

„unverändert seitensparend“ aus den aufgeführten LINKS zusammenkopiert

Quelle:

- <http://www.vgsigmaringen.de/servlet/PB/menu/1192890/index.html>
- **Pressemitteilung OGI**
<http://www.vgsigmaringen.de/servlet/PB/menu/1275368/index.html?ROOT=1192890>
- **VG Sigmaringen Urteil vom 30.11.2011 OGI**
http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&Art=en&GerichtAuswahl=VG+Sigmaringen&az=4 K 637/10

[Sie sind hier: Startseite / Presse / Pressemitteilungen / Ausweisung des geplanten "Oberschwäbischen Gewerbe- und Industrieparks" im Flächennutzungsplan von Bad Wurzach nicht genehmigungsfähig](#)

Ausweisung des geplanten "Oberschwäbischen Gewerbe- und Industrieparks" im Flächennutzungsplan von Bad Wurzach nicht genehmigungsfähig

Datum: 12.03.2012

Kurzbeschreibung: (Urteil vom 30.11.2011 - 4 K 637/10 -) Das Verwaltungsgericht Sigmaringen hat die Klage der Stadt Bad Wurzach auf Genehmigung der 2. Änderung ihres Flächennutzungsplans abgewiesen. Die Versagung der Genehmigung durch das Landratsamt Ravensburg sei rechtlich nicht zu beanstanden. Es fehle an einem Genehmigungsanspruch für die Ausweisung von gewerblichen Flächen in der Haidgauer Heide südöstlich des Weilers Zwings.

(4 K 637/10) Für die Realisierung des Gewerbe- und Industriegebiets bei Zwings im Umfang von knapp 28 ha war 2008 extra der Zweckverband „Oberschwäbischer Gewerbe- und Industriepark Bad Wurzach“ gegründet worden, dem die Gemeinden Bad Wurzach, Bad Waldsee, Wolfegg und Bergatreute angehören.

Das Urteil wird nun damit begründet, dass die geplante Flächenausweisung materiell-rechtliche Fehler aufweise. Dabei könne offen bleiben, ob sie bereits gegen die Ziele der Raumordnung verstoße. Jedenfalls aber enthalte die diesbezügliche Abwägungsentscheidung des Gemeinderats der klagenden Stadt ein Abwägungsdefizit. Im Hinblick auf die Belange der vorrangigen Geeignetheit des ausgewählten Standorts und die mit der Realisierung verbundenen Nachteile habe er sich maßgeblich auf eine gutachterliche Standortstudie eines Ingenieurbüros vom 08.12.2006 gestützt. Diese sei jedoch für die erforderliche Abwägungsentscheidung ungeeignet.

Was den Standort Zwings angehe, so leide diese Studie nämlich an gravierenden, die Bewertung stark verzerrenden Fehlern. Dies betreffe zunächst die Vorauswahl der Standorte. Bei dem zu Grunde zu legenden „interkommunalen“ Ansatz habe das Gemeindegebiet von Bergatreute nicht außer Acht bleiben dürfen. Zudem sei in der Studie auf eine Mindestgröße von 35 ha und eine Wunschgröße von 50 ha abgestellt worden. Das beschlossene Baugebiet sei aber nur knapp 28 ha groß. Weiter übersehe die Studie die Schutzbedürftigkeit der alten Kiesgrube bei Zwings und gehe zu Unrecht von der Nutzbarkeit des gesamten Areals dort aus. Auch werde in Verkennung der Bedeutung eines „interkommunalen“ Gewerbegebiets eine geografisch zentrale Lage zwischen den Siedlungsschwerpunkten der beteiligten Gemeinden vorausgesetzt. Schließlich sei in der Studie auch die Bedeutung und der Wert der Landschaft der Haidgauer Heide und des Wurzacher Beckens unzutreffend eingeschätzt worden.

Der Gemeinderatsbeschluss sei ferner deswegen abwägungsfehlerhaft, weil der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten privaten und öffentlichen Belangen derart vorgenommen worden sei, dass er zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis stehe (Abwägungsdisproportionalität).

Da nach allem der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen sei und die Abwägungsentscheidung den gesetzlichen Anforderungen nach dem Baugesetzbuch widerspreche, bestehe der von der Klägerin geltend gemachte Genehmigungsanspruch nicht. Das Verwaltungsgericht hat wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache die Berufung zugelassen. (Mo)

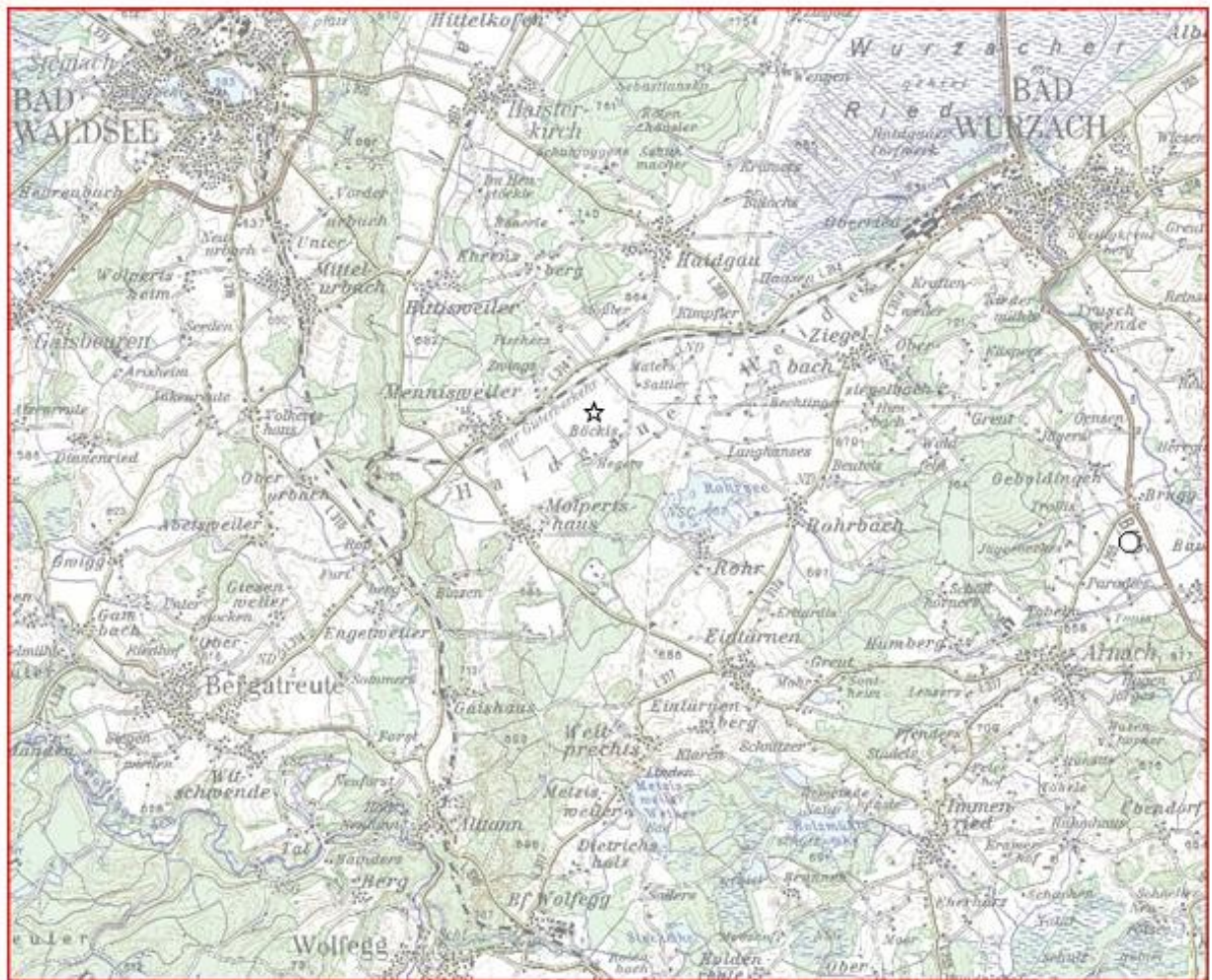
VG Sigmaringen Urteil vom 30.11.2011, 4 K 637/10

Genehmigung Änderung Flächennutzungsplan

Tenor Die Klage wird abgewiesen. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin begehrt eine Genehmigung für die 2. Änderung ihres Flächennutzungsplans.
- 2 Gegenstand der Änderung ist die Ausweisung einer gewerblichen Baufläche für ein Industrie- und Gewerbegebiet, welches die Klägerin zusammen mit den Gemeinden Bad Waldsee, Bergatreute und Wolfegg, verwirklichen will. Hierfür will die Klägerin auf bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen an der L 314, südöstlich des Weilers Zwings, einen 27,84 ha großen Bereich als gewerbliche Baufläche (G) ausweisen. Zugleich will die Klägerin einen bisher als gewerbliche Baufläche (G) ausgewiesenen, etwa 21 ha großen, an der B 465, südlich von Brugg, gelegenen, weitgehend ausgekiesten Bereich zukünftig als Fläche für Landwirtschaft ausweisen. Die geografische Lage der Bauflächen Zwings und Brugg ergibt sich aus folgender Karte:



- 3 Stern: Standort Zwings Kreis: Standort Brugg
- 4 Der bei Zwings für das Gewerbe- und Industriegebiet vorgesehene Bereich ist etwa 700 m mal 400 m groß. Er befindet sich außerhalb des Siedlungszusammenhangs in freier Landschaft, ca. 1000 m nordwestlich des Rohrsees, ca. 2000 m südwestlich des Wurzacher Rieds und in einem zentralen Bereich der Haidgauer Heide. Das Plangebiet liegt vom jetzigen westlichen Ortsrand von Bad Wurzach ca. 4 km (Luftlinie) entfernt, vom Ortsrand Bad Waldsee ca. 5 km, vom Ortsrand von Bergatreute ca. 6 km und vom Ortsrand von Wolfegg ca. 7 km. Westlich des vorgesehenen Plangebiets beginnt in einer Entfernung von etwa 500 m die Gemarkung Bad Waldsee. In der Umgebung des Plangebiets befindet sich das FFH-Gebiet „Wurzacher Ried und Rohrsee“. Dieses umfasst eine Fläche von insgesamt 1.890 ha, wobei etwa 95 ha auf den Gebietsteil NSG 4.013 „Vogelfreistätte Rohrsee“ und knapp 1.800 ha auf das NSG „Wurzacher Ried“ entfallen. Das Wurzacher Ried nimmt weite Teile des Wurzacher Beckens nördlich und westlich von Bad Wurzach ein. Das Moorgebiet gilt aufgrund seiner Größe und der Spannweite seiner Standortbedingungen bzw. den entsprechend vielfältigen Lebensräumen und Lebensgemeinschaften als eines der bedeutendsten Feuchtgebiete Europas. Ihm wurde daher das Europadiplom für Schutzgebiete verliehen und zuletzt bis zum 18.6.2019 verlängert. Der Rohrsee, ein Flachsee mit bislang natürlicherweise stark gebremster Verlandungstendenz, liegt unweit südlich des Wurzacher Rieds und nördlich der Ortschaft Rohr. Die Seefläche umfasst in Normaljahren etwa 52 bis 60 ha. Ungefähr 4,5 ha werden von Schilf- und Seggenkomplexen eingenommen. Bei der Haidgauer Heide handelt es sich um eine Ebene, die beim Rückzug der

Vergletscherung, aus nacheiszeitlichen Schotter- bzw. Sanderflächen gebildet wurde und die durch Moränenhügel gegen Norden, Westen und Süden eine Abgrenzung erfahren hat. Im nordöstlichen Bereich der Haidgauer Heide befindet sich der Übergang zum Wurzacher Ried, mit dem zusammen die Haidgauer Heide das Wurzacher Becken bildet. Auf der für das Plangebiet bei Zwings vorgesehenen Fläche befindet sich eine aufgelassene Kiesgrube mit Vorkommen u.a. von Fledermäusen (Zwergfledermaus, Kleine Bartfledermaus, Großes Mausohr), Vögeln (Goldammer), Zauneidechsen, Tag- und Nachfaltern, Wildbienen (zahlreiche Arten) und Heuschrecken (7 Arten). Von der erwähnten Kiesgrube abgesehen, werden das Plangebiet und seine Umgebung intensiv landwirtschaftlich genutzt. Das Gebiet und seine Umgebung sind Lebensraum der Feldlerche mit einem Bestand von 14 Revieren. In der näheren Umgebung befinden sich 10 ausgewiesene Biotope, zwei davon mit einer Kartierung gefährdeter Pflanzenarten. Nördlich des Plangebiets verläuft die Landesstraße 314, südlich davon die von der Klägerin betriebene eingleisige Güterbahnlinie Roßberg-Bad Wurzach. Siedlungssplitter mit Wohnnutzungen befinden sich in der Umgebung der geplanten Baufläche in Zwings, Böckis, Sattler, Neuhäusler und Klingenhof in einer Entfernung von etwa 170 bis 400 m zum geplanten Gebiet. Die Entfernung zum Ortsteil Mennisweiler beträgt etwa 700 bis 800 m.

- 5 Das Plangebiet Zwings ist bislang nicht qualifiziert überplant. Der Flächennutzungsplan der Klägerin sieht für den Bereich bisher Flächen für die Landwirtschaft (Bestand) und für den Bereich der Güterbahnlinie die Nutzung als Bahnanlage vor. Hinweise auf die im Plangebiet vorhandene Kiesgrube als Biotop und auf einzelne vorhandene Bäume im nördlichen Plangebiet als Naturdenkmal wurden nachrichtlich in den bisherigen Flächennutzungsplan übernommen.
- 6 Die in der Vergangenheit durchgeführten Planungen des Landratsamts Ravensburg zur Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets für den Bereich des Wurzacher Beckens mit der Haidgauer Heide, das den Planbereich Zwings mit umfassen würde, sind nach Behördenangaben nicht aufgegeben worden. Die Planungen würden aber seit etwa 2002 nicht mehr aktiv weitergeführt. Es sei beabsichtigt, die Planungen für das Landschaftsschutzgebiet bei entsprechendem Bedarf wieder aufzugreifen.
- 7 Der Landschaftsplan der Klägerin nach § 18 Abs. 1 LNatSchG vom 8.6.1998 beschreibt in der Nr. 11 das Wurzacher Becken mit der Haidgauer Heide als homogene Einheit. Hierzu wird im Landschaftsplan ausgeführt: „Das Wurzacher Becken mit Haidgauer Heide wird maßgeblich durch die weitgehend ebene Morphologie sowie durch die großen Riedflächen geprägt. Die Haidgauer Heide, die südlich an das Wurzacher Ried anschließt, ist sehr stark von der Landwirtschaft gekennzeichnet. Die ebenen Flächen werden überwiegend, wie im Allgäu üblich, als Dauergrünland genutzt. Der Frühjahrsaspekt wird hier durch die gelbe Löwenzahnblüte zu einem unvergesslichen Landschaftserleben. Zu einem geringeren Anteil wird in diesem Landschaftsraum auch Ackerbau betrieben. Die Randlagen dieses Raumes sind durch Siedlungen, die sich am Hangfuß zu den Moränenwällen reihen, und von großflächigen Waldungen geprägt.“ Die Ebene der Haidgauer Heide hat nach dem Plan die Funktion einer Kaltluftbahn für die Stadt Bad Wurzach. Die Bereiche südlich und nördlich der Haidgauer Heide mit ihren Sichtverbindungen über die Ebene hinweg werden vom Landschaftsplan als besonders attraktive Bereiche für Freizeit und Erholung erwähnt. Nach dem Teilplan Naturschutz, Ökologie und Biotopverbund verläuft durch die Haidgauer Heide eine „Regionale Wanderungsbahn für Pflanzen und Tiere“.
- 8 Regionalplanerisch handelt es sich bei der klägerischen Gemeinde nach den Festsetzungen des Regionalplans Bodensee-Oberschwaben aus dem Jahr 1996 um ein Unterzentrum mit einem Schwerpunkt für Industrie und Gewerbe. Der Regionalplan sieht zudem zwischen Bad Waldsee, Bad Wurzach und Leutkirch eine regionale Entwicklungsachse vor. Für den von der Planung betroffenen Bereich der Haidgauer Heide setzte der Regionalplan im Kapitel 3.3.5 als Ziel einen freizuhaltenen besonderen Grundwasserschutzbereich fest. In den Teilregionalplänen „Oberflächennahe Rohstoffe“ von 2003 und „Windenergie“ von 2006 wird die Gesamtheit des Wurzacher Beckens mit Wurzacher Ried und Haidgauer Heide als geologische Einheit bewertet und als besonders schutzwürdig eingestuft. Ob das Wurzacher Becken in seiner Gesamtheit als überregional bedeutsamer naturnaher Landschaftsraum nach Kapitel 5.1 des Landesentwicklungsplans aus dem Jahr 2002 eingestuft oder einzustufen ist, ist zwischen den Beteiligten streitig. Der Regionalverband Bodensee-Oberschwaben hat hierzu bislang keine Entscheidung getroffen, will dies aber im Rahmen der Fortschreibung des derzeit geltenden Regionalplans aus dem Jahr 1996 nachholen.
- 9 Der streitgegenständlichen 2. Änderung des Flächennutzungsplans ging die gescheiterte Ansiedlung eines Großbetriebs der Holzindustrie voraus. Die Fa. K. AG aus W. suchte 2005 einen neuen Betriebsstandort für ihre industrielle Holzproduktion. Sie gab die für ihr Sägewerk benötigte Mindestfläche mit 50 ha an und wollte in der Umgebung von Wolfegg ansiedeln, um ihre Arbeitnehmer nicht zu verlieren. Im Auftrag der Klägerin wurde daraufhin vom Ingenieurbüro Dr. B. und Dr. O., E., eine Studie zur Vorprüfung von möglichen Standortalternativen hinsichtlich der Umweltverträglichkeit erstellt. Die auf ein Industriegebiet mit mindestens 50 ha bezogene Studie vom 8.9.2005 befasste sich nach Ausschluss von fünf weiteren, zu kleinen Standorten mit den fünf Standorten Mennisweiler / Zwings, Osterhofen, Haisterkirch, Rohrbach und Ziegelbach. Zum Standort Mennisweiler / Zwings wurde in der Studie auf den Seiten 21 und 22 ausgeführt: „... Die Lage in einem zentralen Bereich der geomorphologisch besonders wertvollen Sanderlandschaft der Haidgauer Heide mit den begleitenden Seitenmoränen ist als eher kritisch zu werten. ... Aufgrund der flachen Landschaft in der weitgehend offenen Lage der Haidgauer Heide bzw. des Wurzacher Beckens und des weitgehend mangelnden Anschlusses an bestehende gewerblich-industrielle Siedlungs- und Infrastrukturen liegt dieser Standortbereich voraussichtlich im Bereich der Erheblichkeitsschwelle. ...“ Die Studie kam auf Seite 53 zum Ergebnis, dass der Standort Mennisweiler / Zwings neben dem Standort Haisterkirch voraussichtlich für das geplante Sägewerk geeignet sei und insgesamt die relativ geringsten räumlichen Konflikte und geringste Betroffenheit von Schutzgütern aufweise. Die Ansiedlung der K. AG erledigte sich im ersten Halbjahr 2006, weil die Firma das Interesse an einer Ansiedlung in Bad Wurzach verlor.

