von Wald umgeben. Als beliebtes Naherholungsziel mit einer Höhengaststätte, dem Ochsenhaus, dem „Wanderparkplatz“ „Ochsenberg“ und einem Spielplatz ist er gut besucht. Eine Auszeichnung als Traufgänge-Gastgeber existiert zwar nicht. Dafür hat das Gasthaus die Auszeichnung „Qualitätsgastgeber Wanderbares Deutschland“ erhalten.

Auf dem Gelände der Gaststätte „Ochsenhaus“ sollen Übernachtungsmöglichkeiten geschaffen werden. Vorgesehen ist der Bau eines kleinen Familien- oder Wanderhotels im Bereich eines bestehenden ehemaligen Wirtschaftsgebäudes. Im Moment ist noch unklar, ob ein reiner Umbau/Anbau geplant oder möglicherweise ein Teilabriss und Neubau erforderlich werden. Nach Auskunft der Stadt bestehen derzeit keine konkreten Investitionsabsichten des Grundstücksbesitzers.

Die verkehrliche Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz erfolgt über die Ebinger Straße, die im Süden an die B 463 und im Westen an die K 7151 anbindet. Von der Ebinger Straße aus ist der „Ochsenberg“ über einen asphaltierten Fahrweg erreichbar. Eine ÖPNV-Anbindung besteht nicht. Auf dem gut frequentierten „Wanderparkplatz“ „Ochsenberg“ sind 28 bis 30 geschotterte PKW-Parkplätze vorhanden.

Merkmale:

Vorhaben	Übernachtung
Bezeichnung Steckbrief	27.1 Ü
Taufgang; sonstige touristische Wege	„Ochsenbergtour“ Donau-Zollernalb-Weg Anschluss an Loipe Nähe zu MTB-Strecke „Apollo Sportrunde“
Bettenzahl	bis 50
Betriebsart	Ganzjährig,
Betroffene Ziele der Raumordnung	PS 3.1.9 LEP PS 2 Z (3) RPNA ⁵² Regionaler Grünzug
Naturschutzrechtliche Restriktionen	LSG ⁵³ Albstadt-Bitz Vogelschutzgebiet „Südwestalb und Oberes Donautal“ In der Nähe: Geschützte Offenland- und Waldbiotope NSG ⁵⁴ „Mehlbaum“ FFH-Gebiet „Gebiete um Albstadt“
FNP	Flächen um das Gebäude: Grünfläche, Spielplatz Umgebung: Landwirtschaft, Wald
Grundwasserschutz	WSG Stollenquelle/Bahnquellen, Zone III
Untersuchte Alternativen	-
Derzeitige Nutzung	Wirtschaftsgebäude
Sonstiges	Östlich ist TGH als Anbau an bestehende Gaststätte vorgesehen Nördlich gelegene Parkplätze sollen erweitert werden (36 zusätzliche Stellplätze möglich) Gebiet für Naturschutz und Landschaftspflege angrenzend

Nach den Unterlagen zum Zielabweichungsverfahren steht die Planung mit den Zielen der Raumordnung zur Siedlungsentwicklung (PS 3.1.9 LEP und PS 2 Z (3) Regionalplan) in Einklang, da es sich um den Umbau/Teilabriss/Anbau eines bestehenden Gebäudes handelt, welcher keine zusätzliche Zersiedelung der Landschaft bewirke. Dem kann seitens des Regierungspräsidiums indes nicht gefolgt werden. Der Standort

⁵² Regionalplan Neckar-Alb

⁵³ Landschaftsschutzgebiet

⁵⁴ Naturschutzgebiet

„Ochsenberg“ liegt im planungsrechtlichen Außenbereich und wurde bislang auf Grundlage des § 35 BauGB genehmigt. Er bildet für sich auch keine Siedlungsstruktur, die aufgrund ihrer Größe oder Gewichtigkeit von raumordnerischer Relevanz wäre. Mit der nun für die Übernachtungsmöglichkeiten erforderlichen Bauleitplanung wird erstmals ein planungsrechtlich relevanter Siedlungsbereich geschaffen. Da Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen sind, sind auch die für den Bereich „Ochsenberg“ erforderlichen Bauleitpläne dem Anbindegebot unterworfen. Da im Umfeld keine weiteren Siedlungsstrukturen vorhanden sind, ist die Planung nicht angebonden und daher nur zulässig, wenn auch von diesen Zielen eine Zielabweichung möglich ist. Eine solche wurde indessen nicht beantragt.

Intention der Stadt Albstadt ist es, die Planung umzusetzen und von der Beachtung alle betroffenen Ziele der Raumordnung über eine Zielabweichung für die Planung am konkreten Standort befreit zu werden. Deshalb geht das Regierungspräsidium davon aus, dass auch eine Zielabweichung von diesen Plansätzen beantragt worden wäre, wenn der Stadt ein Konflikt mit diesen Zielen bewusst gewesen wäre. Die Zielabweichungsentscheidung umfasst daher auch eine Abweichung von diesen Zielen.

5.3.2 Raumordnerische Vertretbarkeit

5.3.2.1 Alternativenprüfung

Aus naheliegenden Gründen wurden für die Errichtung einer Übernachtungsmöglichkeit am „Ochsenberg“ keine weiteren Alternativen geprüft, da jede Alternative außerhalb des Bestandes gravierendere Auswirkungen hätte.

5.3.2.2 Spezifische Geeignetheit des Standorts

Die Übernachtungsmöglichkeit soll als Wander-/Familienhotel als Umbau/Anbau oder auch Neubau eines bestehenden Wirtschaftsgebäudes realisiert werden. Eine zusätzliche Versiegelung oder Zerschneidung der Landschaft erfolgt damit nicht. Zu erwarten sind allerdings eine Zunahme von Lärm- und Schadstoffimmissionen durch verstärkten Zufahrtsverkehr und Betrieb des Hotels und der Traufganghütte, welcher sich auf die umgebende Landschaft und die Fauna auswirken werden. Eine höhere Frequentierung der angeschlossenen touristischen Wege ist durch die höhere Attraktivität zu erwarten.

Aufgrund der Vorbelastung und der Inanspruchnahme eines bereits bebauten Bereichs ist jedoch eine weit über den Bestand hinausreichende erhebliche Beeinträchtigung des Umfelds durch Verlärmung nicht zu erwarten. Die spezifischen Standortgegebenheiten stehen dem Bau eines Wander-/Familienhotels nicht entgegen.

5.3.2.3 Anhörung

Die beteiligten Träger öffentlicher Belange tragen überwiegend vor, dass Bedenken gegen den Standort aufgrund der Vorbelastung zurückgestellt werden könnten. Hingewiesen wird auf den nahen Wald (Waldabstand) sowie Probleme bei der Anbindung. Diese Themen können auf die nachfolgende Bauleitplanung abgeschichtet werden, da sie insgesamt lösbar erscheinen und erst in Kenntnis der konkreten Planung überhaupt lösbar sind.

Nachvollziehbar wird auf die Funktion des Außenbereichs hingewiesen und dass aus regionalplanerischer Sicht die Schaffung von Übernachtungskapazitäten im Außenbereich der Zielgruppe der Wanderer und der Erholungssuchenden im Freiraum vorbehalten bleiben sollte. Diese Ansicht wird von der höheren Raumordnungsbehörde geteilt. Die Schaffung von Übernachtungsmöglichkeiten sollte auf die im „Übernachtungs- und Traufgähg-Hüttenkonzept“ dargestellte Zielgruppe der Wanderer und Freizeitsportler begrenzt werden. Für eine von dieser Zielgruppe unabhängige Hotellerie sind Möglichkeiten im Innenbereich zu schaffen. Allerdings ist durch die angrenzend geplante Erweiterung der Gastronomie mit der Möglichkeit, Veranstaltungen durchzuführen, eine solche Begrenzung kaum umsetzbar. Es sollte jedoch sichergestellt werden, dass die Konzeption der neu zu schaffenden Übernachtungsmöglichkeiten - wie auch bei der Traufgähgfhütte Brunntal - nicht dazu dient, gerade diesen Bestandteil der Bewirtschaftung auszubauen. Dies ist in der Bauleitplanung sicherzustellen. - -

5.3.2.4 Ergebnis Raumordnerische Vertretbarkeit

Die Planung eines Wander-/Familienhotels am Standort „Ochsenberg“ ist raumordnerisch vertretbar, wenn in der nachfolgenden Bauleitplanung der Schwerpunkt auf die Zielgruppe Wanderer oder Freizeitsportler gelegt wird. Der Standort liegt in einem bereits durch vorhandene Gebäude und eine Gaststätte vorbelasteten Bereich. Die zusätzlich durch die Planung zu erwartenden Beeinträchtigungen sind nicht so hoch, dass sie in raumordnerisch relevanten Umfang in die Umgebung ausstrahlen.

5.3.3 Ermessen

Eine Zielabweichung steht auch bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen im Ermessen des Regierungspräsidiums als höherer Raumordnungsbehörde. Die Entscheidung, ob eine Zielabweichung zugelassen werden kann oder nicht, hat sich dabei an den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung insgesamt zu orientieren.