- 10 Zwischen 2005 und 2008 erwarb die Klägerin 23 ha der für das Gewerbe- und Industriegebiet bei Zwings erforderlichen Flächen. 70% dieser Flächen wurden von ihr vor dem Scheitern der Ansiedlung der Fa. K. AG erworben.
- 11 Die Klägerin gab nach dem Scheitern der Ansiedlung der Fa. K. AG die Planung für die Ausweisung eines Industriegebiets auf den Flächen bei Zwings nicht auf, sondern strebte für den Standort nunmehr die Realisierung eines Industriegebiets zusammen mit anderen Gemeinden an, und zwar zunächst zusammen mit Bad Waldsee und Wolfegg. Für ein gemeinsam mit diesen Partnern zu realisierendes, „interkommunales“ Industriegebiet wurde von der Klägerin eine weitere Standortalternativenprüfung in Auftrag gegeben. Die wiederum vom Ingenieurbüro Dr. B. - Dr. O., E., erarbeitete Studie vom 8.12.2006 bezog sich zunächst auf neun Standorte, von denen die drei Standorte Wasserstall (Bad Waldsee), Frauenlob (Bad Wurzach) und HIWo (Gemeinde Wolfegg; aufzulassender Standort der Fa. K. AG) sofort wieder ausgeschieden wurden wegen offensichtlicher Nichteignung. Die Standorte Enzisreute, Osterhofen, Zwings, Ziegelbach, Baierz, Brugg und Molpertshaus mit einer realisierbaren Industriegebietsgröße zwischen 31,3 ha und 50,3 ha wurden einer eingehenden Untersuchung unterzogen. In der Studie wurde für das zu realisierende Industriegebiet eine Größe von 35 ha als Minimum vorausgesetzt und eine Fläche von weniger 35 ha als hoch negativ bewertet. Zum Landschaftswert wurde ausgeführt: „... Der Standort 3 (Zwings) ist ebenfalls ausgeräumt und weitgehend strukturlos, liegt in einer eher weiten Ebene und weist direkte Bezüge zu Verkehrsstraßen (Landesstraße und Bahnlinie), aber nur mittelbar zu größeren Gewerbeentwicklungen (bei Bad Wurzach) auf. ...“ Im Ergebnis kam die Studie zu einer Bewertung der Auswirkungen des Industriegebiets auf Landschaft und Erholung (Skala mit sieben Stufen von hoch positiv bis hoch negativ) auf mittel negativ. Die realisierbare Größe des Gebiets bei Zwings gab die Studie mit 50,3 ha an und bewertete dies als hoch positiv. Die Lage des Gebiets bei Zwings zwischen den beteiligungswilligen Gemeinden Bad Waldsee, Bad Wurzach und Wolfegg wurde wegen seiner Zentralität (Entfernung zu den Siedlungsschwerpunkten) als hoch positiv bewertet. Die Standortuntersuchung kam im Bericht vom 8.12.2006 zum Ergebnis, dass in der Summe aller Kriterien der jetzt vorgesehene Standort bei Zwings im Vergleich zu den anderen Standorten vorrangig als Standort geeignet sei. In der Kriteriengruppe 3 (Prospektive Auswirkungen auf Landschaft und Erholung) nehme er die Spitzenstellung ein.
- 12 Für die Realisierung des Gewerbe- und Industriegebiets bei Zwings wurde in der Folgezeit der Zweckverband „Oberschwäbischer Gewerbe- und Industriepark Bad Wurzach“ gegründet. Die Gemeinderäte der Mitglieder Bad Wurzach, Bad Waldsee, Wolfegg und Bergatreute stimmten der Satzung des Zweckverbands im April 2008 zu. Die Bekanntmachung der Satzung erfolgte am 31.5.2008. An dem Zweckverband sind die Stadt Bad Wurzach mit 47 %, die Stadt Bad Waldsee mit 33 % und die Gemeinden Wolfegg und Bergatreute mit jeweils 10 % beteiligt. Das Verbandsgebiet umfasst nach § 2 Abs. 1 der Satzung ausschließlich das Gewerbe- und Industriegebiet Bad Wurzach auf der Markung Bad-Wurzach-Haidgau. Als Verbandszweck ist in § 4 Abs. 1 der Satzung angegeben, die Erschließung des gemeinsamen Gewerbe- und Industriegebiets „Oberschwäbischer Gewerbe- und Industriepark Bad Wurzach - OGI -“ und die dortige Ansiedlung von Betrieben. Das Eigentum an den von der Klägerin zwischen 2005 und 2008 in Zwings erworbenen Flächen wurde von ihr nach der Gründung auf den Zweckverband übertragen.
- 13 Der Gemeinderat der Klägerin fasste am 5.5.2008 einen Aufstellungsbeschluss zur 2. Änderung des Flächennutzungsplans und einen Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans "Oberschwäbischer Gewerbe- und Industriepark Bad Wurzach (OGI)".
- 14 Mit Faltblatt vom Juni/Juli 2008 bewarb die Klägerin unter dem Titel „Bauen, Wohnen und Arbeiten im Herzen Oberschwabens“ unter anderem auch den „Oberschwäbischen Gewerbe- und Industriepark Bad Wurzach“ bei Zwings und bot Ansiedlungswilligen den Verkauf von Grundstücken ab 5.000 m² Größe an, zu einem Kaufpreis von 55 EUR pro m².
- 15 Am 22.9.2008 beantragte der Zweckverband beim Regierungspräsidium Tübingen für das Gewerbe- und Industriegebiet bei Zwings mit einer projektierten Fläche von 25 ha gemäß § 24 LPlG eine Abweichung vom Ziel „Schutzbedürftiger Bereich für die Wasserwirtschaft, Grundwasserschutz Nr. 10 Haidgauer Heide, Waldseerinne,“ im Regionalplan von 1996, Kapitel 3.3.5. Die im Zielabweichungsverfahren angehörten Naturschutzreferate beim Regierungspräsidium erklärten schriftlich, es handle sich beim Zielabweichungsverfahren lediglich um die Festsetzung „Schutzbedürftiger Bereich für die Wasserwirtschaft“. Daher werde von den Naturschutzreferaten auf eine naturschutzfachliche Stellungnahme verzichtet. Im Zielabweichungsverfahren wurde problematisiert, dass in den Zweckverbandsgemeinden rechnerisch ein Überschuss von Gewerbeflächen vorhanden war. Eine im Juni 2008 vorgelegte Flächenbilanz für die Zweckverbandsgemeinden (ohne das Gebiet bei Zwings) zeigte folgendes Ergebnis:

16

Kommune	Flächenanzahl	Flächengröße	Bedarf *
Bad Waldsee	13	41,03 ha	40 ha
Bad Wurzach	9	44,90 ha	29 ha
Bergatreute	2	15,19 ha	6,5 ha
Wolfegg	4	13,79 ha	7 ha
gesamt	28	114,91 ha	82 ha

- 17 * Faustformel des Regionalverbandes Bodensee-Oberschwaben: 12 bis 20 ha pro 10.000 Einwohner
- 18 Damit war kein Bedarf an zusätzlichen Gewerbeflächen, sondern ein Überschuss von etwa 32 ha, mit Zwings von etwa 60 ha, festgestellt.
- 19 Mit Entscheidung des Regierungspräsidiums vom 22.12.2008 wurde die beantragte Zielabweichung mit der Maßgabe zugelassen, dass dem vorbeugenden Grundwasserschutz auf der Ebene der Bauleitplanung in besonderem Maße Rechnung zu tragen sei. Im Zielabweichungsbescheid wurde zur Flächenbilanz ausgeführt: „Zudem wurde von den beteiligten Kommunen eine detaillierte Bilanzierung der noch vorhandenen Gewerbeflächenpotentiale vorgenommen und eine Flächenkompensation auf den eigenen Markungen in einer Größenordnung von über 40 ha wie folgt zugesagt:

Flächen, die aufgegeben werden		geplante Gewerbeentwicklungen (nicht bereits im FNP)		mögliche Gewerbeentwicklungen (bereits im FNP)
Bad Wurzach		OGI	25 ha	6 ha
Brugg	21 ha	Gewerbepark-West	4 ha	
Bad Waldsee			44,90 ha	29 ha
Bereich B30/Abfahrt Bad Waldsee Ost	8,5 ha	Wasserstall	11 ha	11 ha
Bereich L285 und Untermöllenbronner Weg	2,4 ha			
Bergatreute			15,19 ha	6,5 ha
	0 ha	Eigenentwicklung nur inner-halb des Siedlungszusammenhangs	3 ha	0 ha
Wolfegg				
Schlupfenmösle	8,2 ha		-	4 ha
insgesamt	40,1 ha		43 ha	21 ha

- 21 Der von der Klägerin in der Folgezeit parallel zum Flächennutzungsplan für Zwings entwickelte Bebauungsplanentwurf „Oberschwäbischer Gewerbe- und Industriepark (OGI)“ sieht ein mit erheblichen Einschränkungen versehenes Gewerbe- und Industriegebiet vor. Unter anderem werden unter den Nrn. 2.13 und 2.14 der textlichen Festsetzungen Emissionskontingente für Stickstoff- und Geräuschemissionen festgesetzt. Mehrere Nutzungen, die in den Spalten 1 und 2 des Anhangs zur 4. BImSchV aufgeführt sind (Wärmeerzeugung, Bergbau, Energie; Steine und Erden, Glas, Keramik, Baustoffe; Stahl, Eisen und sonstige Metalle einschließlich Verarbeitung; Chemische Erzeugnisse, Arzneimittel, Mineralölraffination und Weiterverarbeitung; Verwertung und Beseitigung von Abfällen und sonstigen Stoffen; Lagerung, Be- und Entladen von Stoffen und Zubereitungen ...), werden in der Nr. 2.12 ausgeschlossen. In der Begründung zum Bebauungsplan wird bezüglich der Einschränkungen auf die Sensibilität der in der Umgebung vorhandenen Naturschutz-, FFH- und Vogelschutzgebiete verwiesen, sowie auf die Schutzbedürftigkeit der umliegenden Siedlungen und der Wohnbevölkerung. Die vom Baubebauungsplan vorgesehene Gesamtfläche beträgt 28,79 ha, wobei auf den Bereich Industriegebiet eine tatsächlich überbaubare Fläche von 8,23 ha entfällt und auf den Bereich Gewerbegebiet eine tatsächlich überbaubare Fläche von 9,06 ha. Damit umfasst die geplante überbaubare Fläche 17,29 ha.
- 22 In dem für das Gewerbegebiet Zwings durchgeführten Flächennutzungsplanänderungsverfahren erhoben zahlreiche Bürger, Landwirte, ein Demeterbetrieb, die Bürgerinitiative Wurzacher Becken, die Bürgerinitiative Lebenswertes Haistergau und der Naturschutzverband Baden-Württemberg e.V. Einwendungen. Kritische Stellungnahmen kamen auch vom Landratsamt Ravensburg und vom Regierungspräsidium Tübingen. Zuvor hatten bereits im Zielabweichungsverfahren die Naturschutzverbände BUND, LNV und NABU Einwände erhoben. Die Bürgerinitiative Wurzacher Becken wandte sich am 7.4.2009 mit einer Beschwerde an die EU-Kommission, um eine Gefährdung des FFH-Gebiets Wurzacher Ried und Rohrsee durch das geplante Gewerbe- und Industriegebiet zu verhindern. Das Beschwerdeverfahren wurde nach den Angaben der Bürgerinitiative von der EU-Kommission ruhend gestellt, um die gerichtliche Entscheidung zu Zwings / OGI abzuwarten.
- 23 Am 18.2.2009 wurde vom Gemeinderat Bad Wurzach die 2. Änderung des Flächennutzungsplans beschlossen. Mit Schreiben vom 20.3.2009, der Behörde zugegangen am 23.3.2009, beantragte die Klägerin beim Landratsamt Ravensburg die Genehmigung der 2. Änderung des Flächennutzungsplans.
- 24 Mit hier streitgegenständlicher Entscheidung vom 16.6.2009 lehnte das Landratsamt Ravensburg den Antrag der Klägerin auf Genehmigung der 2. Änderung des Flächennutzungsplans ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Genehmigung könne nicht erteilt werden, weil die Flächennutzungsplanänderung bezüglich Zwings Fehler aufweise. Die Planung sei nicht im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich. Denn sie sei wegen entgegenstehender fachgesetzlicher Regelungen unzulässig und habe daher auf Dauer keine Aussicht auf

Verwirklichung. Zugleich fehle es an einem schlüssigen, städtebaulichen Konzept. Insofern wird auf die unterschiedlichen Anforderungen an den Gebietsumfang bei der Standortprüfung und in den Bauleitplänen verwiesen. Ungereimt sei auch, dass zunächst ein Industriegebiet angestrebt worden sei, schließlich jedoch in der Gesamtbetrachtung nur ein Gewerbegebiet oder sogar nur ein eingeschränktes Gewerbegebiet realisiert werden solle. Daher fehle ein schlüssiges - in sich widerspruchsfreies - städtebauliches Konzept. Außerdem bestünden Abwägungsfehler. Sowohl bei der Ermittlung und Bewertung der umweltrelevanten Belange, im Umweltbericht, als auch bei der Standortalternativenprüfung, aber auch der generellen Abwägung und bei der weiteren Abwägung der Belange der Standort- bzw. Alternativenprüfung lägen Abwägungsfehler vor. Dabei bestehe auch die konkrete Möglichkeit, dass die Planentscheidung anders ausgefallen wäre, wenn jeder einzelne Fehler vermieden worden wäre. Die umweltrelevanten Belange seien hinsichtlich der Auswirkungen bzw. der Bewertungen der Luftschadstoffeinträge und der Einträge von Stäuben in die FFH-Vogelschutzgebiete, der Wechselwirkungen zwischen den FFH-Vogelschutzgebieten und bezüglich der Lichtemissionen entweder nicht erkannt oder nicht in der erforderlichen Tiefe ermittelt oder nicht in die Abwägung eingestellt worden. Die Auseinandersetzung mit dem Landschaftsbild sei unzureichend und stelle eine Abwägungsfehlschätzung dar. Die Feststellung einer landschaftlichen Unerheblichkeit des Eingriffs in Zwings, wie im Umweltbericht erfolgt, stehe nicht im Einklang mit den bisherigen Bewertungen des Landschaftsbildes. In seiner Bewertung weiche der Umweltbericht vom Landschaftsplan ab. Im Landschaftsplan werde die Einheit und Homogenität des Wurzacher Beckens und der Haidgauer Heide hervorgehoben, im Umweltbericht werde dies verneint. Die visuell wahrnehmbare Weite eines Landschaftsraumes werde nicht gesehen und verkannt, dass die Weite der Haidgauer Heide nicht primär durch intensive landwirtschaftliche Nutzung geprägt oder entstanden, sondern glazial-geogenen Ursprungs sei. Die Bewertung des Landschaftsbildes in seiner Eigenart sei, da maßgebliche Faktoren unberücksichtigt blieben, fehlerhaft. Die Standortalternativenprüfung sei auf einer unzureichenden Entscheidungsgrundlage getroffen worden. Insbesondere die vorgenommene Bewertung der Umweltverträglichkeit (Spitzenstellung) lasse sich angesichts der Schwächen und Fehler nicht halten. Zielsetzung der Standortalternativenprüfung sei es gewesen, einen Standort für ein interkommunales Gewerbe- und Industriegebiet zu finden. Hierfür seien auf den betroffenen Gemarkungen die geeigneten Standorte zu bestimmen und untereinander abzuwägen. Die Standortalternativenprüfung „für ein Industriegebiet mit einer Größe von 50 ha“ habe nicht alle mit einem GI dieser Größenordnung erwartungsgemäß einhergehenden umweltrelevanten Auswirkungen vollständig erfasst. Auch unter Berücksichtigung der Vorbelastung aus Industrie und Gewerbe sei eine eingehende Auseinandersetzung mit dem Thema Emissionen / Immissionen erforderlich gewesen. Die Standortalternativenprüfung sei unvollständig. In der FFH-Verträglichkeitsuntersuchung vom 7.9.2005, auf die die Standortprüfung explizit Bezug nehme, seien Luftschadstoffe nicht behandelt worden. Bei der Abwägung der weiteren Belange der Standort- und Alternativenprüfung liege ein Abwägungsdefizit vor. Aufgrund der mittlerweile bekannten Rahmenbedingungen für das Plangebiet, die nur ein deutlich eingeschränktes Industrie- und Gewerbegebiet zuließen, liege eine Abwägungsfehlschätzung vor. Es solle nunmehr, wie aus den aktuellen Planungen ersichtlich, lediglich eine Fläche von nicht einmal 30 ha realisiert werden. Nach den Bewertungskriterien der Standortalternativenprüfung habe dies eine Bewertung von „hoch negativ“ zur Folge gehabt. Hinsichtlich der FFH-Verträglichkeit sei die Ermittlung der umweltrelevanten Belange unzureichend und fehlerhaft. Sie könnten nicht den Nachweis zu erbringen, dass eine erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele und des Schutzzwecks der FFH- und Vogelschutzgebiete auszuschließen sei. Das Vorhaben sei daher bis zur genaueren Untersuchung gemäß §§ 37, 38 Abs. 1, 8, 40 NatSchG, 35 BNatSchG unzulässig. Pläne und Projekte seien vor ihrer Zulassung auf Verträglichkeit mit den Natura 2000 - Erhaltungszielen zu prüfen. Wenn erhebliche Beeinträchtigungen zu erwarten seien, sei der Plan unzulässig. Bereits vernünftige Zweifel am Ausbleiben erheblicher Beeinträchtigungen bedingten eine Verträglichkeitsprüfung. Dem Vorhaben stehe daher bis auf weiteres das Verbot des § 37 NatSchG entgegen.

- 25 Gegen die der Klägerin am 19.6.2009 per Fax bekanntgegebene und am 22.6.2009 förmlich gegen Empfangsbekanntnis zugestellte Ablehnungsentscheidung legten die Bevollmächtigten der Klägerin mit Schreiben vom 16.7.2009 Widerspruch ein und trugen mit weiterem Schreiben vom 3.9.2009 zur Begründung im Wesentlichen vor, mit der 2. Änderung des Flächennutzungsplans reagiere die Stadt Bad Wurzach auf einen dringenden Bedarf nach gewerblichen Bauflächen in den Gemeinden des Zweckverbands "Oberschwäbischer Gewerbe- und Industriepark Bad Wurzach". Im gesamten Landkreis herrsche ein Mangel an freien Industrieflächen. Der Mangel an gewerblichen Flächen korrespondiere in Bad Wurzach und Wolfegg mit einer negativen Arbeitsmarktentwicklung. Zwischen 2000 und 2007 habe die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Bad Wurzach um 11 %, in Wolfegg um 13 % abgenommen, während sie in derselben Zeit im Landkreis Ravensburg um 1,5 % zugenommen habe. Bei der von den Städten Bad Wurzach und Bad Waldsee sowie den Gemeinden Bergatreute und Wolfegg veranlassten Standortuntersuchung habe sich der Standort Zwings unter allen Gesichtspunkten als der geeignetste herausgestellt. Die Gemeinden hätten auf Wunsch des Landratsamts das geplante Gewerbegebiet um die Hälfte auf ca. 25 ha reduziert. Außerdem hätten sie in Aussicht gestellt, bereits ausgewiesene gewerbliche Bauflächen aus dem Flächennutzungsplan herauszunehmen und damit den Neueingriff zu kompensieren. Auf der Basis dieses Kompromisses habe das Landratsamt eine Zustimmung in Aussicht gestellt. Auch das Regierungspräsidium habe gegenüber dem Projekt eine grundsätzlich positive Haltung eingenommen und der Planung mit Zielabweichungsentscheidung vom Dezember 2008 zugestimmt. Den zahlreichen Forderungen des Landratsamts sei weitgehend entsprochen worden und es seien neben FFH- und Artenschutzverträglichkeitsprüfungen zahlreiche - aufwendige und teure - Gutachten, u.a. auch ein Luftreinhaltegutachten eingeholt worden. Aus letzterem ergebe sich, dass bei einer entsprechenden Schadstoffkontingentierung nachteilige Wirkungen für das Wurzacher Ried ausgeschlossen werden könnten. Ungeachtet dieser Nachbesserungen habe das Landratsamt den Beteiligten im Mai mitgeteilt, dass eine Genehmigung des Flächennutzungsplans nicht in Aussicht gestellt werden könne. Die Stadt Bad Wurzach habe jedoch einen Anspruch auf Genehmigung der 2. Änderung des Flächennutzungsplans aus §§ 6 Abs. 2, 1 Abs. 8 BauGB. Das Landratsamt habe durch eine Überspannung der rechtlichen Anforderungen und falsche Sachannahmen eine Zweckmäßigkeitkontrolle durchgeführt. Im Übrigen sei ungeachtet der Durchführung eines

Parallelverfahrens Gegenstand der rechtlichen Prüfung nicht der Bebauungsplan "Oberschwäbischer Gewerbe- und Industriepark Bad Wurzach", sondern die 2. Änderung des Flächennutzungsplans. Zu Unrecht verneine das Landratsamt die Planerforderlichkeit gemäß § 1 Abs.3 BauGB. Die Gemeinden stellten ihre Bauleitpläne in eigener Verantwortung auf (§ 2 Abs.1 Satz 1 BauGB). Ihnen stehe daher ein großer Beurteilungsspielraum bei der Beurteilung der Planerforderlichkeit zu. Notwendig sei allein ein schlüssiges städtebauliches Konzept. Dieses liege ausweislich der Planbegründung vor. Danach sei es das Ziel der Planung, den Bedarf der im Zweckverband "Oberschwäbisches Gewerbe- und Industriegebiet Bad Wurzach" zusammengeschlossenen Gemeinden nach gewerblichen Bauflächen zu decken, um Arbeitsplätze in einem möglichst breitgefächerten Branchenspektrum zu schaffen und zu erhalten und dadurch zu einer ausgewogenen Zusammensetzung der Bevölkerung beizutragen. Diese Zielsetzung habe das Regierungspräsidium Tübingen in der Zielabweichungsentscheidung vom 22.12.2008 als tragfähig und derart gewichtig erachtet, dass es zu ihrer Verwirklichung die Abweichung von einem Ziel der Raumordnung zugelassen habe. Es sei nicht im Ansatz erkennbar, inwiefern die Reduktion der ursprünglich angestrebten Fläche von 50 ha auf 25 ha Fläche, die auf Drängen des Landratsamts vorgenommen worden sei, das Ziel der Schaffung gewerblicher Flächen in Frage stellen würde. Die im Bebauungsplan vorgenommenen Ausschlüsse und Kontingentierungen betreffen nur den Bebauungsplan, nicht aber den Flächennutzungsplan. Im Übrigen seien die im Bebauungsplan vorgenommenen Ausschlüsse und Kontingentierungen das Ergebnis einer vom Landratsamt geforderten rücksichtsvollen und vorsorglichen Planung. Die Ausschlüsse und Kontingentierungen führten auch keineswegs zu einem generellen GE-Charakter des OGI mit der Folge, dass ein Bedarf zu verneinen wäre. Die derzeitigen Bemühungen um die C.-Ansiedlung in Bad Wurzach belegten dies. Völlig unverständlich sei schließlich die Kritik des Landratsamts an der Flächenkompensation, die auf Forderung des Landratsamts und des Regierungspräsidiums vorgenommen worden sei. Die 2. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Bad Wurzach weise auch keine Abwägungsfehler auf. Die umweltrelevanten Belange seien mit hinreichender Tiefe ermittelt, berücksichtigt und zutreffend abgewogen worden. Bei dem Flächennutzungsplan, der gem. § 5 Abs.1 BauGB die beabsichtigte Entwicklung lediglich in den Grundzügen darstelle, beschränke sich die Umweltprüfung nur auf die Grundzüge. Unabhängig hiervon sei die Umweltprüfung bei dem Projekt OGI mit sehr großer Untersuchungstiefe durchgeführt worden; deshalb gingen auch die Ausführungen des Landratsamts zur angeblich unzureichenden Bearbeitungstiefe möglicher Luftschadstoffe und Stickstoffeinträge fehl. Das Landratsamt vermische insoweit die Planungsebenen. Im Übrigen sei die Thematik Luftschadstoffe und Stickstoffeinträge im Bebauungsplanverfahren rechtsfehlerfrei abgearbeitet worden. Der Vorwurf einer mangelnden Bearbeitungstiefe sei haltlos. Entgegen der Behauptung des Landratsamts sei es nicht notwendig, die Stickstoffproblematik für alle Lebensraumtypen des Wurzacher Rieds separat zu prüfen. In dem Gutachten von iMA vom 30.3.2009 sei zur Bestimmung der Irrelevanzschwelle zu Recht auf das empfindlichste Ökosystem, nämlich das Hochmoor, abgestellt worden. Die Forderung nach einer Summationsbetrachtung sei völlig unverständlich, da bei einer Irrelevanzbetrachtung eine Summationsbetrachtung gerade nicht nötig sei. Auch die Kritik an der angeblich zu niedrig angesetzten Windgeschwindigkeit gehe fehl, da eine höhere Windgeschwindigkeit nicht zu höheren, sondern gerade zu niedrigeren Stickstoffeinträgen führen würde. Der Vorwurf, man habe den Rohrsee nicht hinreichend betrachtet, sei ebenfalls unbegründet. Das Gutachten von iMA belege, dass die am Rohrsee ankommenden Luftschadstoffe noch geringer seien als im Wurzacher Ried. Außerdem seien die im Rohrseegebiet vorkommenden Lebensraumtypen aufgrund ihrer natürlich nährstoffreichen Standorte unempfindlich gegen geringe Stickstoffeinträge aus der Luft. Die Forderung nach einer Untersuchung weiterer potentiell beeinträchtigender Schadstoffe sei unbegründet. Es seien alle Stoffe untersucht worden, die erfahrungsgemäß zu Schädigungen von Ökosystemen führen könnten. Dasselbe gelte hinsichtlich der schädlichen Wirkung von Stäuben. Auch die Beanstandung einer fehlenden Betrachtung des Einflusses des Projekts auf Wanderbewegungen von (nachtaktiven) Tierarten zwischen den FFH-/Vogelgebieten sei nicht nachvollziehbar. Die mögliche Steigerung der Zerschneidungswirkungen überörtlicher Straßen einschließlich des Kollisionsrisikos seien in der FFH-VU für Insekten und Vögel untersucht worden. Darin sei auch nachgewiesen, dass eine nennenswerte Beeinflussung der Zusammenhänge zwischen den Teilgebieten durch Lichtimmissionen ausgeschlossen werden könne. Auch die Ausführungen des Landratsamts zum Landschaftsbild und zum Landschaftsplan seien unzutreffend. Hier gelte ebenfalls, dass dieser Aspekt auf Flächennutzungsplanebene nicht detailliert bearbeitet werden könne. Gleichwohl gingen die Ausführungen im Umweltbericht zum Flächennutzungsplan in der Bearbeitungstiefe bereits sehr weit. Im Umweltbericht zum Bebauungsplan werde ausdrücklich auf den Landschaftsplan und dessen Bedeutung hingewiesen. Der Eingriff in das Landschaftsbild werde als erheblich qualifiziert. Daher seien zur Vermeidung und zum Ausgleich spezifische Maßnahmen der Geländegestaltung sowie Grünordnungsmaßnahmen vorgesehen. Dies halte sich eindeutig im Rahmen des gemeindlichen Abwägungsspielraums. Auch mit seiner Kritik an der Standortalternativenprüfung überschreite das Landratsamt seine Kontrollkompetenz. Eine dem Bauleitplanverfahren vorgeschaltete Alternativenprüfung, wie sie hier vorgenommen worden sei, sei rechtlich nicht erforderlich. Die vorgelegte Alternativenprüfung gehe über das gesetzlich Geforderte hinaus, weil der Suchraum der Standortalternativenprüfung im Bauleitplanverfahren maximal den Geltungsbereich des jeweiligen Bauleitplans, hier also das Gemeindegebiet der Stadt Bad Wurzach umfasse. Im Übrigen gebe es keinen Alternativstandort, der sich als vorzugswürdig aufdränge. Auch das Landratsamt selbst nenne keinen vorzugswürdigen Standort. Ein Mangel der Standortalternativenprüfung liege auch nicht darin begründet, dass der Standortalternativenprüfung zunächst eine "Wunschgröße" des geplanten Industrie-/Gewerbeparks von 50 ha zugrunde gelegt worden sei. Das Landratsamt sei grundsätzlich bereit gewesen, den Standort OGI dann zu akzeptieren, wenn das Gebiet um die Hälfte reduziert werde und eine Kompensation durch bestehende Gewerbeflächen erfolge. Es sei daher nicht nachvollziehbar, wenn das Landratsamt jetzt der Klägerin vorwerfe, sie habe die Fläche reduziert, ohne erneut eine Standortalternativenprüfung durchzuführen. Im Übrigen ändere sich auch bei reduzierter Fläche an den potentiellen Standorten nichts. Es bleibe dabei, dass auch dann Zwings und Ziegelbach die besten Standorte seien. Für ein Gewerbe- und Industriegebiet mit dem konkreten Zuschnitt des OGI gebe es zu dem Standort Zwings keine bessere Alternative. Hinsichtlich der FFH-Verträglichkeitsuntersuchung sei der Maßstab nicht durch §§ 37 ff. Naturschutzgesetz, sondern durch § 1a Abs.4 BauGB i.V.m. §§ 34 ff. Bundesnaturschutzgesetz vorgegeben. Die vom Landratsamt angemahnte FFH-Verträglichkeitsuntersuchung sei mit der erforderlichen Bearbeitungstiefe durchgeführt worden, mit dem Ergebnis, dass eine erhebliche Beeinträchtigung eines FFH-Gebietes nicht zu erwarten sei.

- 26 Mit Widerspruchsbescheid vom 26.2.2010 wies das Regierungspräsidium Tübingen den Widerspruch gegen die Ablehnung der Genehmigung der Änderung des Flächennutzungsplans zurück. Die Begründung wiederholt und vertieft im Wesentlichen die Ausführungen im Ausgangsbescheid. Zusätzlich wurde ausgeführt, die der Flächennutzungsplanung vorausgehende vergleichende Standortprüfung für ein interkommunales Industriegebiet der Kommunen Bad Wurzach, Bad Waldsee und Wolfegg sei für ein Industriegebiet mit einer Größe von 50 ha erfolgt. Diese Größe sei u.a. damit begründet, die Kommunen müssten gerade bei Ansiedlungsnachfragen größerer Betriebe schnell handeln und entscheiden können. Entsprechende Erfahrungen seien mit der im Jahr 2005 geprüften Ansiedlung der Firma K. im Raum Bad Wurzach gemacht worden. Dementsprechend seien in dem Standortvergleich auch Flächengrößen ≤ 35 ha als ungeeignet und hoch negativ bewertet worden. Wie sich in dem parallel zum Flächennutzungsplanverfahren durchgeführten und damit als vorhandene Erkenntnisquelle auch bei der Beurteilung des Flächennutzungsplans zu berücksichtigenden Bebauungsplanverfahren nunmehr jedoch gezeigt habe, sei am Standort "Zwings" unter Berücksichtigung der vorhandenen Rahmenbedingungen nur ein Industriegebiet mit einer wesentlich kleineren Fläche und mit weitgehenden Einschränkungen zulässig. Ergebnis des Planungsprozesses im Bebauungsplanverfahren sei ein Bebauungsplan mit einer Gesamtfläche von 28,79 ha und einer tatsächlichen Baufläche des GE von 9,06 ha und des GI von 8,23 ha. Die Fläche des GI von 8,23 ha entspreche einem Sechstel der ursprünglichen Konzeption. Die meisten Betriebsarten nach den Spalten 1 und 2 des Anhangs zur 4. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes seien ausgeschlossen. Für die Emissionen von Lärm und Stickoxiden seien Emissionskontingente festgelegt. Aufgrund dessen habe das Gewerbe- und Industriegebiet bei einer Gesamtbetrachtung eher den Charakter eines GE/GEE-Gebietes als eines Industriegebietes. Insgesamt sei die Abweichung von der ursprünglichen Plankonzeption so erheblich, dass das Gewerbe- und Industriegebiet zur Erreichung des ursprünglichen Planungsziels als nicht geeignet und damit auch nicht erforderlich zu bewerten sei. Entgegen dem Vortrag der Bevollmächtigten der Widerspruchsführerin beruhen die Einschränkungen des Gewerbe- und Industriegebiets nicht entscheidend auf der Forderung des Landratsamts, das ursprünglich mit 50 ha geplante Industriegebiet auf 25 ha zu verkleinern, sondern auf Restriktionen, die sich aus der plangegebenen Situation ergeben. Nachdem die Klägerin mit Ausnahme der Firma C., die jedoch im Bereich des Gewerbegebiets Bad Wurzach-West untergebracht werde, keinen weiteren aktuellen Flächenbedarf für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben geltend mache, sei davon auszugehen, dass die bei der Klägerin und den anderen beteiligten Gemeinden vorhandenen und in Ausweisung befindlichen Gewerbeflächen nicht nur kurz -, sondern auch mittelfristig zur Abdeckung des zu erwartenden Bedarfs ausreichen. Es gebe daher keine gewichtigen städtebaulichen Allgemeinwohlbelange, die noch für die vorliegende Planung angeführt werden können. Es liege auch ein Abwägungsfehler vor. Die Ausweisung einer gewerblichen Fläche ohne Anbindung an den bestehenden Siedlungsbereich, wie im vorliegenden Fall, sei zwar nicht notwendigerweise ein Verstoß gegen die Verpflichtung aus § 1 Abs. 4 BauGB, Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Gleichwohl bedeute die Ausweisung einer gewerblichen Baufläche außerhalb des Siedlungszusammenhangs eine Abweichung von den planerischen Leitvorstellungen des Landesentwicklungsplans und des Regionalplans, die im Rahmen der Verpflichtung nach § 1 Abs. 7 Baugesetzbuch, bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen, mit dem entsprechenden Gewicht in die Abwägung einzustellen ist. Dies sei hier nicht geschehen. Die Bedeutung der Planungsziele einschließlich der Bedeutung der Erhaltung von Freiräumen in der Landschaft sei verkannt und daher insbesondere auch die Möglichkeit, unter Verzicht auf das geplante interkommunale Gewerbe- und Industriegebiet innerhalb der beteiligten Gemeinden kleinflächigere Alternativen an städtebaulich integrierten Standorten zu realisieren, nicht bzw. nicht ernsthaft geprüft. Mit der Zielabweichungsentscheidung vom 22.12.2008 sei entgegen der Ansicht der Klägerin keine grundsätzliche Entscheidung über den Standort des Gewerbe- und Industriegebiets getroffen worden. Dies ergebe sich auch aus der Begründung der Entscheidung, in der ausgeführt worden sei, dass das Zielabweichungsverfahren keine grundsätzliche Standortentscheidung treffe, sondern lediglich durch die Ausräumung vorhandener Ziele der Raumordnung den Weg frei mache für eine Planungsentscheidung der betroffenen Kommunen. Diese habe sich dann im Detail mit den vielen weiteren fachlichen Belangen auseinanderzusetzen. Nur wenn auch die entsprechenden Fragestellungen voll umfänglich abgearbeitet werden könnten, könne am vorgesehenen Standort die Ausweisung eines Gewerbe- und Industriegebiets auch tatsächlich erfolgen.
- 27 Darüber hinaus sei auch die Abwägung der Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7a und b BauGB fehlerhaft. Das Gewerbe- und Industriegebiet solle in der Haidgauer Heide realisiert werden. Diese bilde zusammen mit dem Wurzacher Ried geomorphologisch eine Einheit, das Wurzacher Becken. Es handele sich um eine sehr weiträumige, offene Landschaft mit enormen Sichtbezügen in alle Richtungen, in der die nacheiszeitliche Landschaftsgenese mit den dafür typischen Landschaftsteilen, hier insbesondere dem ebenen Sander, nachvollzogen werden könne. Die Realisierung des Gewerbe- und Industriegebiets in dieser Landschaft bedeute einen massiven Eingriff in das Landschaftsbild. Die Errichtung von bis zu 190 m langen und bis zu 21 m hohen Gebäuden an diesem städtebaulich nicht integrierten Standort zerschneide den Landschaftsraum der Haidgauer Heide und überpräge ihn weithin sichtbar. Die vorgesehenen landschaftspflegerischen Begleitmaßnahmen könnten diesen Eingriff allenfalls, und dann auch erst in Jahrzehnten, abmildern, aber die zerschneidende Wirkung und die technische Überprägung dieses Landschaftsraums nicht beseitigen. Die für diesen Bereich charakteristische Ebene, die hier die Eigenart der Landschaft ganz wesentlich ausmache, sei in der Folge der Realisierung der Planung nicht mehr erfahrbar. Die Klägerin verkenne insofern auch die Bedeutung der Erhaltung eines intakten Landschaftsbildes für Bad Wurzach als Kur- und Badeort.
- 28 Die Umweltinformationen seien nicht in ausreichendem Maße erhoben worden. Der Abwägungsprozess leide damit an einem schwerwiegenden Fehler, da eine ausreichende Abarbeitung zu einer Änderung der Planung habe führen können. Insgesamt bewerte es das Regierungspräsidium Tübingen als schwerwiegenden Abwägungsfehler, dass

die Klägerin angesichts der fehlenden besonderen Rechtfertigung für ein interkommunales Gewerbe- und Industriegebiet einerseits und der gravierenden Auswirkungen der Planung auf die Landschaft und das Landschaftsbild sowie der zum Teil nicht abschließend geklärten Auswirkungen auf die Umwelt, einschließlich der Naturschutzgebiete Wurzacher Ried und Rohrsee sowie der Kiesgrube im Planungsgebiet andererseits, an dem Konzept eines interkommunalen Gewerbe- und Industriegebiets festgehalten habe. Vor dem Hintergrund des jetzigen Planungsergebnisses, also eines eher kleinflächigen Industrie- und Gewerbegebiets mit erheblichen Einschränkungen, habe erneut geprüft werden müssen, ob nicht eine Inanspruchnahme bestehender Gewerbegebietsflächen bzw. die Ausweisung von Gewerbegebietsflächen in den durch die Flächennutzungspläne der beteiligten Gemeinden überplanten Flächen eine landschafts- und umweltschonendere Alternative gewesen wäre. Insoweit habe es allerdings auf Grund der Fixierung der Klägerin auf ein interkommunales Industrie- und Gewerbegebiet an der erforderlichen Abwägungsoffenheit gefehlt.