Neben dem im vorhergehenden Kapitel ausgeführten allgemeinen Rahmen ist vorliegend das im Regionalplan festgelegte Gebiet für Erholung (VBG) relevant. Zum Inhalt dieses Grundsatzes wird auf Kapitel 5.2.4 verwiesen.

Für das Vorhaben spricht die Möglichkeit, innerhalb eines bestehenden Gebäudeensembles die Umsetzung der touristischen Ziele der Stadt Albstadt zu erreichen. Der Standort bietet sich als Unterkunft für Wanderer und Freizeitsportler durch seine Lage bzw. Nähe zu verschiedenen touristischen Wegen an.

Dem gegenüber steht der Schutz des Außenbereichs vor Nutzungen, die dem bebauten Innenbereich zugewiesen sind. Durch die geplante Nutzung wird ein Siedlungssplitter für eine nicht zwingend auf den Außenbereich angewiesene Planung weiter intensiviert.

Trotzdem kann eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung in diesem Fall zugelassen werden, da das Vorhaben auf einem weitgehend schlüssigen Gesamtkonzept und einer kommunal abgestimmten Vorgehensweise beruht, welche in Zusammenschau mit der landschaftlichen Qualität einen Sonderfall darstellt. Darüber hinaus werden keine zusätzlichen Flächen in Anspruch genommen, die Auswirkungen sind räumlich begrenzt.

Wie bei den anderen Standorten auch, ist auch hier eine Bauleitplanung erforderlich, welche eine Orientierung auf die Zielgruppe Wanderer und Freizeitsportler fördert und durch eine Eingrenzung anderer Nutzungen die Auswirkungen auf den Freiraum minimiert.

Das Regierungspräsidium kommt daher zum Ergebnis, dass für eine Bauleitplanung zur Errichtung eines Übernachtungsgebäudes als Anbau/Umbau/Neubau innerhalb des Gebäudekomplexes „Ochsenberg“ die Abweichung von den betroffenen Zielen der Raumordnung unter den im Tenor formulierten Nebenbestimmungen zugelassen werden kann.

5.4 Onstmettingen, „Auf Stocken“ Neubau einer Traufgängehütte, Standort A3

5.4.1 Standortbeschreibung und betroffene Ziele der Raumordnung

Der Standort A 3, der Gegenstand des Antrags auf Zielabweichung ist, liegt ca. 120 m nördlich und 130 m westlich von Onstmettingen im Außenbereich. Der Standort befindet sich an einer Straßenkreuzung, wo sich die Nägelestraße in den Weg zum Zollersteighof in Richtung Nordwesten und in den Weg zum Parkplatz „Auf Stocken“ in nordöstlicher Richtung aufspaltet. Die verkehrliche Anbindung erfolgt über die

K 7103 (Ortsdurchfahrt Onstmettingen) und L 360. Bushaltestelle am bestehenden Parkplatz an Samstagen, Sonn- und Feiertagen von Mai bis Oktober.

Merkmale:

Vorhaben	Traufgänehütte
Bezeichnung Steckbrief	30.5
Traufgang; sonstige touristische Wege	„Zollernburg-Panorama“ (in ca. 300 m Entfernung) Winterwanderweg „Wintermärchen“ Radrundstrecke „Mammut-Tour“ Verschiedene Loipen (in der Nähe) MTB „Gonso-Trail“
Gesamtflächenbedarf	4.500 m ² incl. Verlegung Parkplatz
Fläche Gastraum	300 m ²
- innen	150 m ²
- außen	150 m ²
Sitzplätze	Ca. 240
- innen	110
- außen	130
Betriebsart	Ganzjährig Vollgastronomie. 11 – 23 Uhr, Durchführung von Gesellschaften möglich
Betroffene Ziele der Raumordnung	PS 3.1.9 LEP PS 2 Z (3) RPNA
Naturschutzrechtliche Restriktionen	VSG „Südwestalb und oberes Donautal“ LSG Albstadt-Bitz angrenzend FFH-Gebiet „Gebiete um Albstadt“ ca. 300m Geschütztes Offenlandbiotop „Magerrasen“
FNP	Grünfläche Wohnbaufläche östlich angrenzend
Grundwasserschutz	-
Untersuchte Alternativen	„Auf Stocken“ Nr. 30.2 (östl. bestehendem Parkplatz) „Auf Stocken“ A1 Nr. 30.3 (auf bestehendem Parkplatz) „Auf Stocken“ A2 Nr. 30.4 (nördl. Wohnbebauung)
Derzeitige Nutzung	Landwirtschaft
Sonstiges	Flachland-Mähwiese (FFH LRT 6510) Verlegung Parkplatz an neuen Standort erforderlich, ca. 72 Stellplätze geplant Lage an Straßenkreuzung Bereits 2 weitere gastronomische Betriebe an Traufgang vorhanden

Der Standort „Auf Stocken“ A 3, wurde im Rahmen einer Ortsbesichtigung mit Vertretern der Stadt, des Landratsamts Zollernalbkreis, des Regionalverbands Neckar-Alb, des Planungsbüros und des Regierungspräsidiums Tübingen am 30.05.2017 in Albstadt im Vergleich zum ursprünglich geplanten Standort auf oder am bestehenden

Parkplatz „Auf Stocken“ als günstiger beurteilt. Letzterer befindet sich auf einer landschaftlich markanten Bergkuppe – wie auf einem Präsentierteller - in einem Vorbehaltsgebiet „Regionaler Grünzug“, im Landschaftsschutz- und Vogelschutzgebiet. Randlich wären dort auch ein Vorranggebiet für Naturschutz und Waldbiotope betroffen.

5.4.2 Raumordnerische Vertretbarkeit

5.4.2.1 Alternativenprüfung

Der im ursprünglichen Vesperhüttenkonzept geplante Standort am derzeitigen Wanderparkplatz „Auf Stocken“ wäre aufgrund der Lage auf der Bergkuppe weit einsehbar gewesen, so dass erhebliche Zweifel an der raumordnerischen Vertretbarkeit dieses Standorts bestanden. In der Folge wurden deshalb Alternativstandorte gesucht und im Rahmen der o.g. Ortsbesichtigung in Augenschein genommen.

In die Alternativenprüfung wurde von der Stadt Albstadt neben zwei Standorten im Bereich des Parkplatzes „Auf Stocken“ auch ein Standort südwestlich des nunmehr gegenständlichen Standorts im Bereich der im FNP dargestellten Wohnbaufläche untersucht. Beachtet wurde auch, dass im östlichen Abschnitt des Traufgangs „Zollernburg-Panorama“ mit dem Nägelehaus und dem „Zollersteighof“ zwei weitere gastronomische Betriebe bestehen, wovon einer („Zollersteighof“) ebenfalls durch eine angebaute Traufgängehütte ergänzt werden soll.

Die beiden Standorte am bestehenden Parkplatz wurden aufgrund ihrer exponierten und landschaftlich daher kaum einbindbaren Lage als ungeeignet bewertet.

Der Standort innerhalb der Wohnbaufläche wurde wegen der Nähe zur Wohnbebauung ausgeschlossen. Außerdem sei die Erschließung schwierig. Die Zufahrt müsse durch eine FFH-Flachland-Mähwiese erfolgen. Der bestehende Wandparkplatz bliebe erhalten, an der TGH selbst müsste ein Parkplatz mit 21 Stellplätzen neu errichtet werden mit Wegeverbindung zum Bestandsparkplatz. Mit der Variante 30.5 stehe ein besser geeigneter Standort zur Verfügung.

Mit Blick auf die Bestandsgastronomie verweist die Stadt Albstadt auf die hohe Frequentierung des mit knapp 16 km Streckenlänge zweitlängsten Traufgangs hin. Die gastronomischen Kapazitäten seien an schönen Tagen vor allem am Nägelehaus schnell erschöpft.

Die Alternativenprüfung für den Standort „Auf Stocken“ ist nachvollziehbar. Die Notwendigkeit einer zusätzlichen gastronomischen Versorgung kann trotz der bereits bestehenden Gastronomie nachvollzogen werden, da der Traufgang „Zollernburg-Panorama“ zu den meistfrequentierten Wegen zählt und insbesondere am nahegelegenen Nägelehaus ein weiterer Ausbau nicht geplant und absehbar ist.

Wie auch die Ortsbesichtigung ergab, sind die Standorte am Bestandsparkplatz aus Gründen des Landschaftsbildes nicht darstellbar und raumordnerisch nicht zu vertreten. Mit der Möglichkeit, den bestehenden Parkplatz an die neue Traufgängehütte zu verlegen, könnte die Kuppe renaturiert und damit ein neuer unbelasteter Bereich geschaffen werden. Spezifische Geeignetheit des Standorts

Am Standort sind keine räumlichen Freiraumziele des Regionalplan Neckar-Alb festgelegt, jedoch ist ein Vogelschutzgebiet ausgewiesen und eine Flachland-Mähwiese „mäßig artenreiche Mähwiese am „Stocken““, Erhaltungszustand C kartiert. Aus naturschutzfachlichen Gründen ist der Standort daher als ungünstig einzustufen. In den Unterlagen wird – in der Anhörung unwidersprochen – darauf hingewiesen, dass auf der Wiese selbst keine Vogelarten brüten und der Bereich durch die bestehende Straßengabelung vorbelastet sei. Durch eine Anordnung der Traufgängehütte selbst möglich nahe dieser Straßengabelung könnte die Inanspruchnahme unbelasteter Freifläche minimiert werden.