29 Der Widerspruchsbescheid wurde am 5.3.2010 zugestellt.

30 Die Klägerin hat am 1.4.2010 die vorliegende Klage erhoben. Zur Begründung werden die Ausführungen aus dem Widerspruch wiederholt und vertieft. Im Einzelnen wird ausgeführt, der Nachweis eines Rechtsverstößes obliege den Genehmigungsbehörden. Ein solcher Nachweis sei aber nicht erfolgt. Die Erforderlichkeit der Planung sei bezüglich des interkommunalen Plangebiets Zwings / OGI gegeben. Die Entscheidung darüber, ob, wo und in welchem Umfang Gewerbegebiete ausgewiesen würden, sei im Grunde eine Frage der Gemeindepolitik. Die Zielsetzung, mit der Ausweisung von Gewerbeflächen Arbeitsplätze in einem möglichst breit gefächerten Branchenspektrum zu schaffen, sei legitim. Die ursprüngliche Plankonzeption könne der Erforderlichkeit der Planung nicht entgegen gehalten werden. Gegenstand der zu genehmigenden Planung sei nicht das ursprüngliche Konzept (50 ha), sondern das jetzt geplante Gewerbegebiet mit einer Größe von 25 ha. Eine Änderung des Planungsziels durch die Gemeinde sei zulässig und Ausdruck der gestalterischen Planungsfreiheit. Eine teilweise Befriedigung des Bedarfs sei für die Klägerin besser als die gänzliche Nichterfüllung des Bedarfs. Die Einschränkungen und Kontingentierungen im Bebauungsplan hätten keinen Einfluss auf die Erforderlichkeit des Flächennutzungsplans. Dieser weise lediglich ein Gewerbegebiet ohne Differenzierung nach Gewerbe- und Industriegebiet aus. Der Bebauungsplan, der eine solche Differenzierung vornehme, sei nicht Prüfungsgegenstand. Zu Unrecht werde der Flächenbedarf verneint und dies der Erforderlichkeit der Planung entgegen gehalten. Es werde übersehen, dass ungenutzte Gewerbeflächen tatsächlich zum Teil nicht verfügbar seien oder nicht heutigen Anforderungen entsprächen. Dies sei gerade der Anlass gewesen für die Änderung der bisherigen Planung und die Konzentration der gewerblichen Entwicklung an einem Standort. Die angeblich fehlende Nachfrage stehe der Erforderlichkeit der Planung ebenfalls nicht entgegen. Bei der Bauleitplanung handele es sich um eine Angebotsplanung. Einer Bedarfsanalyse bedürfe es zum Nachweis nicht. Die Gemeinde könne auch einem künftigen Bedarf entsprechen. Die Planung sei zwingend geboten, um Arbeitsplätze zu schaffen. Die Behauptung, dass es keinen Bedarf in Bad Waldsee/Bad Wurzach gebe, treffe nicht zu. Es bestehe in Oberschwaben ein außerordentlich großer Bedarf an Gewerbeflächen. Das zeige auch die Ansiedlung der Verzinkerei Fa. C. in Bad Wurzach, die von der Klägerin im Gewerbepark Bad Wurzach West angesiedelt worden sei. Weitere Gewerbeflächen stünden in Bad Wurzach nicht zur Verfügung. Daher sei für eine Ansiedlung in den letzten Jahren nicht geworben worden. Im Hinblick auf die Rechtsunsicherheit seien Anfragen in den vergangenen Jahren abschlägig beschieden worden. Die Ziele der Raumordnung stünden dem Plangebiet nicht entgegen. Bezüglich des Ziels 3.3.5 des Regionalplans habe das Regierungspräsidium Tübingen eine Abweichung mit Entscheidung vom 22.12.2008 zugelassen. Die Grundsätze in den Ziffern 2.2.1 und 3.1.9 des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg stünden der Ausweisung des Gebiets Zwings / OGI nicht entgegen. Der Wortlaut der Plansätze verdeutliche, dass der festgelegte Vorrang (3.1.9: Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am Bestand, 2.2.1: Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Siedlungsbereiche) nicht absolut, sondern nur im Rahmen des Möglichen gelte. Danach handele es sich - entgegen der Bezeichnung als Ziele - um Grundsätze der Raumordnung und damit um Abwägungsdirektiven. Die Abwägung zur Änderung des Flächennutzungsplans sei nicht zu beanstanden. Der interkommunale Planungsansatz werde vom Landesentwicklungsplan in den Ziffern 2.3.2 und 2.4.2 ausdrücklich aufgegriffen. Die dort aufgestellten Grundsätze stünden den vom Regierungspräsidium angeführten Plansätzen gegenüber. Der interkommunale Ansatz stelle eine Minderung des Eingriffs in Natur und Landschaft dar. Durch den Verzicht auf den interkommunalen Ansatz habe keine Eingriffsminimierung erreicht werden können. Auch gehe aus dem Umweltbericht hervor, dass sämtliche relevanten raumordnerischen Gesichtspunkte in die Abwägungsentscheidung eingeflossen seien. Abwägungsfehler lägen damit nicht vor. Die Gemeinde sei bei ihrer Abwägung den im Zielabweichungsbescheid des Regierungspräsidiums Tübingen aufgestellten Grundsätzen gefolgt und habe diese wörtlich in den Bebauungsplanentwurf übernommen. Dies könne nur schwerlich einen Abwägungsfehler begründen. Die Aussagen des Regierungspräsidiums Tübingen im Zielabweichungsverfahren seien verbindlich. An diesen Aussagen müsse sich die Behörde festhalten lassen. Dies gelte auch für die Ausführungen in der Begründung. Im Zielabweichungsverfahren seien die Vorgaben der Raumordnung umfassend geprüft worden. Mit der Stattgabe im Zielabweichungsverfahren sei damit die Übereinstimmung des Vorhabens mit den Vorgaben der Raumordnung bescheinigt worden. Jedenfalls habe das Regierungspräsidium Tübingen mit seinen Ausführungen im Zielabweichungsbescheid einen Vertrauenstatbestand bei der Klägerin geschaffen. Auf die Richtigkeit und den Bestand der Bewertung des Standorts Zwings unter raumordnerischen Gesichtspunkten habe sich die Klägerin verlassen dürfen. Es bestehe keine besondere Rechtfertigungspflicht für das interkommunale Planungskonzept. Eine solche Pflicht sei nicht normiert. Das interkommunale Konzept für das OGI entspreche den Leitlinien von Landesentwicklungsplan und Regionalplan im Hinblick auf die Entwicklung von Gewerbe und Industrie. Der Hinweis des Regierungspräsidiums und des Landratsamts auf die nicht erlassene Landschaftsschutzverordnung sei unzulässig, da die nicht erlassene Vorschrift der Planung des OGI nicht entgegen stehen könne. Das Europadiplom für das Wurzacher Ried stehe der gewerblichen Entwicklung der Stadt nicht entgegen, was sich aus den Ausführungen zu den Verlängerungsentscheidungen des Europarats ergebe. Das OGI stelle am Standort Zwings die geomorphologische

Struktur des Wurzacher Beckens nicht in Frage; die Struktur bleibe weiterhin erkennbar. Eine Beeinträchtigung des Kur- und Badebetriebs in Bad Wurzach sei nicht erkennbar. Die umweltrelevanten Belange seien mit hinreichender Tiefe ermittelt, berücksichtigt und zutreffend bewertet worden. Dabei sei zu berücksichtigen, dass beim vorbereitenden Bauleitplan kein Detaillierungsgrad verlangt werden könne, wie beim Bebauungsplan. Abwägungsfehler lägen auch bezüglich der Umweltbelange nicht vor. Die Bedeutung der Kiesgrube im Plangebiet für die Fauna sei nicht verkannt worden. Die in den Bescheiden geübte Kritik könne im Bebauungsplanverfahren geprüft werden und dort möglicherweise zur Optimierung der Planung beitragen. Für die Rechtmäßigkeit des Flächennutzungsplans sei die Kritik nicht relevant. Anhaltspunkte dafür, dass sich andeutende Konflikte (Stäube, Wechselwirkungen mit FFH- und Vogelschutzgebieten, Lichteinwirkungen und nachteilige Auswirkungen auf das Landschaftsbild) im Bebauungsplanverfahren nicht lösen lassen würden, lägen nicht vor. Die Lösung setze allerdings die Kenntnis von erst im Bebauungsplanverfahren zu ermittelnden, relevanten Faktoren voraus (z.B. Höhe der Gebäude, Eingrünungskonzept). Die FFH- und Vogelschutzgebietverträglichkeitsprüfung sei fehlerfrei und vollständig durchgeführt worden. Ihr Ergebnis belege, dass eine erhebliche Beeinträchtigung eines FFH- und/oder Vogelschutzgebietes ausgeschlossen sei. Eine vorgeschaltete Alternativenprüfung sei nicht erforderlich. Die Alternativenprüfung beziehe sich nur auf das Gemeindegebiet von Bad Wurzach bzw. auf das von deren Flächennutzungsplan erfasste Gebiet. Die Alternativenprüfung müsse sich nur auf die Planungsziele der Klägerin beziehen. Dem entsprechend sei ausschließlich nach einem Standort für ein interkommunales Gewerbe- und Industriegebiet gesucht worden. Der Gemeinde stehe ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Gestaltungsspielraum zu, der erst überschritten sei, wenn die Planung im Hinblick auf eindeutig bessere Alternativen, unhaltbar sei. Dies sei nicht der Fall. Das Planungsziel, ein interkommunales Gewerbe- und Industriegebiet im Flächennutzungsplan der Stadt Bad Wurzach auszuweisen, sei durch einen kommunalen Planungsansatz von vornherein nicht erreichbar. Dennoch zeige die Standortalternativenprüfung, dass sich die Klägerin auch mit einem kommunalen Alternativkonzept auseinandergesetzt habe. Dieses sei jedoch aus guten Gründen verworfen worden. Fehler der Standortalternativenprüfung seien auch bei der Anlegung eines strengsten Maßstabes nicht zu erkennen. Es gebe schlicht keinen vorzugswürdigen Alternativstandort für das interkommunale Gewerbe- und Industriegebiet. Der Standort Zwings sei vorrangig geeignet und erreiche insbesondere in Bezug auf die Umweltverträglichkeit die besten Werte. Die verbleibenden, vom Landratsamt benannten Risiken (stoffliche Emissionen, Lebensraum der Feldlerche) könnten durch planerische Festsetzungen im Bebauungsplan bewältigt werden. Im Zielabweichungsverfahren habe auch das Regierungspräsidium festgestellt, dass es neben dem Standort Zwings keine schonenderen oder geeigneteren Alternativen gebe. Die FFH-Verträglichkeit sei beim Standort Zwings gegeben. Die Erhaltungsziele und der Schutzzweck des FFH-Gebiets „Wurzacher Ried und Rohrsee“ und des europäischen Vogelschutzgebiets „Wurzacher Ried“ seien bei der Bauleitplanung beachtet worden. Nach der durchgeführten Verträglichkeitsprüfung könnten erhebliche Beeinträchtigungen der Schutzgebiete durch das Planvorhaben ausgeschlossen werden. Das Regierungspräsidium komme insofern zu einem anderen Ergebnis, weil erneut die Planungsebenen vermischt und dabei der Prüfung des Flächennutzungsplans das zugrunde gelegt würde, was nur im Rahmen des Bebauungsplans geprüft werden könne. Die Verträglichkeitsprüfung müsse auch nicht auf ein Nullrisiko für die betroffenen Gebiete ausgerichtet werden, da hierfür der wissenschaftliche Nachweis nie geführt werden könne.

- 31 Die Klägerin beantragt,
32 den Bescheid des Landratsamts Ravensburg vom 16. Juni 2009 und den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Tübingen vom 26. Februar 2010 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, die 2. Änderung des Flächennutzungsplans, entsprechend dem Antrag der Klägerin vom 23. März 2009, zu genehmigen, sowie die Zuziehung des Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.
- 33 Der Beklagte beantragt,
34 die Klage abzuweisen.
- 35 Zur Begründung wird auf die Ausführungen in den Bescheiden verwiesen. Weiter wird vorgebracht, die Berücksichtigung der Erkenntnisse des Bebauungsplanverfahrens müsse erfolgen, weil die Klägerin diese durch Verweisungen selbst in das Flächennutzungsplanverfahren eingeführt habe. So werde im Umweltbericht zum Flächennutzungsplanverfahren auf die Umweltuntersuchung im Bebauungsplanverfahren verwiesen und diese zur Basis des Umweltberichts erklärt. Weiter werde im Umweltbericht auf die FFH-Verträglichkeitsuntersuchung im Bebauungsplanverfahren verwiesen. Daher habe die Behörde diese Punkte bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit des Flächennutzungsplans berücksichtigen müssen. Sie habe nichts vermischt. Die Aussagen zum Bebauungsplan seien auch von Amts wegen zu berücksichtigen gewesen. Die Klägerin habe die Verfahren parallel durchgeführt und dabei das Flächennutzungsplanverfahren als Anhängsel des Bebauungsplanverfahrens behandelt. Die sich im Bebauungsplan abzeichnenden Nutzungskonflikte und Vollzugshindernisse habe man in dieser Situation bei der Prüfung des Flächennutzungsplans berücksichtigen müssen. Es sei nicht zulässig, bereits bekannte Probleme auf die nachfolgende Planungsebene zu verlagern um eine „einfachere“ Abwägung im Flächennutzungsplanverfahren durchführen zu können. Dies gelte zumindest dann, wenn die vorgesehenen Lösungswege möglicherweise nicht realisierbar seien. Der für die Genehmigung des Flächennutzungsplans angelegte Prüfungsmaßstab sei berechtigt. Folgende Faktoren hätten den Maßstab erforderlich gemacht: Die Lage des Plangebiets zwischen zwei FFH-/Vogelschutzgebieten. Die Ausweisung des Wurzacher Rieds als Naturschutzgebiet. Die Existenz zahlreicher Biotope in der näheren Umgebung des Plangebiets. Das Plangebiet sei bisher frei von Bebauung. Aus dem Bebauungsplanverfahren seien bereits eine Vielzahl von Informationen bekannt gewesen. Es sei beim Prüfungsmaßstab auch zu beachten, dass es auch auf der Ebene des Flächennutzungsplans zulässig sei, Einschränkungen des Gebietstyps (GI/GE) vorzunehmen und Immissionsgrenzwerte festzusetzen, wenn dies erforderlich sei, um einen Nutzungskonflikt von grundlegender

Bedeutung für die gesamträumliche Entwicklung planerisch zu bewältigen. Wenn bei erstmaliger Darstellung des Plangebiets im Flächennutzungsplan bereits klar sei, dass unter den G-Entwicklungstypen einer davon nur unter Einhaltung bestimmter Grenzwerte zulässig ist, erfordere dies auch auf der Ebene des Flächennutzungsplans eine entsprechend detaillierte Abarbeitung. Die Erforderlichkeit sei bezüglich der Planung nicht gegeben. Der der Planung zugrunde gelegte Bedarf an Gewerbeflächen sei nicht schlüssig und plausibel dargestellt und rechtfertige daher die Planung nicht. Der ursprünglich gegebene Bedarf an Industriefläche sei entfallen. Werde jetzt eine Entwicklung des neuen Plangebiets für Gewerbeflächen beabsichtigt, seien für diesen Gewerbeflächenbedarf auch andere nicht genutzte Gewerbeflächen in den Blick zu nehmen. Dies gelte auch hinsichtlich des nur geringen GI-Anteils von noch 8,23 ha. Es sei nicht plausibel von einem generellen Bedarf der Klägerin an Gewerbeflächen zu sprechen, wenn bei einem Wegfall des Gebiets Brugg unter Berücksichtigung des neuen Gebiets die verfügbare Gewerbefläche abnehme. Auch das Argument, eine teilweise Befriedigung des Bedarfs sei besser als eine Nichterfüllung, könne den hieraus sich ergebenden Widerspruch nicht auflösen. Standortwahl und Standortalternativprüfung seien zu beanstanden. Die zur Rechtfertigung des Plangebiets herangezogenen Ergebnisse der Standortalternativenprüfung seien überholt. Die Planung habe sich quantitativ und qualitativ deutlich verändert. Früher habe die Klägerin ein Industriegebiet mit 50 ha geplant. Nun sei ein 25 ha großes Gewerbegebiet mit großen Einschränkungen vorgesehen. Der Industriegebietsanteil liege nur noch bei 8,23 ha. Dennoch werde im Umweltbericht zum Flächennutzungsplan und zum Bebauungsplan auf das Ergebnis der Standortalternativprüfung von 2006 verwiesen. Aus der Ungeeignetheit der Standortalternativprüfung, die denkbare Alternativen wegen falscher Größenannahmen nicht berücksichtige, ergebe sich ein Abwägungsdefizit. Eine Flächenbilanzierung für das Gebiet der Klägerin durch das Landratsamt zeige für die nunmehr geplante Größe des Plangebiets Alternativen auf. Diese dürften nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Der interkommunale Ansatz erfordere eine Standortalternativenprüfung auf den Gebieten aller beteiligten Gemeinden. Es treffe nicht zu, dass bei einem interkommunalen Gebiet nur die Alternativen auf dem Gebiet der Klägerin geprüft werden müssten. Das Plangebiet widerspreche auch den raumordnerischen Zielsetzungen. Der Leitgedanke aus der Nummer 2.4.2 des Regionalplans, dass beim Fehlen geeigneter Flächen und zur Konzentration des Flächenbedarfs die Entwicklung und Nutzung von Gewerbegebieten für mehrere Gemeinden anzustreben seien, stelle keinen Belang dar, dem die weiteren raumordnerischen oder sonstigen Belange unterzuordnen seien. Insofern habe die Klägerin die Tragweite der Belange verkannt. Der Belang „interkommunaler Ansatz“ sei nicht dergestalt gewichtig, dass er geeignet sei, die negativen Aspekte des Plans auszugleichen oder zu rechtfertigen. Nur die Ausweisung eines großen Industriegebiets hätte dazu führen können, dass die Vorzüge des Standorts im Verhältnis zu den negativen Auswirkungen des Plans (Eingriff in Natur und Landschaft, Flächenverbrauch) eine hohe Bewertung erfahren hätten. Das jetzt vorgesehene kleine Gebiet mit geringem Entwicklungspotential könne den damit verbundenen massiven Eingriff in Natur und Landschaft nicht rechtfertigen. Die Genehmigung im Zielabweichungsverfahren stelle keine Billigung der Standortentscheidung dar. Gegenstand des Verfahrens sei lediglich die Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem schutzbedürftigen Bereich für die Wasserwirtschaft gewesen. Eine Bindungswirkung sei schon wegen der unterschiedlichen Prüfungsgegenstände nicht gegeben. Zudem sei im Zielabweichungsverfahren von einem großflächigen Industriegebiet ausgegangen worden. Mit dem neuen Planungsziel (Verkleinerung) ändere sich auch die Bewertung der raumordnerischen Gesichtspunkte. Die FFH-Verträglichkeit sei beim Plangebiet nicht gegeben. Die Grenzen der Belastbarkeit der FFH-Gebiete bezüglich des Eintrags von Stickstoffen und Nitraten seien nicht hinreichend ermittelt worden. Die Annahme einer pauschalen Irrelevanzschwelle von 10% sei nicht zulässig. Die Gutachten gingen jedoch von einer solchen Irrelevanzschwelle aus. Die vorgelegten Berichte und Gutachten belegten daher eine Verträglichkeit des Plangebiets mit den Erhaltungszielen des FFH-Schutzgebiets nicht. Dem Vollzug des Plangebiets stehe daher das Verbot gemäß §§ 36, 34 BNatSchG entgegen. Bezüglich des Landschaftsbilds sei die Abwägung fehlerhaft. Das Landschaftsbild sei an der vorgesehenen Stelle hochwertig und schützenswert. Es sei als Belang mit und ohne Landschaftsschutzgebietsverordnung in die Abwägung einzustellen.

- 36 Die Klägerin hat am 5.10.2011 eine weitere Standortalternativenprüfung des Ingenieurbüros „... F. und U.“, Ü., vom Juni 2011 vorgelegt, mit einer vergleichenden Untersuchung der 7 Standorte 1. Bad Wurzach, a) Gewerbepark West (6 ha), b) Krattenweiler (8 ha); 2. Brugg; 3. Seibranz; 4. Truschwende; 5. Molpertshaus, Kiesgrube Queck; 6. Unterschwarzach und 7. Zwings. Die weitere Untersuchung kommt zum Ergebnis, dass sich die Standorte Bad Wurzach, Brugg, Unterschwarzach, Seibranz und Molpertshaus aus unterschiedlichen Gründen nicht eignen. Die Standorte Truschwende und Zwings seien geeignet, dabei sei Zwings vorzugswürdig. Truschwende liege an der Hauptzufahrt für Kurgäste, habe keine Bahnanbindung und verfüge nicht über Erweiterungsmöglichkeiten. Gegen Truschwende spreche auch die fehlende interkommunale Eignung. Jedweder Bezug dieses Standorts zu Bad Waldsee, Bergatreute und Wolfegg fehle. Zwings liege in zentraler Lage zwischen den interkommunalen Siedlungsschwerpunkten, habe eine Bahnanbindung und verfüge über Erweiterungsmöglichkeiten in Richtung Westen. Zu diesem Ergebnis der Studie vom Juni 2011 lässt die Klägerin vortragen, der Vorwurf einer mangelhaften Standortuntersuchung treffe nicht zu. Das gelte nach dem Ergebnis der Nachuntersuchung auch dann, wenn man deutliche Abstriche bei der Standorteignung mache. Der bestgeeignetste Standort sei durch einen aufwändigen und teuren Untersuchungsprozess ermittelt worden. Das Manko sei lediglich, dass das Landratsamt Zwings als „heiligen Boden“ einstufe und deswegen erbittert ablehne.
- 37 Zur nachgereichten Standortalternativenprüfung vom Juni 2011 trägt der Beklagte vor, es seien nicht die Standorte in den anderen Mitgliedsgemeinden des Zweckverbands untersucht worden. Es seien nur die Standorte untersucht worden, auf die das Landratsamt die Klägerin auf ihrem Gebiet hingewiesen habe, um eventuell mögliche Gewerbeflächenpotentiale aufzuzeigen. Wegen der interkommunalen Zielsetzung und der Beauftragung durch den Zweckverband, habe aber die Pflicht bestanden, auch die möglichen Standorte auf den Gebieten der anderen Zweckverbandsgemeinden zu untersuchen. Es liege daher eine fehlerhafte Ermittlung des Abwägungsmaterials vor. Die Möglichkeit, kleinere Flächen im Anschluss an bestehende Siedlungen auszuweisen, sei ohne überzeugende Gründe verworfen worden. Auch sei nicht geprüft worden, ob im vorliegenden Fall der interkommunale Ansatz überhaupt die gewollten Vorteile bzw. Synergieeffekte mit sich bringe. Erst dann erhalte

der interkommunale Ansatz nämlich ein entsprechendes Gewicht. Weiterhin fehle eine plausible Darstellung des Flächenbedarfs. Daran ändere auch die Anpassung der Flächensuchgröße auf 15-25 ha nichts. Bei der Untersuchung würde die verkehrstechnische Anbindung und hierbei insbesondere die Bahnanbindung überbewertet. Die Verlagerung auf die Schiene sei zwar wünschenswert, entspreche aber nicht der gewerblichen Praxis. Die Untersuchung gehe auch nicht darauf ein, dass weitere Flächen derzeit bereits überplant würden (3. Änderung des Flächennutzungsplans, Erweiterung von Wurzach-West, vorhabenbezogener Bebauungsplan C.). Das Argument, Truschwende eigne sich nicht als interkommunaler Standort, weil es keine räumliche Beziehung zu den anderen Zweckverbandsgemeinden aufweise, treffe nicht zu. Weitere geplante bzw. bereits durchgeführte Ausweisungen von Gewerbeflächen in Bad Wurzach (Fa. C. plus 6,4 ha) und Bad Waldsee (plus 8,6 ha, minus 10,9 ha G-Fläche umgewandelt zu W-Fläche) hätten den Flächenbedarf weiter verändert. Trotz abgeschlossener Genehmigungsverfahren habe die Fa. C., der einzige Interessent zum Zeitpunkt der Entscheidung des Landratsamts, bisher mit dem Bau nicht begonnen.

- 38 Die Beteiligten und die im Sitzungssaal anwesenden Vertreter der anderen Zweckverbandsgemeinden wurden zu der Möglichkeit, den Zweckverband bzw. die anderen Zweckverbandsgemeinden zum Rechtsstreit gemäß § 65 Abs. 1 VwGO beizuladen angehört. Nachdem eine Beiladung von keiner Seite gewünscht wurde, hat das Gericht von der Beiladung des Zweckverbands und der Zweckverbandsgemeinden abgesehen.
- 39 In der mündlichen Verhandlung gab der Bürgermeister der Klägerin an, ihm sei noch 4 Wochen vor der Versagung der Genehmigung vom Landratsamt Unterstützung bezüglich des Plangebiets Zwings / OGI in Aussicht gestellt worden. Herr S. vom Umweltamt habe ihm nach dem Scheitern der Ansiedlung K. gesagt, dass er bezüglich des Gebiets mit einem Bedarf von 15 ha ins Rennen gehen solle. Die Klägerin habe 70% der Flächen für Zwings / OGI vor dem Scheitern der Ansiedlung K. im Mai 2006 erworben. Die Klägerin habe bei Grundstücksflächen im Umfang von 7 ha ein Rücktrittsrecht, das am 31.12.2011 auslaufe. Für Grundstücksflächen im Umfang von 10 ha hätten die Verkäufer ein Rücktrittsrecht. Die Klägerin habe für die Flächen durchweg nur den landwirtschaftlichen Preis bezahlt, nebst einem Zuschlag von unter 50% Prozent des landwirtschaftlichen Preises. Die Flächen seien mittlerweile auf den Zweckverband übertragen. Eine Positionierung des interkommunalen Gewerbe- und Industriegebiets in einem Bereich wie Brugg sei zwischen den Zweckverbandsgemeinden nicht konsensfähig gewesen. Die Partnergemeinden hätten dabei nicht nur die Abgabenseite im Blick gehabt, sondern auch die Möglichkeit der Erreichbarkeit des Standorts für ihre Gemeindebürger. Insofern sollten auch die Auswirkungen des neuen Gebiets bezüglich der Entstehung neuer Arbeitsplätze verbunden mit dem Zuzug neuer Bewohner gerecht geteilt werden. Die Zweckverbandsgemeinden hätten bislang keine Vereinbarung zur Flächenkompensation geschlossen. Sie sähen sich durch den Zielabweichungsbescheid, der das Flächenkompensationskonzept enthalte, als gebunden an. Falls ein veränderter Bedarf bei einer Gemeinde auftrete, werde man beim Landratsamt und beim Regierungspräsidium um eine vom Konzept abweichende Entscheidung nachsuchen. Es gebe auch keine gemeinsamen Flächennutzungspläne. Der Auftrag zur Fortschreibung des Landschaftsplans vom 8.6.1998 sei erteilt worden, die Fortschreibung sei noch nicht erfolgt. Die kürzlich am 23.9.2011 erfolgte Änderung des Landschaftsplans der Klägerin betreffe nur den Teilbereich Bad-Wurzach-West. Die Klägerin verfüge über ein Gewerbeentwicklungskonzept aus dem Jahr 2000. Dieses Konzept sei durch spätere Entwicklungen überholt. Zum Beschlusszeitpunkt am 18.2.2009 habe es einen konkreten Ansiedlungsinteressenten gegeben, nämlich die Fa. C.. Für diese sei mittlerweile eine Fläche in Bad Wurzach Gewerbepark-West gefunden worden. Die Firma habe diese Fläche mittlerweile auch von der Klägerin erworben. Der Bürgermeister der Stadt Bad Waldsee gab an, die im Flächenkompensationskonzept angegebene Fläche in Bad Waldsee, B30/Abfahrt Bad Waldsee Ost, sei im Umfang von 8,5 ha in Wohnbaufläche umgewandelt worden. Der Bürgermeister der Gemeinde Wolfegg gab an, bezüglich der Herausnahme des Gewerbegebiets „Schlupfenmösle“ gebe es einen Beschluss des Gemeinderats. Der Vollzug sei aufgeschoben. Bei der nächsten Fortschreibung des Flächennutzungsplans solle das „Schlupfenmösle“ als Gewerbegebiet aus dem Flächennutzungsplan herausgenommen werden. Weiter erklärten die Zweckverbandsmitglieder gegenüber dem Gericht, dass die Mitgliedsgemeinden ab dem Zeitpunkt der Nutzbarkeit des Industrie- und Gewerbegebiets Zwings und bis zur vollständigen Ausnutzung der dort verfügbaren Flächen auf die Ausweisung eigener Flächen für Neuansiedlungen, für die Zwings geeignet sei, verzichten und hierfür geeignete Neuansiedlungen ausschließlich in Zwings vornehmen werden. Von der Vertreterin des Landratsamts Ravensburg wurde in der mündlichen Verhandlung angegeben, das Landratsamt habe das Plangebiet Zwings / OGI bezogen auf die Ansiedlung der Fa. K. unterstützt. Nach dem Scheitern dieser Ansiedlung sei eine neue Situation entstanden. Das Landratsamt sei bezüglich der veränderten Situation der Ansicht, dass Zwings für OGI kein geeigneter Standort sei. Darauf habe das Landratsamt hingewiesen und unter anderem eine Rundfahrt mit dem Landrat durchgeführt, um einen anderen, geeigneten Standort zu finden. Für den Fall, dass die Behörde mit den im Genehmigungsverfahren vorgebrachten rechtlichen Bedenken gegen das Gewerbe- und Industriegebiet bei Zwings in dem gerichtlichen Verfahren nicht durchdringen könne, behalte sich das Landratsamt die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets vor.
- 40 In der mündlichen Verhandlung wurde dem Gericht vom Vertreter der Klägerin eine schriftliche Erklärung übergeben, in der die Zweckverbandsgemeinden „sich hiermit rechtsverbindlich gegenüber dem Land Baden-Württemberg“ verpflichten „das im Zielabweichungsbescheid des Regierungspräsidiums Tübingen vom 22.12.2008 ... dargestellte Flächenkompensationskonzept umzusetzen, sofern die 2. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Bad Wurzach genehmigt wird. An diese Verpflichtungserklärung halten sich die Städte und Gemeinden gebunden, solange die Fläche für den Oberschwäbischen Gewerbe- und Industriepark im Flächennutzungsplan der Stadt Bad Wurzach darstellt ist“.
- 41 Das Gericht hat im vorgesehenen Plangebiet und in seiner Umgebung einen Augenschein eingenommen;

bezüglich des Ergebnisses wird auf den Inhalt der Anlage zur Sitzungsniederschrift und auf die beim Augenschein gefertigten Fotografien verwiesen.

- 42 Dem Gericht haben die Planakten der Klägerin zu den Bauleitplanverfahren Zwings / OGI und die Behördenakten des Landratsamts Ravensburg und des Regierungspräsidiums Tübingen auch zum Zielabweichungsverfahren vorgelegen; bezüglich weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt dieser Unterlagen und auf die Ausführungen der Beteiligten in ihren Schriftsätzen verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 43 Das Gericht versteht, gemäß der für die Klägerin in der mündlichen Verhandlung abgegebenen Erklärung, das Ziel der Verpflichtungsklage so, dass keine isolierte Teilgenehmigung für die Herausnahme des bisherigen Gewerbegebiets Brugg aus dem Flächennutzungsplan begehrt wird. Aus der insofern maßgeblichen Sicht der Klägerin sind die beiden Bestandteile der 2. Flächennutzungsplanänderung nicht teilbar, setzt also die Herausnahme des Gewerbegebiets Brugg zwingend die Genehmigung für das Gewerbegebiet Zwings voraus.
- 44 Mit dieser Zielsetzung ist die Verpflichtungsklage (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.12.1969 - IV C 105.66 -, Juris) zwar zulässig, aber insgesamt nicht begründet und bleibt daher ohne Erfolg. Sie scheitert am fehlenden Genehmigungsanspruch für die Ausweisung der gewerblichen Bauflächen in Zwings. Die versagenden Bescheide sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 VwGO).
- 45 Rechtsgrundlage ist § 6 Abs. 1 und 2 BauGB. Danach bedarf der Flächennutzungsplan der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde (vgl. § 6 Abs. 1 BauGB). Die hierdurch eröffnete Zuständigkeit der höheren Verwaltungsbehörde wurde mit § 1 Abs. 2 BauGB-DVO vom 2.3.1998 auf die untere Verwaltungsbehörde übertragen, so dass das Landratsamt Ravensburg für die Erteilung der Genehmigung zuständig ist.
- 46 Nach § 6 Abs. 2 BauGB darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder dem BauGB, den aufgrund des BauGB erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht. Es handelt sich hierbei um eine gebundene Entscheidung, das heißt, die Genehmigung ist zwingend zu versagen, wenn ein Rechtsverstoß im Sinne des § 6 Abs. 2 BauGB vorliegt. Ist der Flächennutzungsplan dagegen rechtsfehlerfrei, steht der antragstellenden Gemeinde ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung zu (Gierke in Brügelmann, Kommentar zum BauGB, Stand September 2001, § 6 RdNr. 52 h m.w.N.). Der Wortlaut der Vorschrift „darf nur versagt werden“, der auf ein Genehmigungsermessen hindeuten könnte, ist insofern missverständlich (vgl. Krautzbberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzbberger, Baugesetzbuch, 101. Ergänzungslieferung 2011, § 6 BauGB, Rdnr. 23). Nach § 216 BauGB bleibt die Verpflichtung der zuständigen Behörde, auch die Einhaltung der Vorschriften zu prüfen, deren Verletzung sich nach den §§ 214 und 215 BauGB auf die Rechtswirksamkeit eines Flächennutzungsplans nicht auswirkt, unberührt. Das heißt, die Planerhaltungsvorschriften in den §§ 214 und 215 BauGB führen nicht zur Heilung oder zur Unbeachtlichkeit von Fehlern im Sinne des § 6 Abs. 2 BauGB (vgl. Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzbberger, Baugesetzbuch, 101. Ergänzungslieferung 2011, § 216 BauGB, Rdnr. 6 und 7). Auch Fehler, die später nicht mehr mit Erfolg gegen die Wirksamkeit des Bauleitplans eingewandt werden können, führen im Genehmigungsverfahren zur Versagung. Dies gilt auch dann, wenn es sich um Fehler handelt, die im Sinne des § 214 Abs. 3 Satz BauGB nicht offensichtlich sind oder wenn nicht feststeht, dass die festgestellten Fehler im Sinne des § 214 Abs. 3 Satz BauGB auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind.
- 47 Für die Beurteilung des Verpflichtungsbegehrens ist bezüglich der rechtlichen Voraussetzungen die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts maßgeblich. Bezüglich der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Abwägungsentscheidung ist dagegen auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses am 18.2.2009 abzustellen (vgl. § 214 Abs. 3 BauGB).
- 48 Die Genehmigung gilt im vorliegenden Fall nicht bereits nach § 6 Abs. 4 Satz 4 BauGB als erteilt. Das wäre der Fall, wenn die Genehmigung nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten unter Angaben von Gründen abgelehnt worden wäre. Eine fristgemäße und begründete Ablehnung liegt hier jedoch vor. Der Genehmigungsantrag ging dem Landratsamt Ravensburg nach dem Inhalt der dortigen Akten am 23.3.2009 zu. Das Landratsamt lehnte die Genehmigung am 16.6.2009 ab. Die mit einer ausführlichen Begründung versehene Entscheidung (siehe oben) wurde der Klägerin am 19.6.2009 per Telefax bekanntgegeben. Am 22.6.2009 erfolgte die förmliche Zustellung des Bescheids gegen Empfangsbekanntnis. Damit wurde die 3-Monatsfrist nach § 6 Abs. 4 Satz 4 BauGB gewahrt und die Genehmigungsfiktion trat in der Folge nicht ein.
- 49 Die Entscheidung des Landratsamts Ravensburg, die Genehmigung zu versagen, ist bei Beachtung der obigen Grundsätze rechtlich nicht zu beanstanden, nachdem die 2. Flächennutzungsplanänderung bezüglich der Ausweisung von gewerblichen Bauflächen bei Zwings materiell-rechtliche Fehler im Sinne des § 6 Abs. 2 BauGB aufweist und ein Genehmigungsanspruch der Klägerin daher nicht besteht.

- 50 1. Dabei kann dahinstehen, ob, wie der Beklagte meint, die Ausweisung des Gewerbegebiets „Zwings“ im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der klagenden Gemeinde bereits nicht erforderlich ist, weil der Genehmigungsanspruch aus anderen Gründen nicht besteht. Für die Beantwortung der damit aufgeworfenen Frage ist maßgeblich, ob nach der planerischen Konzeption der Gemeinde aus städtebaulicher Sicht ein Bebauungsplan (bzw. seine Änderung, vgl. § 2 Abs. 4 BauGB) erforderlich ist. § 1 Abs. 3 BauGB verhindert eine Planung zum Einen dann, wenn sie erkennbar von keiner städtebaulichen Konzeption getragen ist und deshalb einen groben und einigermaßen offensichtlichen Missgriff darstellt (vgl. BVerwG, Urt. vom 22.1.1993 - 8 C 46.91 - BauR 1993, 585; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 5.6.1996 - 8 S 487/96 - Juris; VGH Bad.-Württ., Normenkontrollbeschluss vom 30.5.1994 - 5 S 2839/93 - UPR 1994, 458 = PBauE § 1 Abs. 3 BauGB Nr. 7; OVG Münster Normenkontrollurteil vom 22.3.1993 - 11a NE 64/89 - PBauE § 9 Abs. 1 (Nr. 11) BauGB Nr. 4). Zum Anderen sind Bauleitpläne im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht erforderlich, wenn sie einer positiven Planungskonzeption entbehren und ersichtlich der Förderung von Zielen dienen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des Baugesetzbuches nicht bestimmt sind. Hiervon ist auszugehen, wenn eine Planung lediglich dazu dient, private Interessen zu befriedigen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30.12.2009 - 4 BN 13/09 -, Juris).
- 51 Nach diesen Grundsätzen dürfte die Erforderlichkeit an derartigen Einwänden im vorliegenden Fall nicht scheitern. Zwar spricht viel dafür, dass sich die Klägerin um die Ausweisung von Gewerbeflächen in Zwings bemüht, weil sie ihre, für die gescheiterte Ansiedlung der Fa. K. AG im Umfang von 23 ha angekauften Flächen verwerten will. Dass dieser fiskalische Zweck tatsächlich den allein ausschlaggebenden Grund für die geplante Gewerbeflächenausweisung dargestellt hat, konnte der Beklagte aber nicht nachweisen. Dass keine städtebauliche Konzeption vorliegt, behauptet auch der Beklagte nicht. Nicht erforderlich ist ein Flächennutzungsplan schließlich auch dann, wenn seiner Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.8.1999 - BVerwG 4 CN 4.98 - BVerwGE 109, 246, Urteil vom 21.3.2002 - BVerwG 4 CN 14.00 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 110 = DVBI 2002, 1469, Urteil vom 30.1.2003 - BVerwG 4 CN 14.01 - BVerwGE 117, 351). Das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit gilt dabei nicht nur für den Anlass, sondern auch für den Inhalt des Bauleitplans, und zwar für jede Festsetzung (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. August 2000 - BVerwG 4 CN 6.99 - DVBI 2001, 377). Insofern kann offenbleiben, ob der Realisierbarkeit des Gewerbegebiets in Zwings auf Dauer die Schutzbedürftigkeit des FFH-Gebiets „Wurzacher Ried mit Rohrsee“ entgegengehalten werden kann, wie der Beklagte offenbar meint. Zweifel am rechtlichen Ansatz des Landratsamts Ravensburg erscheinen insofern allerdings angebracht, nachdem die streitgegenständliche Festsetzung G, also gewerbliche Baufläche nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 BauNVO, keineswegs zwingend eine industrielle Nutzung des zukünftigen Gebiets indiziert. Insofern könnte die Kritik der Klägerin, die Genehmigungsbehörde vermehre die zulässige Prüfung der Festsetzungen des Flächennutzungsplans mit der unzulässigen Prüfung des Entwurfs eines Bebauungsplans, durchaus zutreffen. Denn der Inhalt des Bebauungsplanentwurfs schränkt die Nutzungsmöglichkeiten für Zwings, die vom Flächennutzungsplan eröffnet werden, in keiner Weise ein. Bei einem Scheitern des Bebauungsplans in der derzeitigen Fassung hätte die Klägerin selbstverständlich die Möglichkeit, eine verträglichere Planung im Rahmen der mit dem Flächennutzungsplan eröffneten Möglichkeiten in die Wege zu leiten, also zum Beispiel ein Gewerbegebiet oder ein eingeschränktes Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO. Warum auch insofern zwingend von einer dauerhaften Unverträglichkeit solcher Nutzungen mit dem FFH-Gebiet „Wurzacher Ried und Rohrsee“ ausgegangen werden kann, konnte vom Beklagten nicht plausibel dargelegt werden. In diesem Zusammenhang kann auch dahinstehen und bedarf keiner Entscheidung, ob der Beklagte zurecht eine Differenzierung der Festsetzung G (gewerbliche Bauflächen) bereits auf der Ebene der Flächennutzungsplanung einfordert und der Ausweisung für Zwings, weil der Flächennutzungsplan insofern diese Differenzierung unterlässt, die Realisierbarkeit abspricht. Zu beachten ist insofern, dass ein Flächennutzungsplan grundsätzlich nicht derart detaillierte Darstellungen enthalten darf, dass für eine planerische Entwicklung im Bebauungsplanverfahren kein Raum bleibt (vgl. OVG Münster, Urteil vom 30.9.2009 - 10 A 1676/08 - Juris). Weiter ist zu beachten, dass die Gemeinde von einer abschließenden Konfliktbewältigung sogar Abstand nehmen darf, wenn die Durchführung der als notwendig erkannten Maßnahmen der Konfliktlösung außerhalb des Planungsverfahrens auf der Stufe der Verwirklichung der Planung sichergestellt oder zu erwarten ist. Dies hat die Gemeinde prognostisch zu beurteilen; ist die künftige Entwicklung im Zeitpunkt der Beschlussfassung hinreichend sicher abschätzbar, so darf sie dem Rechnung tragen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.4.2010 - 4 BN 17/10 - Juris; BVerwG, Beschluss vom 26.6.2007 - 4 BN 24/07 -, Juris). Nach diesen Grundsätzen dürfte es erst recht zulässig sein, beim Flächennutzungsplan die vom Beklagten geforderte Feingliederung zu unterlassen, wenn bei realistischer Einschätzung auf der Basis der Festsetzung G im Flächennutzungsplan jedenfalls irgendeine gewerbliche Nutzung denkbar erscheint, die sich noch mit dem benachbarten FFH-Gebiet vereinbaren lässt und die gleichwohl noch der Festsetzung „gewerbliche Baufläche“ entspricht. Eine solche Nutzung dürfte im Gebiet Zwings bei entsprechenden Beschränkungen und Kontingentierungen trotz der Sensibilität des im Gebiet befindlichen Kiesgrubenareals, der Avifauna in der Umgebung und des benachbarten FFH-Gebiets wohl noch zu finden sein.
- 52 Ob für die konkrete Planung von gewerblichen Bauflächen bei Zwings nach Art und Umfang ein Bedarf besteht - was der Beklagte bezweifelt -, entscheidet sich nicht auf der Ebene des § 1 Abs. 3 BauGB, sondern im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB (vgl. VGH Bad.-Württ., Normenkontrollurteil vom 29.11.1994 - 8 S 904/94 - Juris, m.w.N.). Das Gleiche gilt für die Frage, ob für das Vorhaben, wegen entgegenstehender, nicht wegabwägbarer Belange, an der vorgesehenen Stelle auf Dauer eine Planungsmöglichkeit fehlt.
- 53 2. Das Gericht lässt auch offen, ob die streitgegenständliche Änderung des Flächennutzungsplans bezüglich der

Festsetzung einer gewerblichen Baufläche bei Zwings gegen Ziele der Raumordnung und damit gegen die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB verstößt.