Unter der Voraussetzung, dass auch der bestehende Parkplatz zeitgleich mit dem Bau der Traufgängehütte verlegt und am ursprünglichen Standort renaturiert wird, kann der Standort noch als geeignet angesehen werden. Durch diese Renaturierung wird der durch den Parkplatz verursachte Eingriff an landschaftlich deutlich exponierterer Stelle rückgängig gemacht. Ein Ausgleich der entfallenden FFH-Flachland-Mähwiese sollte an diesem Standort zumindest soweit möglich umgesetzt werden.

5.4.2.2 Anhörung

Aus allen Stellungnahmen ergibt sich, dass der Standort aufgrund der naturschutzfachlichen Restriktionen zwar sehr kritisch gesehen wird, aber bei Verlagerung und Renaturierung des Parkplatzes „Auf Stocken“ akzeptiert werden kann. Eine Lage möglichst nah der Straßengabelung wird dringend angeregt.

5.4.2.3 Ergebnis raumordnerische Vertretbarkeit

Ein Standort im Anschluss an eine geplante Wohnbebauung könnte auch durch eine entsprechende Regionalplanung erreicht werden. Der LEP weist ja gerade darauf hin, Freizeiteinrichtungen möglichst im Anschluss an bestehende Siedlungen vorzusehen.

Anders als am Standort Burgfelden „Waldäcker“ kann auch das weit über eine reine Versorgungsfunktion für Freizeitsportler hinausgehende Traufgängehüttenprofil hier akzeptiert werden. Der Standort wird von keinen Freiraumzielen des Regionalplans überlagert, befindet sich in relativer Nähe zur Ortslage und ist durch die angrenzende Straßengabelung vorbelastet. Der Eingriff erfolgt zwar in eine naturschutzfachlich hochwertige Flachland-Mähwiese, aber in vorbelasteter Ortsrandlage. Aufgrund der naturschutzfachlichen Gegebenheiten ist allerdings unabdingbar, dass der bestehende Parkplatz „Auf Stocken“ zeitgleich mit der Errichtung der Traufgängehütte an diesen Standort verlegt und am bisherigen Standort eine Renaturierung mit dem Ziel eines gleichwertigen Ersatzes für die entfallende FFH-Flachland-Mähwiese und als Nahrungshabitat für die örtliche Fauna vorgenommen wird.

5.4.3 Ermessen

Für den Standort spricht die relative Nähe zu aktueller und geplanter Siedlungsentwicklung, die Lage an einer Straßengabelung, das Fehlen regionalplanerischer Freiraumziele und die Möglichkeit, durch die Verlegung des Wanderparkplatzes „Auf Stocken“ den dortigen, landschaftlich exponierten Bereich von anthropogener Überprägung zu entlasten und naturschutzfachlich aufzuwerten. Andererseits wird eine naturschutzfachlich hochwertige FFH-Flachland-Mähwiese in einem Vogelschutzgebiet überbaut.

Mit Blick auf das „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ kann unter den genannten Voraussetzungen auch in der Abwägung einer Zielabweichung zugestimmt werden, da die Eingriffe in hochwertige Strukturen durch die Verlegung des Parkplatzes zumindest teilweise ausgleichbar ist bei gleichzeitiger Entlastung landschaftlich und naturschutzfachlich sensibler Flächen. Auch in Betrachtung der Summationswirkung aller am Traufgang „Zollernburg-Panorama“ liegender Gastronomiebetriebe überwiegt das Interesse der Stadt Albstadt an der Umsetzung der Konzeption die Schwere des Eingriffs. Der Traufgang ist einer der landschaftlich attraktivsten und längsten Traufgänge mit entsprechend hoher Frequenz, was von keiner Seite angezweifelt wird. Durch den nun gefundenen Standort kann den Versorgungspässen an schönen Tagen entlang des Traufgangs durch ein zusätzliches Angebot abgeholfen werden, ohne in landschaftlich sensibler und weiträumig abgesetzter Lage einer weiteren Fragmentierung der Landschaft Vorschub zu leisten. Die Überlastung des Weges kann dadurch nicht vermindert werden, im Gegenteil ist möglicherweise mit einer zusätzlichen Attraktivität zu rechnen, aber es besteht die Möglichkeit, den Besucheransturm besser zu lenken und zu kanalisieren und einer übermäßigen Belastung der Landschaft vorzubeugen.

Auch hier sollte deshalb der Focus der Bauleitplanung auf der Zielgruppe Wanderer und Erholungssuchender liegen. Eine Nutzung der Gastronomie als Ersatz für innerörtliche Betriebe und damit eine Schwächung der städtebaulichen Struktur sollte vermieden werden.

Das Regierungspräsidium kommt daher zum Ergebnis, dass für eine Bauleitplanung zur Errichtung einer Traufgängehütte in Onstmettingen, Standort „„Auf Stocken“ A 3“ die Abweichung von den betroffenen Zielen der Raumordnung unter den im Tenor formulierten Nebenbestimmungen zugelassen werden kann.

5.5 Onstmettingen, „Zollersteighof“; Neubau Übernachtungsmöglichkeit Standort Löschteich

5.5.1 Standortbeschreibung und betroffene Ziele der Raumordnung

Der Standort liegt auf der Albhochfläche im Bereich des bestehenden Berghotels „Zollersteighof“ und am Rande eines größeren landwirtschaftlich genutzten Offenlandgebiets. Westlich ist ein Pferdezuchtbetrieb ansässig. Er befindet sich direkt östlich des bestehenden 3 Sterne-Berghotels und Restaurants „Zollersteighof“, auf einer Grünfläche, wo sich derzeit ein Löschteich befindet.

Die verkehrliche Anbindung und eine gute Erreichbarkeit mit dem PKW sind gegeben. Eine ständige Anbindung an den ÖPNV besteht nicht. Beim „Zollersteighof“ handelt sich um eine bestehende Vollgastronomie mit Übernachtungsmöglichkeiten im Außenbereich. Derzeit verfügt das Hotel über 6 Doppel- und 8 Einzelzimmer. Berghotel und Restaurant führen das Prädikat „Qualitätsgastgeber wanderbares Deutschland“ und „Schmeck den Süden“.

Merkmale:

Vorhaben	Übernachtung
Bezeichnung Steckbrief	33.1 Ü
Traufgang; sonstige touristische Wege	„Zollernburg-Panorama“ Anschluss an das Loipennetz Fernwanderweg Albsteig/Schwäbische Alb Nordrand-Weg Winterwanderweg „Wintermärchen“ MTB-Strecke „Mammut-Tour“ ca. 2 km südlich
Bettenzahl	25 bis 30; steht noch nicht fest voraussichtlich mehrstöckig
Betriebsart	Ganzjährig,
Betroffene Ziele der Raumordnung	PS 3.1.9 LEP PS 2 Z (3) RPNA Regionaler Grünzug

Naturschutzrechtliche Restriktionen	LSG Albstadt-Bitz Vogelschutzgebiet „Südwestalb und Oberes Donautal“
FNP	Fläche für die Landwirtschaft
Grundwasserschutz	WSG Mariazell Zone III angrenzend (Parkplatz)
Untersuchte Alternativen	Grundstück nahe „Zollersteighof“ 32 Ü/TGH
Derzeitige Nutzung	Löschteich
Sonstiges	Nördlich gelegene Parkplätze sollen erweitert werden, Anzahl steht noch nicht fest Anbau einer TGH nördlich an bestehende Gaststätte

Nördlich des Berggasthofes liegt ein privater Parkplatz (Zollersteighof). Dieser Parkplatz wird nicht nur von den Gästen des Zollersteighofs genutzt, sondern auch von Wanderern und der sonstigen Öffentlichkeit. Beim gleichzeitig geplanten Anbau einer kleineren Traufgänehütte (nicht Gegenstand der Prüfung im ZAV) und dem Neubau der zusätzlichen Übernachtungsplätze wird eine Parkplatzerweiterung in Richtung Norden bis zur westlichen Geländekante als erforderlich angesehen. Der Steckbrief zu diesem Standort weist auf den in ca. 550 m Entfernung vorhandenen Parkplatz Dagersbrunnen hin, der v. a. außerhalb der Skisaison freie Kapazitäten bietet.

5.5.2 Raumordnerische Vertretbarkeit

5.5.2.1 Alternativenprüfung

Großräumig wurden die Standorte Dagersbrunnen und Fuchsfarm untersucht, kleinräumig ein Standort abgesetzt südlich des Zollersteighofs.