- 54 Dabei geht allerdings die Ansicht der Klägerin fehl, dass über die raumordnungsrechtlichen Aspekte des Vorhabens mit dem Zielabweichungsbescheid des Regierungspräsidiums Tübingen vom 22.12.2008 bereits abschließend und bestandskräftig entschieden sei und daher ein Verstoß gegen die Anpassungspflicht nicht mehr in Betracht komme. Diese Annahme trifft schon deswegen nicht zu, weil die im Zielabweichungsbescheid getroffene Regelung sich - nach Zulassungsantrag und Entscheidungsformel - auf die Regelung zum grundwasserrechtlichen Aspekt (Ziel Nr. 3.3.5 des Regionalplans Bodensee-Oberschwaben von 1996, schutzbedürftiger Bereich für die Wasserwirtschaft, Grundwasserschutz Nr.10 Haidgauer Heide, Waldseerinne) beschränkt und daher weitergehende Feststellungswirkungen nicht entfalten kann. Dass dies auch von der erlassenden Behörde so gesehen wurde, zeigen die oben zitierten Äußerungen der Naturschutzreferate im Zielabweichungsverfahren, nach denen naturschutzrechtliche Stellungnahmen deswegen unterblieben, weil es sich aus der Sicht der Naturschutzreferate bei dem Zielabweichungsverfahren ausschließlich um eine wasserwirtschaftliche Fragestellung handelte. Dieser Auffassung der Naturschutzreferate wurde auch nicht widersprochen, so dass offenbar auch die den Zielabweichungsbescheid erlassende Stelle beim Regierungspräsidium davon ausging, dass sie mit dem Bescheid keineswegs mit Feststellungswirkung über sämtliche raumordnungsrechtlichen Aspekte des Vorhabens Zwings entscheiden würde. Dass in der Begründung des Zielabweichungsbescheids im Rahmen der Abarbeitung des Prüfprogramms von § 24 LPIG Ausführungen zur Vereinbarkeit des Vorhabens mit den raumordnerischen Gesichtspunkten und den Grundzügen der Planung gemacht wurden, gebietet keine andere Bewertung. Denn diese Ausführungen nehmen nicht an der Bestandskraft der Entscheidung teil, die sich auf den Ausspruch in der Entscheidungsformel und den Gegenstand des damit beschiedenen Antrags der Klägerin beschränkt. Wollte man dies, wie anscheinend die Klägerin, anders sehen, würde die Erstreckung der Bestandskraft des Zielabweichungsbescheids auf Begründungsteile und diesen entnommene Feststellungswirkungen dazu führen, dass bezüglich der im Zielabweichungsverfahren nicht beteiligten Stellen und Personen die gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG zu gewährleistende Rechtsschutzgarantie beeinträchtigt würde (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.05.1993 - 9 C 44/92 -, Juris). Das schließt die von der Klägerin gewünschte Deutung des Zielabweichungsbescheides aus.
- 55 Eine Verletzung der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB käme zunächst in Betracht bezüglich des in Nr. 3.1.2 des Landesentwicklungsplans 2002 für Baden-Württemberg - unten LEP - formulierten Ziels, nach dem die Siedlungstätigkeit vorrangig auf Siedlungsbereiche sowie Schwerpunkte des Wohnungsbaus und Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen zu konzentrieren ist. Ferner käme ein Verstoß bezüglich des in Nr. 3.1.9 LEP formulierten Ziels in Betracht, nach dem die Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand auszurichten ist und dazu Möglichkeiten der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulandreserven, Konversions- und Altlastflächen zu berücksichtigen sind und die Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt und die Landwirtschaft auf das Unvermeidliche zu beschränken ist. Diese Ziele könnten der Planung entgegenstehen, zum Einen, weil die Klägerin das neue Gewerbegebiet nicht an vorhandenen Industrie- und Gewerbegebieten orientiert, insofern Schwerpunkte bildet und die gewerblichen Nutzungen konzentriert, sondern eine neue Ansiedlung inmitten eines bisher von Bebauung freien Landschaftsbereichs fernab von Siedlungsschwerpunkten vornimmt. Zum Anderen, weil die Klägerin nunmehr im Rahmen der 2. Änderung des Flächennutzungsplans, anstelle einer Nutzung von Konversionsflächen, zum Beispiel im bisher als Gewerbegebiet vorgesehenen, teilweise ausgekiesten Areal in Brugg, nunmehr intakte landwirtschaftliche Flächen einer gewerblichen Nutzung zuführen will.
- 56 Ob ein Verstoß gegen die Anpassungspflicht, wie die Klägerin und das Regierungspräsidium offenbar meinen, hier schon deswegen ausscheidet, weil die genannten Ziele nach Landesentwicklungsplan und Regionalplan Bodensee-Oberschwaben lediglich „vorrangig“ anzustreben sind, so dass die damit verbundenen Abweichungen von den planerischen Leitvorstellungen des Landesentwicklungsplans und des Regionalplans nur im Rahmen der Verpflichtung nach § 1 Abs. 7 BauGB, bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen, zu berücksichtigen seien, lässt das Gericht offen. Dagegen spricht, dass der Formulierung möglicherweise doch eine Bindungswirkung entnommen werden muss, in der Form, dass die raumordnungsrechtlich bevorzugten Flächen zwingend herangezogen werden müssen, wenn sie zur Verfügung stehen. Die Formulierung „ist vorrangig“ könnte dabei eine vergleichbare Vorgabe regeln, wie die Verwendung der Soll-Vorschrift in der Nr. 3.3.7 LEP (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 - 4 C 8/10 -, Juris; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 17.12.2009 - 3 S 2110 /08 -, Juris).
- 57 Im Hinblick auf die danach nicht ausgeschlossene Verletzung der Anpassungspflicht bezüglich der oben zitierten Ziele durch die Ausweisung von Gewerbeflächen bei Zwings wäre zu klären, ob der insofern erhobene Haupteinwand der Klägerin, die Nr. 3.3.6 LEP und die Nr. 2.4.2 des Regionalplans Bodensee-Oberschwaben sähen „interkommunale Gewerbegebiete“ vor, ihre Entscheidung für die Ausweisung von gewerblichen Bauflächen, fern ab von vorhandenen Bebauung zu tragen vermag. Dieser Haupteinwand kann wie folgt zusammengefasst werden: Der landes- und regionalplanerische Wille sei doch auf die Schaffung „interkommunaler Gewerbegebiete“ gerichtet. Weil die Klägerin ein solches „interkommunales Gebiet“ ausweisen wolle, müsse unter Zurückstellung anderer Belange hingenommen werden, dass zwischen den Mitgliedsgemeinden des Zweckverbands ein anderer, weniger zentraler Standort nicht konsensfähig gewesen sei.
- 58 Bei der Beurteilung, ob dieser grundsätzliche Einwand gegen einen raumordnungsrechtlich angepassten Standort

- 59 Hinzu kommt, dass die vom LEP und vom Regionalplan Bodensee-Oberschwaben aus dem Jahr 1996 (Nr. 2.4.2) - formulierte Anregung, bei Fehlen geeigneter Flächen und zur Konzentration des Flächenbedarfs eine gemeinsame Entwicklung und Nutzung von Gewerbegebieten für mehrere Gemeinden anzustreben, die Ziele in Nr. 3.1.2 und Nr. 3.1.9 LEP in keiner Weise relativiert. Die Schaffung gemeinsamer Gewerbegebiete bedingt - entgegen der Ansicht der Klägerin - keine Standorte, die für solche Gebiete ausgeschlossen wären. Der Wortteil „inter“ des von ihr ins Feld geführten Begriffs „interkommunal“ bezieht sich, bau- und raumordnungsrechtlich zutreffend verstanden, auf die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen bei der Schaffung von Gewerbegebieten und nicht auch auf deren geografische Lage. Sogenannte „interkommunale“ Gewerbegebiete dürfen daher nicht unter Hinweis auf die Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden unter Außerachtlassung der Ziele in Nr. 3.1.2 und Nr. 3.1.9 LEP auf den geografischen Mittelpunkt zwischen den Siedlungsschwerpunkten, mitten in die freie Landschaft geplant werden. Genau dies wurde von der Klägerin aber gemacht, weil sie nach ihren Angaben in der mündlichen Verhandlung nur so eine Akzeptanz der anderen Mitgliedsgemeinden für das gemeinsame Gewerbegebiet erreichen konnte. Ob bei diesem Ansatz der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB genügt ist, wenn bezüglich der Ziele in den Nrn. 3.1.2 und 3.1.9 LEP und Nr. 2.3.2 des Regionalplans auf die geografische Lage als Bedingung für die Akzeptanz durch die Gemeinderäte verwiesen wird, erscheint fraglich. Hinzu kommt, dass auch die Klägerin nicht behauptet, dass es nicht möglich sei, das angestrebte Gebiet mit den durch die Klägerin näher definierten Festsetzungen unter Beachtung der Ziele in den Nrn. 3.1.2 und 3.1.9 LEP an anderer, weniger sensibler Stelle zu realisieren. Weiter bezweifelt das Gericht, ob hinreichende Sicherungen bestehen, damit die angeblich mit dem gemeinsamen Gewerbe- und Industriegebiet verfolgten Ziele (optimierte Nutzung, Flächeneinsparung und Landschaftsschutz) erreicht werden können. Die Satzung des Zweckverbandes enthält zu einer solchen Sicherung nichts. Das im Zielabweichungsverfahren angedachte Flächenkompensationsmodell ist ohne rechtliche Absicherung weder effektiv noch verbindlich und sichert damit die Erreichung der Ziele ebenfalls nicht ab.
- 60 Ob ein Verstoß gegen das Ziel in Nr. 5.1.2.2 LEP vorliegt, kann das Gericht ebenfalls dahinstehen lassen. Nach Nr. 5.1.2.2 LEP sind die überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräume möglichst unzerschnitten in ihrem landschaftlichen Zusammenhang zu erhalten und untereinander zu vernetzen und dabei bei großen unzerschnittenen Räumen Eingriffe mit Trennwirkung auf das Unvermeidbare zu beschränken. Ob das Wurzacher Becken in seiner Gesamtheit zu einem dieser Landschaftsräumen gerechnet werden muss, ist nicht geklärt. Eine Regelung hierzu enthält der LEP 2002 nicht. Die im LEP zur Nr. 5.1.2 enthaltene Karte (Maßstab 1:1.000.000), mit sehr unscharfen Eintragungen zu einer denkbaren Ausdehnung der Landschaftsräume und des Schutzgebietsnetzes, versteht das Gericht als verbindlichen Auftrag an die Gemeinden und die Regionalverbände, für ihre Bereiche Festsetzungen zu überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräume und zum Schutzgebietsnetz in Landschafts- und Regionalplänen zeitnah zu treffen. Solche Regelungen sieht der Regionalplan Bodensee-Oberschwaben in seiner vorliegenden Fassung jedoch noch nicht vor. Dabei weist die Karte zu Nr. 5.1.2. LEP seit 2002 im Bereich Bad Wurzach auf das Vorhandensein von Gebieten hin, die als Teil des künftigen, europaweiten, kohärenten Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ bedeutsam sind (rotflächige Eintragung) und Gebiete, die eine besondere Bedeutung für die Entwicklung eines ökologisch wirksamen Freiraumverbunds und im Hinblick auf die Kohärenz eines europäischen Schutzgebietsnetzes besitzen (rote, senkrechte Schraffur). Der Regionalverband Bodensee-Oberschwaben ist insofern jedoch untätig geblieben, obwohl er die Schutzwürdigkeit der Landschaft des Wurzacher Beckens erkannt und andernorts festgestellt hat. Er hat nämlich in seinen Teilregionalplänen „Oberflächennahe Rohstoffe“ von 2003 und „Windenergie“ von 2006 das Wurzacher Beckens mit dem Wurzacher Ried und der Haidgauer Heide als geologische Einheit bewertet und das Wurzacher Becken insgesamt als besonders schutzwürdig eingestuft. Dies hat jedoch nicht Anlass gegeben, zeitnah Festsetzungen im Sinne der Nr. 5.1.2. LEP auch im Regionalplan zu treffen. Die zum Freiraumverbund und zum Schutzgebietsnetz seit 2002 zu treffenden Entscheidungen sind, nach einer Auskunft des Regionalverbands an das Gericht, erst für die nächste Fortschreibung des Regionalplans vorgesehen. Dabei stellt der Regionalverband nach seinen Veröffentlichungen derzeit bereits Überlegungen zu Standorten für „Vorranggebiete für Industrie- und Gewerbe“ an und treibt diese voran, so dass zu erwarten ist, dass damit möglicherweise Fakten zulasten überregional bedeutsamer naturnaher Landschaftsräume und zulasten des europäischen Schutzgebietsnetzes geschaffen werden. Auch der Landschaftsplan der Klägerin enthält zur Umsetzung des Freiraumverbunds und des europäischen Schutzgebietsnetzes keine Festsetzungen. Ob die damit gegebene Unterlassung und Gefährdung den Zielsetzungen der FFH-Richtlinie und der darin in Art. 3 der Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 vorgesehenen Schaffung eines ökologischer Verbundsystems in einer Weise widerspricht, dass bis zur Nachholung der Entscheidungen durch die Gemeinde und durch den Regionalverband für das gesamte Wurzacher Becken von einem faktischen überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsraum ausgegangen werden muss, um eine Vereitelung der Zielsetzungen der für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen Richtlinie zu verhindern, kann das Gericht offenlassen, weil die Klage bereits aus anderen Gründen unbegründet und daher abzuweisen ist. Das Gericht sieht wegen der fehlenden Kausalität auch von einer ansonsten denkbaren Aussetzung des Verfahrens und Vorlage der hier aufgeworfenen Fragen zur Umsetzung der FFH-Richtlinie an den Europäischen Gerichtshof ab.
- 61 3. Der geltend gemachte Anspruch auf Genehmigung der 2. Änderung des Flächennutzungsplans besteht jedenfalls deswegen nicht, weil die Abwägungsentscheidung des Gemeinderats der Klägerin bezüglich der Ausweisung gewerblicher Bauflächen in Zwings ein Abwägungsdefizit aufweist und in der Folge nach § 1 Abs. 7 BauGB abwägungsfehlerhaft ist.
- 62 Nach § 2 Abs. 3 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Belange, die für die Abwägung von

Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und zu bewerten. Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet (Abwägungsausfall), wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss (Abwägungsdefizit), wenn die Bedeutung der betroffenen privaten und öffentlichen Belange verkannt wird (Abwägungsfehlschätzung) oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten privaten und öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität) (vgl. BVerwG, Urteil vom 14.12.1975 - 4 C 21.74 -, BVerwGE 48, 56; BVerwG, Beschluss vom 24.11.2010 - 4 BN 40/10 -, Juris). Das von der Klägerin zu beachtende Abwägungsgebot schränkt die von ihr angeführte, ansonsten auch gegebene planerische Gestaltungsfreiheit ein.