Am Standort Dagersbrunnen befindet sich ein landwirtschaftlicher Betrieb mit 4 Ferienwohnungen. Ein Parkplatz befindet sich ca. 300 m südlich. Die Fuchsfarm wird vom Schwäbischen Albverein als Jugendzentrum mit Selbstversorgung betrieben und ehrenamtlich betreut. Während der Dagersbrunnen Anschluss an die Premiumwanderwege und MTB-Trails besitzt, liegt die Fuchsfarm in ca. 450 m Entfernung.

Die raumordnerische Situation ist vergleichbar, in beiden Fällen handelt es sich um vorgenutzte Standorte in einem Regionalen Grünzug (Vorranggebiet), die erweitert werden könnten.

Der Standort Dagersbrunnen wird nicht weiterverfolgt mit der Begründung, dass die Übernachtungsmöglichkeiten zwar erhalten bleiben sollten, einer Steuerung des Besucheraufkommens auf den weitaus stärker frequentierten Standort „Zollersteighof“ je-

doch der Vorzug zu geben sei. Der Standort Fuchsfarm wird mit dem Hinweis auf Beibehaltung der derzeitigen Nutzung als Selbstversorgerheim für Gruppen nicht weiterverfolgt.

Diese Begründung kann nachvollzogen werden, insbesondere die Steuerung der Besucher in bereits heute sehr stark frequentierte Bereiche bei Schonung bisher ruhigerer Teilräume.

Der Standort südlich des Zollersteighofs kann als Alternativstandort nicht ernsthaft in Betracht kommen, da er – räumlich abgesetzt – einen neuen Siedlungsansatz begründen würde. Aufgrund der Entfernung wäre auch davon auszugehen, dass ein zusätzlicher Parkplatz erforderlich würde. Die Lage im Regionalen Grünzug und in einem Vorranggebiet für die Landwirtschaft stellt sich raumordnerisch deutlich ungünstiger dar als der Standort Löschteich des Zollersteighofs.

Aufgrund der Unterlagen wird allerdings bezweifelt, ob tatsächlich eine Erweiterung des Parkplatzes erforderlich ist, da in geringer Entfernung weitere, zumindest im Sommer nicht ausgelastete Parkmöglichkeit am Dagersbrunnen bestehen.

5.5.2.2 Spezifische Geeignetheit des Standorts

Zwar ist der geplante Anbau in einem Bereich geplant, der derzeit als Grünfläche und Löschteich unbebaut ist, doch ist er eindeutig dem Gebäudekomplex „Zollersteighof“ zugeordnet. Naturschutzfachlich hochwertige Flächen sind nicht betroffen.

Dies kann allerdings nach derzeitigem Kenntnisstand für die geplante Erweiterung des Parkplatzes nicht bestätigt werden, da diese Flächen bislang nicht untersucht wurden. Im Sinne des Grundsatzes, sparsam mit Fläche – und insbesondere Außenbereichsflächen – umzugehen, ist die Erforderlichkeit der Parkplatzerweiterung im weiteren Verfahren sorgfältig zu prüfen.

5.5.2.3 Anhörung

Die Anregungen und Bedenken der Träger öffentlicher Belange zielen auf eine mögliche Überlastung des Gebiets durch die hohe Anzahl an vergleichbaren gastronomischen und Übernachtungsangeboten auf relativ engem Raum. Aufgrund der Lage im Landschafts- und Vogelschutzgebiet wird das Vorhaben von Naturschutzseite kritisch gesehen, kann aber aufgrund der Vorbelastung akzeptiert werden. Eine Vereinbarkeit mit den Immissionen des Pferdezuchtbetriebs ist noch zu prüfen. Auch weist der Regionalverband Neckar-Alb darauf hin, dass eine Übernachtungsmöglichkeit im Außenbereich der Zielgruppe der Wanderer und Freizeitsportler vorbehalten werden muss, da Einrichtungen der Hotellerie in erster Linie im Innenbereich umzusetzen sind.

5.5.2.4 Ergebnis raumordnerische Vertretbarkeit

Der Standort der Übernachtungsmöglichkeit als Anbau an das bestehende Hotel anstelle des Löschteichs ist raumordnerisch vertretbar, ein entsprechender Standort könnte mit Blick auf die Regelungen des LEP zu Freizeiteinrichtungen auch im Regionalplan vorgesehen werden. Die Funktionen der Ziele zum Freiraumschutz und zur Siedlungsentwicklung werden nicht in unvertretbarer Weise beeinträchtigt. Andere Alternativen, welche den Freiraum weniger belasten, sind nicht vorhanden, da diese entweder raumordnerisch noch ungünstiger sind oder innerhalb des Konzepts eine andere Funktion übernehmen. Die Steuerung an einen bereits jetzt stark frequentierten Standort und Konzentration an diesem ist schlüssig.

Dies gilt jedoch nur, wenn eine planerische und inhaltliche Ausrichtung und Konzentration auf die Zielgruppe der Wanderer und Freizeitsportler umgesetzt wird. Ein Hotel mit anderer Zielgruppe ist nicht auf einen Standort im Außenbereich angewiesen und deshalb dort nicht vertretbar.

Die getroffene Aussage gilt auch nur für den geplanten Anbau, nicht jedoch für die projektierte Erweiterung des Parkplatzes. Nach den Angaben in den Unterlagen sind hier Alternativen im Bestand vorhanden, welche vorrangig zu nutzen sind. Nur wenn nachgewiesen ist, dass dies nicht möglich bzw. nicht ausreichend ist, kann eine Erweiterung vor dem Hintergrund des sparsamen Umgangs mit Fläche raumordnerisch vertretbar sein.

5.5.3 Ermessen

Auch in der Abwägung kommt das Regierungspräsidium zum Ergebnis, dass eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung unter den im Tenor formulierten Nebenbestimmungen zugelassen werden kann. Für den Standort spricht die Lage an einem bereits jetzt stark vorbelasteten und frequentierten Bereich. Die Bündelung und Lenkung der Besucher in diesen Bereich bei Schonung bisher weniger frequentierter Gebiete überwiegen die Nachteile des Eingriffs durch weitere Versiegelung und Verfestigung des bereits im Außenbereich vorhandenen Siedlungsansatzes.

Auch die Sorge der Naturschutzverbände vor einer Überlastung der Landschaft („Verrummelung“) sind gerade im Einzugsgebiet des stark frequentierten Traufgangs „Zollernburg-Panorama“ in der Abwägung zu berücksichtigen. Dieser Traufgang weist eine hohe Dichte an gastronomischen und Beherbergungsbetrieben auf. Hier kann der Argumentation der Stadt gefolgt werden, die auf die Länge des Wanderwegs verweist und mit der Steuerung des Besucherandrangs in vorbelastete Gebiete eine Entlastung

bzw. Schonung anderer Bereiche anstrebt. Eine generelle Verringerung der Wandertätigkeit auf diesem Traufgang entspricht weder dem Konzept der Stadt Albstadt noch ist dies aus anderen Gründen erforderlich. Auch aus Sicht des Regierungspräsidiums ist es deshalb sinnvoll, die Besucher auf bereits vorbelastete Bereiche zu lenken und bisher ruhige Landschaftsteile aus der touristischen Aufmerksamkeit heraus zu halten.

Innerhalb des Rahmens, welchen der LEP/Regionalplan einerseits und das „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ andererseits vorgeben, kann einem Standort im unmittelbaren Anschluss an einen bereits bei der Tourismusförderung aktiven und prädikatisierten Betriebs der Vorzug gegeben werden.

Das Regierungspräsidium kommt daher zum Ergebnis, dass für eine Bauleitplanung zum Neubau von Übernachtungsmöglichkeiten am Standort „Löschteich“ die Abweichung von den betroffenen Zielen der Raumordnung unter den im Tenor formulierten Nebenbestimmungen zugelassen werden kann.

5.6 Pfeffingen, „Wanderparkplatz“; Neubau Traufgänehütte Fläche B

5.6.1 Standortbeschreibung und betroffene Ziele der Raumordnung

Der Standort der geplanten Traufgänehütte „Wanderparkplatz“ Pfeffingen, Fläche B, liegt westlich der Ortschaft Pfeffingen im Außenbereich am Fuße des südwestexponierten Auchtberges im Anschluss an eine Sitzgruppe mit Brunnen. Es schließt die Verlagerung des Wanderparkplatzes von Fläche A auf die Fläche B mit ein. Auch hier sind vorrangige Zielgruppe Wanderer und Mountainbiker. Der Standort liegt oberhalb der L 442, der Zillhauser Straße, an der Kreuzung der L 442 mit der Straße nach Burgfelden und unterhalb des Verbindungsweges nach Pfeffingen. Eine Bushaltestelle ist in 800 m Entfernung vorhanden, an Wochenenden allerdings nur als Rufbus mit 2-Stunden-Takt. Der Wanderparkplatz zum Traufgang „Wieserunde“ liegt links der Zufahrt, die von der L442 abgeht. Der Wüschentalbach, der durch einen Galeriewald begleitet wird, fließt südlich des Plangebiets.

Merkmale:

Vorhaben	Traufgänehütte
Bezeichnung Steckbrief	41.2
Traufgang; sonstige touristische Wege	„Wieserunde“ Wanderwege nach Burgfelden MTB-Strecke „Bike-Crossing Schwäbische Alb“ MTB-Strecke „Mammut-Tour“ MTB-Strecke „Gonso-Trail“ in der Nähe
Gesamtflächenbedarf	Ca. 1.900 m ² incl. Parkplatzverlegung
Fläche Gastraum	Ca.300 m ²

- innen	150 m ²
- außen	150 m ²
Sitzplätze	Ca. 240
- innen	110
- außen	130
Betriebsart	Ganzjährig, Vollgastronomie, 11 – 23 Uhr, Durchführung von Gesellschaften Integration einer Betriebsleiterwohnung
Betroffene Ziele der Raumordnung	PS 3.1.9 LEP PS 2 Z (3) RPNA Regionaler Grünzug ca. 20 % VRG, 80 % VBG ⁵⁵) Gebiet für Naturschutz und Landschaftspflege
Naturschutzrechtliche Restriktionen	LSG Albstadt-Bitz Offenlandbiotop „Wünschtalbach am westlichen Ortsrand von Pfeffingen“ VSG „Südwestalb und oberes Donautal“ (ca. 60 m) FFH-Gebiet „Gebiete um Albstadt“ (ca. 200 m)
FNP	Fläche für die Landwirtschaft
Grundwasserschutz	-
Untersuchte Alternativen	„Wanderparkplatz“ Standorte A1 und A2 (Nr. 41.1)
Derzeitige Nutzung	Grünland; nördlich Sitzgruppe mit Brunnen
Sonstiges	CEF-Maßnahmen erforderlich Nach Aussage Stadt und Dehoga keine weitere gastronomische Versorgung am Weg und in Pfeffingen

Der Steckbrief zum Standort umfasst zwei Teilbereiche A und B. Der Teilbereich A liegt westlich der Zufahrt zum derzeitigen Wanderparkplatz, der in das Zielabweichungsverfahren eingebrachte Standort B östlich der Zufahrtsstraße. Bei Realisierung der Fläche B soll der Wanderparkplatz ebenfalls in den Bereich östlich der Zufahrtsstraße verlegt werden.

5.6.2 Raumordnerische Vertretbarkeit

5.6.2.1 Alternativenprüfung

Der Standort „Wanderparkplatz“ Fläche B in Pfeffingen wurde im Rahmen einer Ortsbesichtigung mit Vertretern der Stadt, des Landratsamts Zollernalbkreis, des Regionalverbands Neckar-Alb, des Planungsbüros und des Regierungspräsidiums Tübingen am 30.05.2017 im Vergleich zum ursprünglich geplanten Standort neben dem bestehenden Parkplatz als günstiger beurteilt. Weitere Standorte, die im Rahmen des Konzepts geprüft wurden, befinden sich westlich der Zufahrtsstraße im Bereich des

⁵⁵ VRG: Vorranggebiet - verbindliches Ziel der Raumordnung; VBG: Vorbehaltsgebiet - Grundsatz

bestehenden Parkplatzes sowie östlich des nun vorgesehenen Standorts am Rande (Standort 1) bzw. innerhalb (Standort 2) einer im FNP als Wohnbaufläche dargestellten Bereichs.

Der Standort A westlich des Zufahrtsweges am bestehenden „Wanderparkplatz“ wurde wegen der am weitesten abgesetzten Lage zum Ortsteil Pfeffingen und der vollständigen Lage innerhalb eines Regionalen Grünzugs als Vorranggebiet nicht weiterverfolgt. Anders als der Standort B liegt dieser Bereich auch noch innerhalb des Landschaftsschutzgebiets, was ebenfalls gegen den Standort spricht. Diese Einschätzung ist nachvollziehbar und konnte bei der Ortsbesichtigung bestätigt werden.

Die beiden Standorte 1 und 2 am Rande bzw. innerhalb einer im FNP dargestellten Wohnbaufläche sind zwar im Hinblick auf die Intention des Freiraumschutzes und der Siedlungsentwicklung für eine Traufgängehütte besser geeignet als der nunmehr gegenständliche Standort B. Auch naturschutzfachlich stellen sich diese beiden Standorte als geeigneter dar. Bedingt durch notwendige Immissionsabstände und die topographische Situation (landschaftlich kaum einbindbare Hanglage) wurden auch diese Standorte als nicht geeignet verworfen. Auch im Hinblick auf die längere Zufahrt zu einem verlegten Parkplatz stellen sich diese Standorte als ungünstiger dar.

Die Alternativenprüfung ist nachvollziehbar. Wie am Standort „Waldäcker“ in Burgfelden und „Auf Stocken“ in Onstmettingen wurden auch am Standort Pfeffingen keine Abstriche am „Vollprogramm“ einer Traufgängehütte vorgenommen. Anders als in Burgfelden kann dies vorliegend akzeptiert werden, da der Traufgang nicht durch die Ortslage Pfeffingen führt, die Traufgängehütte die einzige Versorgungsstation am oder in unmittelbarer Nähe zum Traufgang sein wird und die standörtlichen Gegebenheiten auch eine Vollgastronomie mit Events trägt. Ein weiterer Gesichtspunkt ist, dass der Standort in Pfeffingen an Tagen mit sehr hoher Besucherfrequenz eine gewisse Ausgleichsfunktion für den Traufgang „Felsenmeersteig“ im nur wenige Kilometer entfernten Burgfelden übernehmen kann.

5.6.2.2 Spezifische Geeignetheit des Standorts

Die Fläche ist naturschutzfachlich durchaus mit Konflikten behaftet. Der südlich verlaufende Wünschtalbach mit seinem bachbegleitenden Auwald ist als Biotop kartiert. Artenschutzfachlich sind Brutreviere der Goldammer (Vorwarnliste Baden-Württemberg) bedroht. Eine Aufgabe der Brutreviere ist aufgrund der Störungen durch Bau und Betrieb der Traufgängehütte zu erwarten. Vorgezogenen CEF-Maßnahmen werden erforderlich. Jedoch wird der Standort auf Grundlage der FFH-Vorprüfung und der spe-

ziellen artenschutzrechtlichen Prüfung (saP) bei Beachtung von Vermeidungs- und Minimierungsmaßnahmen als möglich erachtet. Der Regionalverband Neckar-Alb stellt fest, dass der regionale Biotopverbund nicht beeinträchtigt werde.

Bei Realisierung der Traufgänehütte auf Fläche B soll der „Wanderparkplatz“ ebenfalls verlegt und renaturiert werden, wodurch sich die Störungen auf einen Bereich östlich des Zufahrtswegs konzentrieren. Die landschaftliche Einbindung nach Süden erfolgt durch den bachbegleitenden Auwaldbestand und ist aufgrund der Lage in der Ebene einfacher umzusetzen als bei Standorten in Hanglage. Der vorgesehene Standort kann aufgrund seiner spezifischen Struktur als zwar konfliktreich, aber noch akzeptabel angesehen werden.

5.6.2.3 Anhörung

Während der Regionalverband aufgrund der durchgeführten Untersuchungen davon ausgeht, dass der regionale Biotopverbund nicht beeinträchtigt wird, werden seitens des – amtlichen und privaten – Naturschutzes aufgrund der Nähe zu FFH- und Vogelschutzgebieten bei dem geplanten Neubau an baulich unbelasteter Stelle erhebliche Bedenken geäußert und eine ortsnähere Umsetzung angeregt. Moniert wird auch die nur an diesem Standort vorgesehene Betriebsleiterwohnung, die aus Sicherheitsgründen erforderlich sei. **In ihrer Antwort hat die Stadt Albstadt mitgeteilt, dass auf die Einrichtung einer Betriebsleiterwohnung verzichtet werde.**

5.6.2.4 Ergebnis raumordnerische Vertretbarkeit

Auch wenn der Standort B der Traufgänehütte Pfeffingen naturschutzfachlich konfliktbehaftet ist, hält das Regierungspräsidium als höhere Raumordnungsbehörde den Standort unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte für raumordnerisch vertretbar. Die alternativen Standorte sind aus verschiedenen Gründen nicht günstiger einzuschätzen, ohne den Rahmen des „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzepts“ zu verlassen. Auch wenn eine kleinere Hüttenvariante – ob deren Größe zur Versorgung des Traufgangs ausreichend ist, bleibt fraglich – möglicherweise näher an die Ortslage gerückt werden könnte, bleibt die landschaftliche Beeinträchtigung durch die Hanglage doch erhalten. Diese ist höher einzustufen als die beherrschbaren Beeinträchtigungen am Wünschtalbach.

Anders als am Standort Burgfelden „Waldäcker“ ist aufgrund der Lage zum Ort und an dem durch Straßen vorbelastetem Standort auch eine Traufgänehütte mit erweiterten Öffnungszeiten und Eventcharakter vertretbar, zumal Pfeffingen über keine weitere gastronomische Versorgung verfügt.