- 63 Der vom Gemeinderat der Klägerin am 18.2.2009 getroffene Beschluss widerspricht den obigen Grundsätzen. Er ist daher rechtswidrig.
- 64 Die Abwägungsentscheidung ist zunächst deswegen fehlerhaft, weil ein Abwägungsdefizit besteht. Die Klägerin hat an Belangen nicht ermittelt und eingestellt, was nach Lage der Dinge in die Abwägung eingestellt werden musste. Zu den Belangen zählen die vorrangige Geeignetheit des ausgewählten Standorts und die mit der Realisierung des Vorhabens an diesem Standort verbundenen Nachteile. Der Gemeinderat hat insofern, ausweislich der Abwägungsunterlagen, seine Entscheidung für Zwings maßgeblich auf die Standortstudie der von ihr beauftragten Gutachter Ingenieurbüro Dr. B. - Dr. O., E., vom 8.12.2006 gestützt und sich die dort vorgenommenen Ermittlungen und Bewertungen der Belange zu Eigen gemacht.
- 65 Dies ergibt sich aus Folgendem: Auf Seite 218 der dem Satzungsbeschluss zugrundegelegten Abwägungs- und Beschlussvorlage vom 10.11.2008 heißt es in der Nr. 5.1: „Der Gemeinderat der Stadt Bad Wurzach macht sich die Inhalte der Abwägungs- und Beschlussvorlage zur Fassung vom 10.11.2008 zu Eigen.“ Danach geht das Gericht davon aus, dass die Abwägungs- und Beschlussvorlage vom 10.11.2008 zentraler Gegenstand und Grundlage des Satzungsbeschlusses vom 18.2.2009 war und dass der Gemeinde die dort aufgeführten Bewertungen und Beschlussvorschläge übernommen hat. Auf den Seiten 41 und 47 der Abwägungs- und Beschlussvorlage ist zur Standortwahl ausgeführt: „Abwägung / Beschluss: ... Die Auswahl des Standorts ist Gegenstand der Abwägung. In der Standortalternativenprüfung sind die maßgeblichen Abwägungsgesichtspunkte aufgeführt. ...“ Auf den Seiten 113 und 115 ist ausgeführt: „Abwägung / Beschluss: ... Der favorisierte Standort für das „OGI“ schneidet ausweislich der für die höhere Raumordnungsbehörde nachvollziehbaren Untersuchungen des Planungsbüros Dr. B., Dr. O. aufgrund seiner allgemeinen Standorteignung und der ausreichenden Entfernung zu vorhandenen Wohnbebauungen im Vergleich zu den übrigen Alternativen am günstigsten ab. ...“
- 66 Auf Seite 9 der Begründung zur 2. Flächennutzungsplanänderung heißt es in der Nr. 3.2.3.7: „... Zu einer sehr frühen Phase der Entwicklung der Planung wurden in Absprache mit dem Landratsamt Ravensburg unterschiedliche Alternativ-Standorte für die Ausweisung von Gewerbeflächen innerhalb der Gemeindegebiete, der am interkommunalen „Oberschwäbischen Gewerbe- und Industriepark“ beteiligten Gemeinden, diskutiert und abgewogen. Hierzu wurde eine Standortprüfung (8.12.2006) vom Büro Dr. B., Dr. O., Beratende Ingenieure GbR, erstellt. Der Standort „Zwings (Nr. 3)“ ist darin in der Summe aller Kriterien vorrangig als Standort geeignet. Im Ergebnis liegt er relativ weit vor den anderen Standorten. Bei der Kriteriengruppe 2 (Raumordnung) liegt er zusammen mit dem Standort 1 an der Spitze. In der Kriteriengruppe 3 (Umweltverträglichkeit) nimmt er wiederum die Spitzenstellung vor dem Standort 4 (Ziegelbach) ein. Auch in der Sensitivitätsanalyse erweist sich das Prüfungsergebnis als sehr stabil. Als Ergebnis der vorliegenden Standortprüfung zur Standortsuche für die Entwicklung eines interkommunalen Industriegebiets wird den im Zweckverband zusammengeschlossenen Kommunen empfohlen, den Standort „Zwings (Nr. 3)“ weiter zu verfolgen. Im Gesamtergebnis der Standortprüfung ist der Standort Ziegelbach zwar eine mögliche Alternative, unterliegt aber deutlich stärkeren Einschränkungen. ...“
- 67 Nach diesen Ausführungen steht fest, dass die Standortstudie der von der Klägerin beauftragten Gutachter Ingenieurbüro Dr. B., Dr. O. vom 8.12.2006 eine maßgebliche Grundlage der getroffenen Abwägungsentscheidung darstellt. Der Gemeinderat legte die Standortstudie seiner Beurteilung der Standortauswahl und seiner Beurteilung der Standortbewertung zugrunde.
- 68 Die Standortstudie vom 8.12.2006 ist jedoch nach den Feststellungen des Gerichts als Grundlage einer den rechtlichen Voraussetzungen entsprechenden Abwägungsentscheidung ungeeignet. Denn die von der Klägerin in Auftrag gegebene Studie leidet, jedenfalls was den Standort Zwings angeht, an gravierenden, sowohl die Auswahl als auch die Bewertung von Standorten stark verzerrenden Fehlern. Die Ergebnisse der Studie sind daher falsch, die Studie selbst ist als Grundlage einer Abwägungsentscheidung unbrauchbar.
- 69 a. Dies betrifft zunächst die der Studie zugrundeliegende Vorauswahl der untersuchten Standorte. Ausgehend von dem zum Gegenstand der Abwägung gemachten „interkommunalen“ Ansatz für das in Zwings zu entwickelnde Gebiet, bezieht sich der Suchbereich, unter Beachtung der Ziele in den Nrn. 3.1.2 und 3.1.9 LEP sowie der Erwähnung von gemeinsamen Gewerbegebieten in der Nr. 3.3.6 LEP, auf die Gemarkungen aller an dem

Zweckverband beteiligten Gemeinden. Um die Ziele Flächeneinsparung und Gebietsoptimierung zu erreichen, darf kein Gemeindegebiet ausgenommen und schon gar nicht die Suche auf ein einzelnes Gemeindegebiet beschränkt werden. Diesen Voraussetzungen entspricht die Studie vom 8.12.2006 nicht. Denn sie nimmt allenfalls die Gemeindegebiete der 2006 in die Planung einbezogenen Gemeinden Bad Waldsee, Bad Wurzach und Wolfegg in den Blick, lässt also das Gebiet der später ebenfalls am Zweckverband beteiligten Gemeinde Bergatreute außer Acht. Dieser Fehler wird später auch nicht korrigiert.

- 70 Hinzu kommt, dass die Studie die Zahl der potentiell für ein Gewerbegebiet mit dem Zuschnitt von Zwings geeigneten Flächen willkürlich und ohne sachlichen Grund verengt. Abgestellt wird auf eine Mindestgröße der am Standort verfügbaren Flächen von 35 ha und eine Wunschgröße von 50 ha. In der Studie heißt es dazu: „2.1.8 Realisierbare Größe: Die Standorte wurden möglichst hinsichtlich ihrer optimalen Größe von 50 ha abgegrenzt. ... Die Größe größer gleich 35 ha gilt als Minimum, eine Fläche größer gleich 50 ha als Maximum des Größenanspruchs. In der Tabelle (44 bis 41 gilt als neutral, 41 bis 38 gilt als gering negativ ... alles unter 35 gilt als hoch negativ) wird auf Seite 30 der Studie folgende Bewertung bezüglich der Größe der Gebiete vorgenommen: Zwings hoch positiv +7, Brugg neutral 0).
- 71 Der durch die angestrebte Fläche von 50 ha und die Mindestgröße von 35 ha umschriebene Ansatz der Studie wird durch den Zuschnitt von Zwings konterkariert. Die Fläche des streitgegenständlichen, mit der 2. Änderung des Flächennutzungsplans beschlossenen Gebiets in Zwings beträgt lediglich 27,84 ha, wobei die tatsächliche Größe der in Zwings zu realisierenden Industrie- und Gewerbeflächen nach den Angaben der Klägerin voraussichtlich sogar nur bei 17,29 ha liegen wird. Die Vorgaben (größer 35 ha und möglichst größer oder gleich 50 ha) widersprechen damit in eklatanter Weise den im Gebiet Zwings realisierten 17,29 ha Baufläche für Gewerbe- und Industriegebiet. Die Vorgaben für die Auswahl waren damit falsch. In der Folge schließt die Studie wegen falscher Vorgaben bezüglich der zu erwartenden und benötigten Größe des zukünftigen Gebiets eine Vielzahl potentieller Standorte von vornherein und ohne hinreichenden sachlichen Grund aus. Der Gemeinderat geht nach seinen Ausführungen zur Abwägung und Begründung auch davon aus, dass nur die in der Studie vom 8.12.2006 aufgeführten 9 Gebiete in Betracht kommen und dass unter diesen in Betracht kommenden Gebieten das Gebiet Zwings das Geeignetste ist. Diese Annahme ist aber schon deswegen falsch, weil die geeigneten Gebiete auf den maßgeblichen Gemarkungen Bergatreute, Bad Waldsee, Wolfegg und Bad Wurzach mit der aufgezeigten, für die Studie vom 8.12.2006 angewandten Methode, gar nicht ermittelt werden konnten. Nicht relevant ist dabei, aus welchem Grund die falschen Vorgaben der Studie zugrunde gelegt wurden. Denn auch dann, wenn schlicht die Vorgaben aus der Standortstudie zur Ansiedlung der Fa. K. AG vom 8.9.2005 übernommen worden wären, wofür bezüglich der Wunschgröße des Gebiets einiges spricht, würde dies nichts daran ändern, dass die Ergebnisse der Studie vom 8.12.2006 wegen der falschen Vorgaben ebenfalls unrichtig wurden und für eine korrekte Abwägung nicht geeignet sind. Die Berücksichtigung der im Klageverfahren dem Gericht am 5.10.2011 nachgereichten, vom Zweckverband in Auftrag gegebenen, weiteren Standortalternativenprüfung der Fa. ... F. und U., Ü., vom Juni 2011 führt zu keinem anderen Ergebnis. Die neue Studie, die sich auf 6 weitere Standorte bezieht, die jeweils mit dem Standort Zwings verglichen werden, vermag das Ergebnis der Abwägung zugrundegelegten Studie vom 8.12.2006 weder zu bestätigen noch zu korrigieren, nachdem sie die dort analysierten Standorte nicht mit einbezieht. Die neue Studie zeigt allerdings deutlich, dass die Annahmen in der der Abwägung zugrundeliegenden Studie vom 8.12.2006 wohl auch aus Sicht des Zweckverbands unhaltbar falsch sind. So wird zum Beispiel nunmehr bezüglich der räumlichen Zuordnung des gesuchten Standorts mit der Vorgabe gearbeitet, dass dieser aus Gründen der Raumordnung (Entwicklungsschwerpunkte) eine geringe Entfernung zu Siedlungsschwerpunkten für Gewerbe- und Industrie (Bad Wurzach, Bad Waldsee) aufweisen müsse. Als Wunschgröße wird nunmehr die gewünschte Flächengröße mit 15 - 25 ha angegeben, also die Hälfte bis ein Drittel der früher vorausgesetzten Flächenvorstellungen.
- 72 b. Weiter übersieht die Studie vom 8.12.2006 die Schutzbedürftigkeit der alten Abgrabung (Kiesgrube) in Zwings und geht daher zu Unrecht von einer Nutzbarkeit des kompletten Areals aus. Ob die Studie dabei, wie die Vorgängerstudie vom 8.9.2005, in fälschlicher Weise annimmt, dass das schützenswerte Kiesgrubenareal mit Erdaushub aufgefüllt werden kann, kann dahinstehen. Jedenfalls geht aus den Ausführungen zur Nr. 2.3.2 in der Studie vom 8.12.2006 deutlich hervor, dass unterstellt wird, dass am Standort Zwings keine schützenswerten Strukturen bestehen. Das Artenpotential wird unter Hinweis auf die ausgeräumte Ackerlandschaft mit gering bis mittel bewertet, bezüglich der Kiesgrube wird lediglich das Vorkommen einer Tagfalterart nach dem Zielartenkonzept erkannt. Damit bewertet die vom Gemeinderat herangezogene Studie den Standort Zwings auch deswegen falsch und zu positiv, weil sie die Schutzbedürftigkeit des Kiesgrubenareals zumindest zu wesentlichen Teilen ausblendet und die nutzbare Fläche zu groß annimmt. An dieser Falschbewertung ändern die Feststellungen zur schützenswerten Fauna der Kiesgrube im Umweltbericht des Ingenieurbüros Dr. B. und Dr. O. vom 18.2.2009 nichts. Denn diese wurden nicht in die Standortermittlung und in den Standortvergleich einbezogen. Eine Nachprüfung der Vorgaben und der Feststellungen in der Standortstudie im Zeitraum vom 8.12.2006 bis zum Satzungsbeschluss am 18.2.2009 fand nicht statt.
- 73 c. Weiter kommt die Studie vom 8.12.2006 zu einem unrichtigen Ergebnis, soweit sie, in Verkennung der Bedeutung „interkommunaler“ Gewerbegebiete nach Nr. 3.3.6 LEP, davon ausgeht, dass für ein „interkommunales“ Gebiet eine geografisch zentrale Lage zwischen den Siedlungsschwerpunkten der im Zweckverband beteiligten Gemeinden entscheidend ist. Dass diese Auffassung fehlt geht und auf einem Missverständnis der Zielsetzungen des LEP beruht, wurde oben bereits ausgeführt und begründet. Hinzu kommt, dass die in der Studie insofern vorgenommenen geografischen Vergleiche der untersuchten Standorte, durch den zwischen der Vorlage der Studie am 8.12.2006 und dem Satzungsbeschluss am 18.2.2009 erfolgten Beitritt der Gemeinde Bergatreute zum

Zweckverband, überholt und unrichtig geworden sind. Der Logik der Studie (geografisch zentrale Lage im Mittelpunkt der Siedlungsschwerpunkte) folgend, lag der „geografisch optimale“ Standort nach Beitritt der Gemeinde Bergatreute und zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses auf der Gemarkung Bad Waldsee, nämlich etwa 2,5 km von Zwings entfernt, im südwestlichsten Bereich der Haidgauer Heide und damit unweit des Standorts Molpertshaus, Kiesgrube Weberholz.

- 74 In der Studie vom 8.12.2006 heißt es dazu ab Seite 8: 2.1.1 Interkommunale Entwicklungsplanung (Zentralität) ... Lage zu Siedlungsschwerpunkten - Entfernung relativ günstig, d.h. eine gute Zentralität und Erreichbarkeit weisen die Standorte 3 (Zwings), 4 (Ziegelbach) und 7 (Weberholz) auf, die innerhalb eines Dreiecks liegen, das durch die relevanten Siedlungsschwerpunkte in den drei Kommunen gebildet wird. Dabei liegt der geografische Mittelpunkt des genannten Dreiecks im Bereich des Standorts 3 (Zwings). Eher ungünstig liegen die Standorte mit randlichen Lagen 1, 2, 5 und 6. ... Nach der Tabelle auf der Seite 11 der Studie führt dies zu folgender Bewertung: Eignung Zwings interkommunale Zentralität hoch positiv + 7. Brugg mittel positiv +4.
- 75 Die damit falsche, wegen seiner „Zentralität“ äußerst positive Bewertung des Gebiets Zwings durch die Studie vom 8.12.2006 ist für die Abwägungsentscheidung auch erheblich, denn der Gemeinderat geht nach seinen Ausführungen zur Abwägung und Begründung davon aus, dass unter den in Betracht kommenden Gebieten das Gebiet Zwings das Geeignete ist. Diese Annahme ist aber durch die Studie, die der Gemeinderat seinen Betrachtungen zugrunde gelegt hat, in keiner Weise belegt.
- 76 Würde nach der nachgereichten Studie vom Juni 2011, ebenfalls zu Unrecht, von einer Lage auf der Entwicklungsachse Bad Waldsee, Bad Wurzach und Leutkirch als Maßstab für einen „geografisch korrekten“ Standort ausgegangen, läge Zwings ebenfalls falsch, nämlich zu weit südlich. In diesem Fall müssten die Bereiche Haisterkirch und Haidgau Vorrang genießen.
- 77 Danach ist nicht nur der gedankliche Ansatz der Studie vom 8.12.2006, dass für ein „interkommunales“ Gebiet eine geografisch zentrale Lage zwischen den Siedlungsschwerpunkten der im Zweckverband beteiligten Gemeinden entscheidend ist, falsch. Hinzu kommt, dass dieser Ansatz auch nicht konsequent angewandt und umgesetzt wird, wodurch das Ergebnis vollends falsch und unbrauchbar wird. Die hauptsächliche Fehlerquelle ist die ungeeignete Vorgabe einer geografisch verstandenen Zentralität eines geeigneten Standorts für ein interkommunales Gewerbegebiet. Diese Vorgabe kollidiert im Regelfall und so auch hier mit den maßgeblichen Zielsetzungen für ein interkommunales Gewerbegebiet nach Nr. 3.3.6 LEP und Nr. 2.4.2 Regionalplan Bodensee-Oberschwaben (hochwertige und intensive Nutzung von gewerblichen Bauflächen bei Beachtung der Ziele Nr. 3.1.2 und 3.1.9 LEP, also geringem Flächenverbrauch, Ausrichtung der Ansiedlungstätigkeit an bestehenden industriellen und gewerblichen Schwerpunkten und Nutzung der Konversions- und Altlastenflächen) und führt daher zu unbrauchbaren Ergebnissen, die einer rechtmäßigen Abwägung nicht zugrundegelegt werden können.
- 78 d. Weiter sind die der Abwägung zugrundeliegenden Ergebnisse der Studie vom 8.12.2006 falsch, weil die Bedeutung und der Wert der Landschaft der Haidgauer Heide und des Wurzacher Beckens unzutreffend eingeschätzt und dies der in der Studie vorgenommenen Bewertung zugrundegelegt wurde.
- 79 In der Studie vom 8.12.2006 ist dazu auf Seite 56 ausgeführt: 2.3.6 Prospektive Auswirkungen auf Landschaft und Erholung ... Alternative 3 (Zwings)... Raumelemente und Nutzungsformen gering ausgeprägt; landschafts- und kulturhistorische Besonderheit mittel; ästhetische Raum- und Ensemblewirkung mittel... Auf der Seite 57 ist zum Landschaftswert ausgeführt: Der Standort 3 (Zwings) ist ebenfalls ausgeräumt und weitgehend strukturlos, liegt innerhalb einer eher weiten Ebene und weist direkte Bezüge zu Verkehrsstraßen (Landesstraße, Bahnlinie) auf, aber nur mittelbar zu größeren Gewerbeentwicklungen (bei Bad Wurzach) auf. ... Auf der Seite 58 wird zur Bewertung in der dortigen Tabelle angegeben: mittel negative Auswirkungen auf Landschaft, -4 von möglichen -7 Punkten. ...
- 80 Dieser Einschätzung folgt im Wesentlichen auch der von Dr. B. und Dr. O. unter dem Datum vom 18.2.2009 vorgelegte Umweltbericht. Dort ist zur Nr. 2.8 Schutzgut Landschaft, Bestandsaufnahme und Bewertung, auf der Seite 26 zu Zwings ausgeführt: Die landschafts- und kulturhistorische Besonderheit und die ästhetische Raum- und Ensemblewirkung werden als mittel eingestuft. Der Wert des Landschaftsbildes im Planbereich und in seinem landschaftlichen Umfeld wird unter Berücksichtigung des landschaftlichen Gesamtzusammenhangs insgesamt als mittel bewertet. Zur Wirkung der vorgesehenen Bebauung und Nutzung ist im Umweltbericht ausgeführt: Prognose ... Wirkfaktor Bebauung ... Unter Berücksichtigung der im Grünordnungsplan bzw. in den Festsetzungen des Bebauungsplans vorgesehenen Maßnahmen der Grünordnung, können die änderungsbedingten Auswirkungen auf das Schutzgut Landschaft durch das festgesetzte Maß der Bebauung insgesamt ausgeglichen und die verbleibenden Wirkungen auf das Landschaftsbild auf ein verträgliches Maß begrenzt werden.
- 81 Warum die Bewertung der Landschaft bei Zwings noch in der Standortstudie vom 8.9.2005, die ebenfalls vom Ingenieurbüro Dr. B. und Dr. O. vorgelegt wurde, bei weitem positiver ausfiel, erklären die Studie vom 8.12.2006

und der Umweltbericht vom 18.2.2009 nicht. In der für die Ansiedlung der Fa. K. AG im Auftrag der Klägerin erstellten Studie wird zur Bewertung der Landschaft bei Zwings nämlich noch ausgeführt: „... Die Lage in einem zentralen Bereich der geomorphologisch besonders wertvollen Sanderlandschaft der Haidgauer Heide mit den begleitenden Seitenmoränen ist als eher kritisch zu werten. ... Aufgrund der flachen Landschaft in der weitgehend offenen Lage der Haidgauer Heide bzw. des Wurzacher Beckens und des weitgehend mangelnden Anschlusses an bestehende gewerblich-industrielle Siedlungs- und Infrastrukturen liegt dieser Standort voraussichtlich im Bereich der Erheblichkeitsschwelle. ...“