Eine Wohnnutzung auch nur für Betriebsleiter oder Personal wird von dieser Beurteilung nicht umfasst. Wohnnutzung ist bis auf ganz wenige Ausnahmen eindeutig dem Innenbereich zuzuordnen. Eine Notwendigkeit, gerade an der Traufgängehütte in Pfeffingen eine Wohnnutzung zuzulassen, wird nicht gesehen, schon im Hinblick auf die Präzedenzwirkung und die ungeklärte Frage, was im Falle eines Scheiterns der Gastronomie mit der Wohnnutzung passiert. Obwohl die Stadt Albstadt auf die Einrichtung verzichtet, wird, dies zur Klarstellung gegenüber den Antragsunterlagen als Nebenbestimmung ausdrücklich in diese Entscheidung aufgenommen.

Der Standort ist nur dann vertretbar, wenn zeitgleich der bestehende Wanderparkplatz an den Standort der Traufgängehütte verlegt wird. Nur so kann der Eingriff zumindest teilweise ausgeglichen werden. Eine entsprechende Nebenbestimmung stellt dies sicher.

5.6.3 Ermessen

Auch nach Abwägung der Belange, die für oder gegen eine Zielabweichung für eine Traufgängehütte am Standort B in Pfeffingen sprechen, kann eine Zielabweichung zugelassen werden.

Der Traufgang „Wiesenrunde“ ist der einzige Traufgang, der bisher keinerlei gastronomische und sanitäre Versorgung aufweist. Auch in Pfeffingen ist keine Gastronomie vorhanden. Zur Steuerung der Besucher und zur Schonung der Natur ist das Interesse der Stadt Albstadt, hier eine entsprechende Einrichtung zu planen, nachvollziehbar.

Hingegen sind die Auswirkungen auf die Naturgüter nach Aussage in den Unterlagen und ohne Widerspruch seitens des Naturschutzes beherrschbar bzw. an anderer Stelle, z.B. durch Verlegung und Renaturierung des Wanderparkplatzes und CEF-Maßnahmen ausgleichbar. Damit ist das Gebiet für Naturschutz und Landschaftspflege, wenn überhaupt nur in geringem Umfang betroffen. Zum Freiraumschutz im engeren Sinn hat der Regionalverband mit der Festlegung des überwiegenden Teils der Fläche als Vorbehaltsgebiet zum Ausdruck gebracht, dass bei entsprechend gewichtigen anderen Belangen eine Besiedlung nicht ausgeschlossen ist. Die mit Blick auf das Landschaftsbild günstigere Beurteilung kommt auch darin zum Ausdruck, dass das Landschaftsschutzgebiet westlich der Fläche B endet.

Das Regierungspräsidium kommt daher zum Ergebnis, dass für eine Bauleitplanung zur Errichtung einer Traufgängehütte in Pfeffingen, Standort B, die Abweichung von den betroffenen Zielen der Raumordnung unter den im Tenor formulierten Nebenbestimmungen zugelassen werden kann.

5.7 Tailfingen, „Burg“; Umbau des ehemaligen Bundeswehrstandorts als Übernachtungsmöglichkeit

5.7.1 Standortbeschreibung und betroffene Ziele der Raumordnung

Der Standort „Burg“ liegt, umgeben von Wald, im Teilort Tailfingen auf dem Hohberg mit 975 m ü. NN. Bei dem Gelände handelt es sich um einen ehemaligen Bundeswehrstandort, den die Stadt Albstadt 2018 von der Bundesanstalt für Immobilien (BIMA) erworben hat. Auf der Fläche mit 3.780 qm befinden sich ein ehemals militärisch genutztes, mehrstöckiges Gebäude aus den 70er Jahren, eine Garage, ein Funkmast, Stellplätze und ein Sicherheitszaun.

Der Standort „Burg“ wurde dem Regierungspräsidium erstmals 2019 als neuer Standort im Rahmen des „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ vorgestellt und war im Vesperhüttenkonzept 2015 noch nicht enthalten. Der Standort wurde zwar bereits in der Machbarkeitsstudie 2013 (Projekt M 2013) untersucht, war aber - da es sich um einen Übernachtungsstandort und nicht um eine Traufgängehütte handelt - nicht in das Vesperhüttenkonzept übernommen worden.

Die Gebäude auf dem Areal Hohberg/„Burg“ sollen erhalten und einer sinnvollen Nutzung als Übernachtungsmöglichkeit genutzt werden. Es ist geplant, das Bestandsgebäude als Übernachtungsmöglichkeit im Niedrigpreissegment umzubauen. Eine detaillierte Planung und ein Nutzungskonzept liegen noch nicht vor.

Als vorrangige Zielgruppen werden Jugendgruppen, Skilangläufer und Mountainbiker angedacht. Auch stand die Überlegung einer Jugendherberge im Raum. Neubauten sind nicht vorgesehen.

Die Immobilie „Burg“ liegt nicht an bzw. in der Nähe eines Traufganges und erfüllt damit nicht das Muss-Kriterium für Traufgängehütten. In der Nähe verläuft eine Loipe und der MTB „Gonso-Trail“. Der Standort „Burg“ ist deshalb als Übernachtungseinrichtung speziell für die Zielgruppe Mountainbiker und Skilangläufer zu verstehen.

Die Anfahrt erfolgt über Hohberg nach Onstmettingen. Dort besteht eine Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz L 360. Es besteht keine Anbindung an den ÖPNV.

Merkmale:

Vorhaben	Übernachtung
Bezeichnung Steckbrief	50 Ü
Traufgang; sonstige touristische Wege	Weitläufiges Loipennetz am Burgberg MTB-Strecke „Gonso-Trail“ in der Nähe
Bettenzahl	40 – 50; mehrstöckig, steht noch nicht genau fest

Betriebsart	Ganzjährig,
Betroffene Ziele der Raumordnung	PS 3.1.9 LEP PS 2 Z (3) RPNA Regionaler Grünzug
Naturschutzrechtliche Restriktionen	LSG Albstadt-Bitz NSG „Hochberg“ in der Nähe Vogelschutzgebiet „Südwestalb und Oberes Donautal“ in der Nähe FFH-Gebiet „Gebiete um Albstadt“ in der Nähe Geschütztes Waldbiotop in der Nähe
FNP	Fläche für Forstwirtschaft Bodendenkmal
Grundwasserschutz	-
Untersuchte Alternativen	-
Derzeitige Nutzung	Ehem. militärische Liegenschaft
Sonstiges	Nur Nachnutzung der Bestandsgebäude Erweiterung Parkplatz vor. erforderlich Nicht an einem Traufgang oder sonst. Premiumweg gelegen

Nach den Unterlagen zum Zielabweichungsverfahren steht die Planung mit den Zielen der Raumordnung zur Siedlungsentwicklung (PS 3.1.9 LEP und PS 2 Z (3) Regionalplan) in Einklang, da es sich um die Nachnutzung eines bestehenden Gebäudes handelt, welche keine zusätzliche Zersiedelung der Landschaft bewirke. Dem kann seitens des Regierungspräsidiums nicht gefolgt werden. Der Standort „Burg“ liegt im planungsrechtlichen Außenbereich und wurde bislang als militärische Liegenschaft genutzt. Er bildet für sich auch keine Siedlungsstruktur, die aufgrund ihrer Größe oder Gewichtigkeit von raumordnerischer Relevanz wäre. Mit der nun für die Nutzungsänderung und die Übernachtungsmöglichkeiten erforderlichen Bauleitplanung wird erstmals ein planungsrechtlich relevanter Siedlungsbereich geschaffen. Da Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen sind, sind auch die für den Standort „Burg“ erforderlichen Bauleitpläne dem Anbindegebot unterworfen. Da im Umfeld keine weiteren Siedlungsstrukturen vorhanden sind, ist die Planung nicht angebunden und daher nur zulässig, wenn auch von diesen Zielen eine Zielabweichung möglich ist. Eine solche wurde indessen nicht beantragt.

Intention der Stadt Albstadt ist es, die Planung umzusetzen und von der Beachtung aller betroffenen Ziele der Raumordnung über eine Zielabweichung für die Planung am konkreten Standort befreit zu werden. Deshalb geht das Regierungspräsidium davon aus, dass auch eine Zielabweichung von diesen Plansätzen beantragt worden wäre, wenn der Stadt ein Konflikt mit diesen Zielen bewusst gewesen wäre. Die Zielabweichungsentscheidung umfasst daher auch eine Abweichung von diesen Zielen.

5.7.2 Raumordnerische Vertretbarkeit

5.7.2.1 Alternativenprüfung

Da es sich um die Nachnutzung eines bestehenden Gebäudekomplexes handelt, wurden keine weiteren Alternativen geprüft. Bereits im Endbericht zur Machbarkeitsstudie des Büros Projekt M (2013) war der Standort als potentieller Übernachtungsstandort enthalten und zur Umsetzung für die genannten Zielgruppen empfohlen. Dass in dieser Situation auch die „Null-Variante“, also der Verzicht auf eine Nutzung der Gebäude durch die Stadt Albstadt nicht weiter untersucht wurde, ist auch mit Blick auf den Grundsatz der Nachhaltigkeit nachvollziehbar.

5.7.2.2 Spezifische Geeignetheit des Standorts

Der Standort ist im Wald gelegen und – möglicherweise wegen seiner bisherigen militärischen Nutzung – außer von einem Landschaftsschutzgebiet nicht von naturschutzrechtlichen Regelungen überlagert. Jedoch befinden sich in der näheren Umgebung ein Naturschutzgebiet, FFH- und Vogelschutzgebiet sowie ein Waldbiotop. Unmittelbar angrenzend ist im Regionalplan ein Vorranggebiet für Naturschutz und Landschaftspflege festgelegt. Untersuchungen zum Standort liegen bisher nicht vor, sollen aber noch vorgenommen werden.

Während baubedingt keine tiefgreifenden Auswirkungen des Vorhabens zu erwarten sind, wurden betriebsbedingte Auswirkungen aufgrund der kurzfristigen Aufnahme in das „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ und das Zielabweichungsverfahren bislang ebenfalls nicht untersucht.

Aussagen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nur zur Frage der Tiefe der Beeinträchtigungen der Funktionen des Regionalen Grünzugs und zum Landschaftsbild treffen. Eine erhebliche Beeinträchtigung der zuerst genannten Funktionen kann, zumal es sich um eine Bestandsbebauung handelt, nicht erkannt werden. Ob wichtige ökologische Funktionen beeinträchtigt werden, kann erst auf Grundlage der weiteren Untersuchungen ermittelt werden. Durch die Lage im Wald tritt das Vorhaben nicht landschaftsbildprägend in Erscheinung. Auf eine landschaftsgerechte Sanierung der Gebäude ist trotzdem zu achten.

Nach derzeitigem Kenntnisstand geht die höhere Raumordnungsbehörde davon aus, dass der spezifische Standort als Übernachtungsangebot gerade für Gruppen oder auch Mountainbiker geeignet ist.

5.7.2.3 Anhörung

In der Anhörung wurde der Standort als Nachnutzung von Bestandsgebäude in der Regel eher unkritisch gesehen, allerdings unter Hinweis auf das Landschaftsschutzgebiet und den nahen Wald. Seitens der Kreisjägersvereinigung wurde jedoch auf eine zunehmende Beunruhigung des Wilds gerade durch die geplante Nutzung als Jugendherberge oder für Gruppen hingewiesen.

5.7.2.4 Ergebnis raumordnerische Vertretbarkeit

Grundlage der Prüfung ist die geplante Nachnutzung bestehender Gebäude im Außenbereich ohne bauliche Erweiterungen. Eine solche Nachnutzung wäre auch planbar, zumal die Zielrichtung des LEP und des Regionalplans eine Nachnutzung vorhandener Einrichtungen im Grundsatz nicht kategorisch ausschließt. Auch der Regionale Grünzug wird baubedingt nicht stärker beeinträchtigt als bisher. Inwieweit betriebsbedingte Auswirkungen auftreten, muss noch untersucht werden. Aus Sicht der höheren Raumordnungsbehörde können die Einwände gerade der Kreisjägersvereinigung deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilt werden. Jedoch ist es im weiteren Verfahren erforderlich – darauf haben sowohl die Gutachter als auch alle Vertreter des Naturschutzes hingewiesen – genau diese Auswirkungen der dann konkretisierten Nutzung auf Fauna und Flora zu ermitteln und zu bewerten. Gegebenenfalls sind besucherlenkende Maßnahmen erforderlich. Da aber die ökologische Funktion und Belastungsfähigkeit des Bereichs auch notwendiger Bestandteil der naturschutzrechtlichen Prüfung im Bauleitplanverfahren ist, kann dieses Thema im Zielabweichungsverfahren abgeschichtet werden.

Der Standort „Burg“ wurde kurzfristig in das „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ aufgenommen, war aber bereits 2013 Gegenstand der touristischen Überlegungen. Obwohl er auf den ersten Blick aufgrund der von den Premiumwegen abgesetzten Lage nicht konzeptkonform erscheint, kann der Standort als vom Konzept getragen angesehen werden. Die Zielgruppe entspricht derjenigen des Konzepts. Die Lage spricht gerade sportbegeisterte Gruppen an, die im Umfeld verschiedene Möglichkeiten vorfinden (Mountainbike, Loipen). Im sehr breit aufgestellten „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ hat dieses Segment ebenfalls Berücksichtigung gefunden.

Der Übernachtungsstandort als Umnutzung vorhandener Gebäude ist raumordnerisch vertretbar unter der Voraussetzung, dass die noch durchzuführenden naturschutzfachlichen Untersuchungen die Verträglichkeit bestätigen und keine Ausschlussstatbestände ergeben.

5.7.3 Ermessen

Auch in der Abwägung sind keine Belange ersichtlich, weshalb eine Abweichung von den betroffenen Zielen der Raumordnung nicht zugelassen werden könnte.

Die Bestandsgebäude eignen sich vor allem zur Bedienung des Tourismussegments Gruppen mit sportlichem Hintergrund, aber auch anderer Zielgruppen wie Familien oder Mountainbiker. Durch die Lage im Wald ist die landschaftliche Einbindung gegeben, der Standort zeichnet sich weder durch Exponiertheit noch durch besondere Attraktivität aus. Auch aus dem Nachhaltigkeitsgedanken heraus ist der Nachnutzung vorhandener Baulichkeiten der Vorzug vor einem Neubau zu geben.

Belange, die mit hohem Gewicht gegen den Standort sprechen, sind derzeit nicht ersichtlich, insbesondere bedingt durch das Fehlen erforderlicher Untersuchungen zu Naturschutz, Artenschutz und Funktion der Fläche im Biotopverbund. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass eine aufgegebene Nutzung durch eine Nachnutzung ersetzt und die vorhandene, im Außenbereich grundsätzlich nicht gewünschte Siedlungsstruktur weiter erhalten und verfestigt wird.

Vorliegend überwiegt jedoch das Interesse der Stadt Albstadt an der Umsetzung Ihres Konzeptes auch im Hinblick auf die am Standort „Burg“ in den Blick genommene Zielgruppe.

Das Regierungspräsidium kommt daher zum Ergebnis, dass für eine Bauleitplanung zur Umnutzung der bestehenden Gebäude am Standort „Burg“ in Tailfingen, die Abweichung von den betroffenen Zielen der Raumordnung unter den im Tenor formulierten Nebenbestimmungen zugelassen werden kann.

6 Gesamtabwägung

Eine Zielabweichung steht auch bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen im Ermessen des Regierungspräsidiums als höherer Raumordnungsbehörde. Die Entscheidung, ob eine Zielabweichung zugelassen werden kann oder nicht, hat sich dabei an den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung insgesamt zu orientieren. Diese geben insoweit den Rahmen vor, der auch bei einer Ermessensentscheidung nicht überschritten werden darf. Konkret ist vorliegend das Interesse der Stadt Albstadt an der Umsetzung ihrer Planung und der Entwicklung mehrerer Traufgängehütten und Übernachtungsangebote innerhalb des „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ auf der einen Seite gegen das Interesse an der Freihaltung der verschiedenen Standorte für Freiraumnutzungen auf der anderen Seite abzuwägen. Die Abwägung für die einzelnen Standorte wurde, sofern der Standort raumordnerisch vertretbar ist

und nicht in die Grundzüge der Planung eingreift, jeweils für den konkreten Standort vorgenommen. In dieser Gesamtabwägung tritt das „Übernachtungs- und Traufgängehüttenkonzept“ wieder in das Zentrum der Überlegungen. Es ist eine Abwägung darüber vorzunehmen, ob für die Summe der Standorte innerhalb ihres begleitenden Konzepts eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung zugelassen werden kann.

6.1 Ermessensrahmen

Leitvorstellung des **Raumordnungsgesetzes** ist „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt⁵⁶“. Die Siedlungstätigkeit ist dabei „räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. Der Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen“⁵⁷.

Der **Landesentwicklungsplan** Baden-Württemberg stellt auf eine „nachhaltige, an sozialer Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Effizienz und sparsamer Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen ausgerichtete Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ ab, „die die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und das Land als europäischen Lebens-, Kultur- und Wirtschaftsraum stärkt“⁵⁸. [...] Die natürlichen Lebensgrundlagen sind dauerhaft zu sichern. Die Naturgüter Boden, Wasser, Luft und Klima sowie die Tier- und Pflanzenwelt sind zu bewahren und die Landschaft in ihrer Vielfalt und Eigenart zu schützen und weiterzuentwickeln. Dazu sind die Nutzung von Freiräumen für Siedlungen, Verkehrswege und Infrastruktureinrichtungen durch Konzentration, Bündelung, Ausbau vor Neubau sowie Wiedernutzung von Brachflächen auf das für die weitere Entwicklung notwendige Maß zu begrenzen, Beeinträchtigungen ökologischer Funktionen zu minimieren und nachteilige Folgen nicht vermeidbarer Eingriffe auszugleichen. Zur langfristigen Sicherung von Entwicklungsmöglichkeiten ist anzustreben, die Inan-

⁵⁶ § 1 Abs. 2 ROG

⁵⁷ § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG

⁵⁸ LEP Baden-Württemberg; Präambel

spruchnahme bislang un bebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke deutlich zurückzuführen. Für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild bedeutsame Freiräume sind zu sichern und zu einem großräumigen Freiraumverbund zu entwickeln“⁵⁹.