- 82 Die unterschiedliche Betrachtung und Bewertung dürfte darauf zurückgehen, dass der Fokus für die Betrachtung und Bewertung der Landschaft mit ihrem Landschaftsbild und Erholungswert durch die Standortstudie vom 8.12.2006 und den Umweltbericht vom 18.2.2009 zu eng gewählt wurde. In der Folge wird in den Ausarbeitungen von 2006 und 2009 weitgehend nur eine „ausgeräumte“ und „strukturlose“ Ebene wahrgenommen und bewertet. Der auch während des Augenscheins vom Gericht festgestellte herausgehobene landschaftliche Wert dieser besonderen postglazialen Landschaft, die Zugehörigkeit zum Wurzacher Becken mit, für den interessierten und informierten Betrachter, deutlichen Bezügen zum Wurzacher Ried und zum Rohrsee, und das beeindruckende Landschaftsbild werden bei einer derart verengten, die ebenen Ackerflächen fokussierenden Betrachtung ausgeblendet. In der Folge werden auch die Auswirkungen der Realisierung des Vorhabens auf die Landschaft und das Landschaftsbild falsch, nämlich nur nach der Bedeutung des Vorhabens für die lediglich wahrgenommene, strukturarme, eintönig wirkende, ebene Ackerfläche beurteilt und insofern als ausgleichbar und verträglich eingeschätzt. Diese Bewertung ist falsch und mit dem hohen Wert der Landschaft und dem beeindruckenden Landschaftsbild des Wurzacher Beckens nicht zu vereinbaren. Das Gericht folgt hinsichtlich der Bewertung des Werts der Landschaft, nach Einnahme des Augenscheins und einem Blick von der Anhöhe unterhalb des Gehöfts Fischers über das Wurzacher Becken bis zum Wurzacher Ried und über den Rohrsee hinweg der Bewertung in den Teilregionalplänen „Oberflächennahe Rohstoffe“ von 2003 und „Windenergie“ von 2006 des Regionalverbands Bodensee-Oberschwaben. In diesen Teilregionalplänen wird zurecht angenommen, dass es sich beim Wurzacher Becken mit dem Wurzacher Ried und der Haidgauer Heide um einen einheitlichen landschaftlichen Bereich handelt, der wegen seiner für den interessierten und informierten Betrachter nachvollziehbaren geomorphologischen Beschaffenheit und wegen des hochwertigen Landschaftsbildes insgesamt besonders schutzwürdig ist.
- 83 Dieser Bewertung entsprechend sind die Auswirkungen der streitgegenständlichen Planung auf diese Landschaft, anders als die Studie vom 8.12.2006 und der Umweltbericht vom 18.2.2009 annehmen, äußerst negativ: Derzeit ist die etwa 4 km lange und 1,5 km breite Ebene der Haidgauer Heide als Bestandteil des Wurzacher Beckens zusammen mit dem Wurzacher Ried für einen interessierten und informierten Betrachter ohne weiteres erkennbar. Der Eindruck einer einheitlichen Landschaft wird dabei verstärkt durch die Umrahmung der Haidgauer Heide mit der nördlichen Hügelkette bei Mennisweiler, der südlichen Hügelkette bei Molpertshaus und der westlichen Anhöhe bei Roßberg, die das Becken einschließen. Bauliche Anlagen mit optisch trennender Wirkung sind bislang in der Haidgauer Heide nicht vorhanden; dies gilt auch für eine vom Plangebiet aus in Richtung Bad Wurzach in einiger Entfernung noch wahrnehmbare, das Wurzacher Becken querende Starkstromleitung sowie die vorhandene Bahnlinie, die optisch nicht wesentlich in Erscheinung treten und daher eine trennende Wirkung auch nicht im Ansatz entfalten.
- 84 Mit dem geplanten Gewerbe- und Industriegebiet wird diese Landschaft bezüglich des Landschaftsbilds nicht nur beeinträchtigt, sondern zerstört. Die streitgegenständliche Planung bewirkt die Errichtung eines etwa 600 m bis 700 m langen und etwa 300 m breiten baulichen Riegels im zentralen Bereich der Haidgauer Heide. Dieser Riegel wird nahezu vom nördlichen bis zum südlichen Rand des Wurzacher Beckens reichen und damit den südwestlichen Teil des Bad Wurzacher Beckens vom nordöstlichen Teil mit dem Wurzacher Ried trennen. Die stark negative Wirkung lässt sich im Fall der Realisierung des Vorhabens nicht vermeiden. Einer Vermittlung bzw. Einbettung dieses baulichen Riegels durch Absenkung der Bauten sind aus betriebswirtschaftlichen Gründen und durch die Anforderungen an den Gewässerschutz enge Grenzen gesetzt. Die in der Abwägung angedachte Milderung des optischen Eindrucks durch kaschierende Begrünung der nach Absenkung immer noch mindestens 10 bis 15 m hohen, dichten Gewerbe- und Industriebebauung, wird nichts daran ändern, dass die Haidgauer Heide durch die Verwirklichung des Gewerbegebiets bei Zwings optisch in zwei Teile zerschnitten wird, nämlich den einen Teil zwischen dem Gewerbegebiet bei Zwings und dem Wurzacher Ried und den anderen Teil zwischen dem Gewerbegebiet bei Zwings und der Anhöhe bei Roßberg. Damit verschwinden die jetzt ablesbaren landschaftlichen und geomorphologischen Bezüge und die Sichtverbindungen. Das jetzt stimmige ansprechende Landschaftsbild erfährt eine massive Störung und bekommt dadurch einen deutlich negativen Charakter. Die Landschaft des Wurzacher Beckens zerfällt in zwei künstlich geschaffene Teilbereiche, wobei in ästhetischer Hinsicht das Landschaftsbild seinen bisher hohen Wert einbüßt.
- 85 Die der Studie vom 8.12.2006 zugrundegelegte Bewertung der Landschaft und der Auswirkungen des Vorhabens ist mit den obigen Feststellungen des Gerichts nicht zu vereinbaren. Um zu einer positiven Beurteilung zu kommen, wurde der Betrachtungsfokus zu eng gewählt, was zu einer Abwertung der Landschaft und zu einer Reduzierung der negativen Auswirkungen führt. In der Folge kommt die Studie bezüglich der Bewertung des Standorts Zwings zu einem falschen Ergebnis. Dies ist für den Ausgang der Abwägungsentscheidung auch erheblich. Denn die Entscheidung beruht auf dem Ergebnis der Studie und der darin enthaltenen Annahme, dass unter den in Betracht zu ziehenden Gebieten das Gebiet Zwings das Geeignetste ist. Diese Annahme ist aber durch die Studie, die der Gemeinderat seinen Betrachtungen zugrunde gelegt hat, in keiner Weise belegt und auch bezüglich der Beurteilung des Landschaftswerts und der Auswirkungen des Vorhabens auf das

- 86 e. Weiter ist die Abwägungsentscheidung auch deswegen falsch, weil sie davon ausgeht, dass ein ansonsten nicht gedeckter Bedarf an gewerblichen Bauflächen besteht. Von einem solchen Bedarf ging der Gemeinderat der Klägerin bei der Beschlussfassung am 18.2.2009 aus. Auf der Seite 741 der Abwägungs- und Beschlussvorlage ist dazu ausgeführt: „Derzeit besitzt die Stadt Bad Wurzach keine weiteren gewerblichen Bauflächen mehr.“ Die Annahme des Bedarfs wäre aber nur dann plausibel und nachvollziehbar, wenn nachgewiesen wäre, dass sich auf den im Bereich Brugg vorhandenen gewerblichen Bauflächen kein Industrie - und Gewerbegebiet mit einer Größe von 17,29 ha realisieren lässt. Ein solcher Nachweis ergibt sich aus den vorgelegten Akten aber nicht. Die Klägerin geht selbst auch nicht davon aus, dass die Ausweisung von gewerblichen Bauflächen in Brugg völlig verfehlt sein könnte und hält daher für den Fall, dass die Genehmigung für die Ausweisung von Zwings versagt wird, an ihren 21 ha gewerblichen Bauflächen in Brugg fest. Damit ist die vom Gemeinderat der Beschlussfassung vom 18.2.2009 zugrundegelegte Annahme, es bestehe für die Ausweisung von zusätzlichen gewerblichen Bauflächen in Zwings ein Bedarf, falsch. Eine Einbeziehung des Bedarfs in die Abwägung hätte daher unterbleiben müssen. Die Abwägung weist auch insofern ein Abwägungsdefizit auf.
- 87 f. Schließlich ist die Abwägungsentscheidung auch deswegen falsch und fehlerhaft, weil sie die Tatsache, dass ein „interkommunales“ Gewerbe- und Industriegebiet geschaffen werden soll, als eigenständigen Belang, mit eigener Bedeutung und eigenem Gewicht, einstellt, und sodann mit dem angenommenen Belang „Interkommunalität“ die gegenläufigen Belange wie Landschaftschutz und Zersiedelung wegabwägt. Dies ist nicht zulässig. Die „Interkommunalität“ eines Gewerbegebiets ist kein eigenständiger Belang. Das Baugesetzbuch, der Landesentwicklungsplan und der Regionalplan Bodensee-Oberschwaben sehen keine Zulassung „interkommunaler“ Gewerbe- und Industriegebiete unter erleichterten Bedingungen vor. Von „interkommunale“ Gebieten sind die Ziele der Raumordnung sowie der Schutz der Landschaft und der Natur genauso zu beachten wie von „kommunalen“ Gebieten. Sie genießen durch die Begriffswahl weder Vorrecht noch eine Bevorzugung. Das Baugesetzbuch kennt den Begriff des interkommunalen Gebiets nicht und unterscheidet bezüglich der Voraussetzungen schon deswegen nicht zwischen kommunalen und interkommunalen Gebieten. Soweit im Einzelfall mit der Schaffung eines interkommunalen Gebiets der Flächenverbrauch tatsächlich reduziert und die Gebietsnutzung tatsächlich optimiert werden kann, sind dies durchaus Belange, die in die Abwägung eingestellt werden und für das Gebiet an einem bestimmten Standort sprechen können. Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Die Klägerin konnte nicht nachweisen, dass der Flächenverbrauch für Gewerbegebiete im Bereich des Zweckverbands tatsächlich reduziert wird. Die Zweckverbandssatzung enthält hierzu schon keine Vorgaben. Die zwischen den Zweckverbandsmitgliedern getroffenen Absprachen und die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen sind weder nachhaltig noch rechtlich gesichert. Zugesagte, scheinbare Flächenreduzierungen, wie die Aufgabe von Flächen, die ohnehin nicht oder nicht in wirtschaftlicher Weise zu realisieren sind, können dabei keine tatsächliche Reduzierung des Flächenverbrauchs begründen. Zum aufzugebenden Gewerbegebiet Schlupfenmösle kann insofern auf die Ausführungen von Bürgermeister M., Wolfegg, in der Gemeinderatssitzung vom 16.9.2008 verwiesen werden. Danach besteht das aufzugebende Gebiet Schlupfenmösle zu 100% aus Wald und daher kann sich die Gemeinde Wolfegg die Umnutzung zum Gewerbegebiet wegen des naturschutzrechtlichen Ausgleichs ohnehin nicht leisten. Zur Realisierbarkeit bezüglich des Gebiets Brugg wurde auf Seite 667 der vom Gemeinderat gebilligten Abwägungs- und Beschlussvorlage vom 10.11.2008 ausgeführt: „Diese Machbarkeitsstudie kommt zu dem Ergebnis, dass der Standort Brugg als Gewerbegebietsstandort zwar grundsätzlich möglich wäre, an diesem Standort aber wesentliche erschließungstechnische Mängel (Abwasser- und Regenwasserbeseitigung auf Grund der Höhenlage) vorliegen würden; vom Gutachter wird deshalb die Ausweisung eines Gewerbegebiets am Standort Brugg nicht empfohlen.“ Damit stellt sich auch die Aufgabe der Gewerbefläche in Brugg lediglich als scheinbare Flächenreduzierung dar, nachdem nach den obigen Ausführungen die Realisierung von Brugg ohnehin nicht ernsthaft beabsichtigt wurde. Soweit die Stadt Bad Waldsee im Rahmen der Flächenkompensation Bauflächen für Gewerbe in Wohnflächen umgewandelt hat, kann in dieser bloßen Nutzungsveränderung ebenfalls keine effektive Reduzierung des Flächenverbrauchs gesehen werden. Damit garantiert die Umsetzung eines interkommunalen Gewerbegebiets in Zwings in keiner Weise eine Flächeneinsparung.
- 88 Die Optimierung der Flächennutzung ist mit Zwings ebenfalls misslungen. Nach dem Vortrag der Klägerin und den von ihr vorgelegten Unterlagen zum Bebauungsplanentwurf müssen in Zwings von vornherein erhebliche Einschränkungen eingeplant werden, um eine Umweltverträglichkeit des neuen Gewerbe- und Industriegebiets zu gewährleisten. Das Gebiet wird hierdurch nicht nur verhältnismäßig klein; es ist auch wegen seiner Probleme mit der Umweltverträglichkeit nicht ohne weiteres erweiterbar.
- 89 Damit wird mit dem Gewerbegebiet bei Zwings weder der Flächenverbrauch reduziert noch die Gebietsnutzung optimiert. Das vom Gemeinderat bei der Abwägung eingestellte Interesse an der Schaffung eines „interkommunalen“ Gebiets kann damit die massive Zersiedelung bisher unberührter Landschaftsteile rechtfertigen. Hiervon ging der Gemeinderat aber - zu Unrecht - aus.
- 90 4. Der Beschluss vom 18.2.2009 ist schließlich auch deswegen abwägungsfehlerhaft, weil der Gemeinderat der Klägerin den Ausgleich zwischen den von der Planung berührten privaten und öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen hat, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität).

- 91 Die Abwägung der von einem Bauleitplan berührten Belange besteht im wesentlichen darin, diese Belange in ihrem Verhältnis zueinander zu gewichten. Diese Gewichtung ist grundsätzlich Ausdruck der planerischen Gestaltungsfreiheit und fehlerhaft erst dann, wenn im Abwägungsvorgang oder im Abwägungsergebnis einer der Belange in eine Weise berücksichtigt wird, die zu seiner objektiven Wichtigkeit außer Verhältnis steht (vgl. BVerwG, Urteil 5.7.1974 - IV C 50.72 -, Juris). Innerhalb des von § 1 Abs. 7 BauGB gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot daher nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Innerhalb jenes Rahmens ist nämlich das Vorziehen und Zurücksetzen bestimmter Belange überhaupt kein nachvollziehbarer Vorgang der Abwägung, sondern eine geradezu elementare planerische EntschlieÙung, die zum Ausdruck bringt, wie und in welcher Richtung sich eine Gemeinde städtebaulich geordnet fortentwickeln will. Damit ist notwendig der Planungskontrolle der Verwaltungsbehörde wie der Verwaltungsgerichte eine Grenze gezogen. Dieser Rahmen wird jedoch verlassen, wenn bei einer Gegenüberstellung zu den von der Planung verursachten Nachteilen die Hintansetzung der betroffenen Belange so offensichtlich falsch ist, dass von einer die Grenzen des Planungsermessens einhaltenden gerechten Bewertung der insgesamt beteiligten Belange ernstlich keine Rede sein kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.12.1969 - IV C 105.66 -, Juris).
- 92 So verhält es sich hier.
- 93 Oben wurde bereits dargestellt, dass das geplante Gebiet in der beabsichtigten Funktion eines interkommunalen Industrie- und Gewerbegebiets eher klein geraten und auch nicht ohne weiteres erweiterbar ist. Bezüglich der Aufnahme großer und erheblich belästigender Betriebe ist das Gebiet wegen der Störungsanfälligkeit der Umgebung und des FFH-Gebiets ungeeignet. Große Ansiedlungen umfangreicher Betriebe, für die die Klägerin Zwangs eigentlich vorgesehen hatte („K. darf sich nicht wiederholen“), sind im nunmehr entwickelten Gebiet ausgeschlossen. Damit sind die Vorteile des Gebiets für die Klägerin und den Zweckverband mittelmäßig bis gering. Die negativen Auswirkungen des geplanten Industrie- und Gewerbegebiets am vorgesehenen Standort sind dagegen massiv und dauerhaft. Die besonders schützenswerte Landschaft des Wurzacher Beckens wird auf Dauer schwer beschädigt, das beeindruckende Landschaftsbild wird zerstört, bisher intakte Bodenstrukturen und Landschaftsräume werden nachhaltig verändert. Dabei wäre die Planung des Gebiets im derzeitigen Umfang und unter Beachtung der raumordnungsrechtlichen Vorgaben an einem anderen umwelt- und landschaftsverträglicheren Standort und im Anschluss an vorhandene gewerbliche und industrielle Schwerpunkte ohne weiteres möglich.
- 94 Werden die zu berücksichtigenden objektiven Belange zutreffend gewichtet, steht das Interesse der Klägerin an der Realisierung des Vorhabens nicht nur hinter dem öffentlichen Interesse an der Förderung und Erhaltung einer einzigartigen Landschaft zurück. Vielmehr besteht ein offensichtliches Ungleichgewicht und daher erscheint die Bevorzugung der für das Gebiet sprechenden Belange so offensichtlich falsch, dass von einer die Grenzen des Planungsermessens einhaltenden gerechten Bewertung der insgesamt zu berücksichtigenden Belange ernstlich keine Rede sein kann. Die Abwägung ist in einer Weise vorgenommen worden, die zur objektiven Wichtigkeit der dargestellten Belange außer Verhältnis steht. Die Schaffung eines wenig effizienten, an günstigeren Standorten planbaren Gewerbe- und Industriegebiets kann die schwere Beschädigung der auch für die klägerische kurstädtische Gemeinde bedeutsamen Landschaft des Wurzacher Beckens und die Zerstörung des Landschaftsbilds nicht rechtfertigen. Wegen der damit gegebenen Disproportionalität überschreitet die streitgegenständliche Planung auch die Befugnisse, die der Klägerin aufgrund der nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 BauGB eröffneten Planungshoheit bezüglich der Überplanung des Gemeindegebiets zustehen, und auf die sie sich beruft.
- 95 Nach alledem ist der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen und widerspricht die Abwägungsentscheidung den gesetzlichen Anforderungen nach dem Baugesetzbuch. Der Abwägungsentscheidung wurden in dem Bestreben, das Gebiet bei Zwangs doch noch realisieren zu können, nicht die tatsächlichen Belange zugrundegelegt. In der Folge ist die Abwägung der tatsächlichen Belange gegeneinander und untereinander defizitär und misslungen. Hinzu kommt, dass die Abwägung in einer Weise vorgenommen wurde, die zur objektiven Wichtigkeit der Belange außer Verhältnis steht.
- 96 Wegen der oben dargestellten Fehler der Abwägungsentscheidung besteht der mit der Verpflichtungsklage geltend gemachte Genehmigungsanspruch nicht. Der Beklagte hat die Genehmigung zurecht versagt.
- 97 Dahinstehen kann dabei, ob, wie der Beklagte meint, der 2. Flächennutzungsplanänderung weitere Abwägungsfehler oder andere Rechtsverstöße anhaften. Es bedarf insofern insbesondere keiner Entscheidung zu der vom Beklagten angenommenen Vorabbindung mit der Folge eines Abwägungsausfalls. Schließlich kann das Gericht auch offen lassen, ob die streitgegenständliche Planung, wie der Beklagte meint, wegen des fehlenden Nachweises der Verträglichkeit des geplanten Gewerbe- und Industriegebiets mit dem benachbarten FFH-Gebiet gegen das Verbot des § 37 NatSchG verstößt.

- 98 5. Entgegen der Ansicht der Klägerin ergibt sich ein Genehmigungsanspruch auch nicht aus dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes. Dabei kann dahinstehen, ob das Landratsamt Ravensburg, nach der Veränderung der Umstände durch Aufgabe des Ansiedlungswunsches der Fa. K. AG, seine Einwände gegen ein Gewerbe- und Industriegebiet bei Zwings gegenüber der Klägerin in der frühen Planungsphase stets hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht hat. Denn selbst dann, wenn sich das Landratsamt Ravensburg und das Regierungspräsidium Tübingen bezüglich ihrer Haltung zum Gewerbegebiet bei Zwings schwankend gezeigt hätten, bliebe als Rechtsgrundlage für die begehrte Genehmigung § 6 Abs. 2 BauGB zu prüfen und müsste wegen der festgestellten Rechtsfehler die Genehmigung zwingend versagt werden. Einen Genehmigungsanspruch aus dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes sieht das Baugesetzbuch nicht vor.
- 99 Der Genehmigungsanspruch besteht danach bezüglich der 2. Änderung des Flächennutzungsplans und der darin vorgesehenen Ausweisung von gewerblichen Bauflächen in Zwings nicht. Eine Teilgenehmigung für die Herausnahme des Gebiets Brugg ist vom Genehmigungsantrag nicht umfasst. Damit ist die Klage insgesamt unbegründet und daher abzuweisen.
- 100 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Danach trägt die Klägerin die Kosten des Verfahrens, weil sie unterliegt.
- 101 Das Gericht lässt die Berufung gemäß §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zu, da der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung zukommt.
- 102 **Beschluss vom 30. November 2011**
- 103 Der Streitwert wird auf 30.000,- EUR festgesetzt.
- 104 **Gründe**
- 105 Die Streitwertfestsetzung berücksichtigt die Anregung in der Nr. 9.9 des Streitwertkatalogs 2004. Gegen die vorläufige Festsetzung des Streitwerts in dieser Höhe mit Beschluss vom 1.4.2010 wurden von den Beteiligten keine Einwendungen erhoben.