Innerhalb dieses Rahmens sind die relevanten Belange zu werten, zu gewichten und abzuwägen.

6.2 Prüfungsumfang

Grundlage der einzelnen Standorte für Traufgänehütten und Übernachtungsangebote ist das „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“. Dieses stellt ein breit angelegtes Tourismuskonzept dar, welches die Entwicklung des Tourismus als weiteres wirtschaftliches Standbein der Stadt Albstadt voranbringen soll. Dieses umfasst neben der Förderung von Bestandsbetrieben auch Überlegungen, wo und mit welcher Qualität Ergänzungen erforderlich sind. Neben der Entwicklung und Unterstützung der Betriebe hat die Stadt auch ein Zertifizierungsmodell entwickelt, welches auf die Attraktivität der Betriebe und die Umsetzung der definierten Qualitätsanforderungen zielt.

Das Konzept umfasst zahlreiche Standorte im Innenbereich, sieht aber auch Standorte im Außenbereich in der Nähe der prämierten Wege vor, um diese einerseits attraktiver zu gestalten und andererseits die Versorgung der Wanderer, Mountainbiker und Skifahrer sicherzustellen. In Anbetracht der wirtschaftlichen Struktur Albstadts als Standort vor allem des produzierenden Gewerbes ist der Versuch, einen konjunkturabhängigeren Wirtschaftszweig zu erschließen, nachvollziehbar. Innerhalb dieses Konzepts und der im vorliegenden Verfahren positiv beurteilten Einzelvorhaben sind lediglich drei Standorte als vollkommen neue Standorte konzipiert, während die überwiegende Mehrheit an bestehende Strukturen anknüpft und diese ertüchtigt und/oder ergänzt. Außer dem Standort Burgfelden „Waldäcker“ haben sich die Einzelstandorte als raumordnerisch vertretbar erwiesen.

Auf der anderen Seite ist die Freihaltung des Außenbereichs in die Waagschale zu werfen. Eine weitere Zerschneidung und Fragmentierung des Freiraums soll nach allen planerischen Programmen und Plänen verhindert werden. Die Erholungsmöglichkeiten der Bevölkerung, aber auch die Weiterentwicklung des Tourismus als Wirtschaftsfaktor soll gefördert, die zugehörigen Einrichtungen - soweit sie eine bauliche Prägung aufweisen - aber bevorzugt im Innenbereich umgesetzt werden. Das „Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzept“ bedingt die Intensivierung bestehender touristischer Einrichtungen im Freiraum, eine Attraktivitätssteigerung der Premium-

⁵⁹ LEP Baden-Württemberg; Leitbild der räumlichen Entwicklung, PS 1.9

wege und damit eine erhöhte Belastung von Natur und Umwelt durch Lärm und Unruhe. Insbesondere seitens des Naturschutzes wird deshalb die Überlastung und die Gefahr einer „Verrummelung“ der Landschaft befürchtet.

In drei Fällen werden bislang ruhige Bereiche in Anspruch genommen, die dadurch ihre Funktion als Rückzugsgebiete für Erholungssuchende, aber auch für Flora und Fauna verlieren werden. Gerade auch in der Summe der Vorhaben könnte eine Überlastung der Landschaft und damit auch der natürlichen Lebensgrundlagen sowie der hinter dem Konzept stehenden Nutzung der herausragenden landschaftlichen Qualität des Albtraufs liegen.

6.3 Abwägungsergebnis

In Abwägung dieser differierenden Belange kommt das Regierungspräsidium zum Ergebnis, dass eine Abweichung von den entgegenstehenden Zielen der Raumordnung auch in der summarischen Betrachtung zugelassen werden kann. Dies gilt nicht für den Standort Burgfelden „Waldäcker“ und nur im Rahmen der im Tenor formulierten Nebenbestimmungen.

Der Wille der Stadt Albstadt, ihre wirtschaftliche Struktur zu ergänzen findet in den naturräumlichen Voraussetzungen eine entsprechende natürliche Grundlage. Die Schwäbische Alb und der Albtrauf im Raum Albstadt gehören zu den landschaftlich attraktivsten Gebieten Süddeutschlands. Die Voraussetzungen, eine erfolgreiche Tourismusplanung umzusetzen, sind damit eindeutig gegeben. Diese Intention entspricht auch den Planungsgrundsätzen der Landes- und Regionalplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums. Dieser soll als Lebens- und Wirtschaftsraum entwickelt werden und in Gebieten, die für die Nah-, Ferien- und Kurerholung geeignet sind, soll der Tourismus durch entsprechende Infrastrukturangebote gefördert werden⁶⁰. Gleichzeitig gehört gerade der Albtrauf aber auch zu den ökologisch hochwertigen und schutzwürdigen Gebieten, was sich in der nahezu flächendeckenden Ausweisung von Schutzgebieten manifestiert. Eine weitere anthropogene Überprägung dieses Raums kann daher nur auf der Grundlage eines schlüssigen Konzepts und einer sensiblen Abwägung erfolgen.

Tragende Überlegung des Regierungspräsidiums für die Entscheidung, von entgegenstehenden Zielen der Raumordnung eine Abweichung zuzulassen, ist die Zielrichtung des Übernachtungs- und Traufgänge-Hüttenkonzepts, auf Grundlage weitreichender Analysen eine passgenaue Entwicklung zu ermöglichen. Es sollen unterversorgte Pre-

⁶⁰ LEP Baden-Württemberg, PS 2.4 Ländlicher Raum

miumwege ertüchtigt und dabei mit bestimmten Qualitätsstandards und einer weitgehend einheitlichen Konzeption hinterlegt werden. Abhängig von der Attraktivität, der Ausgestaltung und der Frequenz der Traufgänge wurde ein Bedarf ermittelt, der an geeigneten Stellen umgesetzt werden soll. Dies gilt sowohl für den Traufgang „Zollernburg-Panorama“, der aufgrund seiner großen Länge und besonderen Attraktivität einen höheren Versorgungsbedarf als andere Traufgänge hat, als auch für den Traufgang „Wiesenrunde“, der bislang keinerlei Versorgung aufweist. Auch in dieser Gesamtbetrachtung ist für den Standort Burgfelden „Waldäcker kein Raum. Der Traufgang „Felsenmeersteig“ bietet bereits Versorgungsmöglichkeiten, und wenn die, nur wenige Kilometer entfernte, Traufgängehütte Pfeffingen umgesetzt ist kann diese zusätzlich als Ausweichmöglichkeit herangezogen werden. Die Umsetzung und der Erfolg des Gesamtkonzeptes sind daher auf den Standort „Waldäcker“ nicht angewiesen.

Ein weiterer entscheidungserheblicher Aspekt ist die Möglichkeit der Steuerung der Besucher in Bereiche, die bereits jetzt eine hohe Frequenz aufweisen. Dadurch können die abseitig gelegenen Bereiche geschont und weiterhin für Erholungssuchende in ruhiger Umgebung und die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten werden. Trotzdem sind Überlastungserscheinungen an den touristischen „Hot Spots“ zu vermeiden. Diese und die zugehörigen touristischen Wege befinden sich an den attraktivsten Stellen des Albstädter Albtraufs und gleichzeitig in ökologisch hochwertigen Bereichen. Deshalb ist eine eindeutige und klare Ausrichtung sowohl der Traufgängehütten als auch der Übernachtungsangebote auf die Zielgruppe der Wanderer und Freizeitsportler von zentraler Bedeutung, nur für diese lässt sich eine Notwendigkeit der Versorgung im Außenbereich begründen. Versorgung und Beherbergung anderer Zielgruppen (Geschäftsreisende, Wellness-Urlauber u.ä.) haben im Außenbereich keinen Raum.

Die ökologisch und naturräumlich sensible Lage der touristischen Einrichtungen erfordert auch eine kontinuierliche Beobachtung der Auswirkungen. Bei Anzeichen von Überlastung ist auch im Interesse der Stadt Albstadt ein steuerndes Eingreifen geboten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass nicht nur die landschaftlichen Grundlagen nachhaltig zerstört werden, sondern dass naturliebende Wanderer, die ja die eigentliche Zielgruppe darstellen, in ruhigere Bereiche ausweichen und damit das Konzept an seinem eigenen Erfolg scheitern würde.

III Kostenentscheidung

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

IV Rechtsbehelfsbelehrung

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

gez.

Petra Stark
Abteilungsdirektorin