

Scientists for Future S4F Ravensburg

Kritische Anmerkungen zur

Vorlage zu TOP 2.1

Fortschreibung des Regionalplans Bodensee-Oberschwaben

Berücksichtigung von Aspekten des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung im Regionalplan

Behandlung der im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach § 10 Abs. 1 ROG (alt) i.V.m. § 12 Abs. 2 und 3 LplG abgegebenen Stellungnahmen

Empfehlungsbeschluss des Planungsausschusses an die Verbandsversammlung,
erstellt am 16. Juni 2021

Ravensburg, Dezember 2021

Bearbeitung:

Walser Manfred, Dipl. Verw.-Wiss (Verwaltungswissenschaften), Walser.Beratung

Miller Ulfried, Dipl.-Agr. Biol. (Agrarbiologie), Geschäftsführer des BUND Regionalverbands Bodensee-Oberschwaben.

Mühlbach Sebastian, Dipl.-Betriebsw. (BA), Dipl.-Phys., nexiles GmbH.

Tonoli Corinna, Master of Science (Global Change Management)

Hauser Maike, Bachelor of Science (Nachhaltiges Regionalmanagement)

Unter Mitarbeit und mit Unterstützung von

Agrawal Ankita, B.Eng.,M.Sc.(Informatik), Hochschule Ravensburg-Weingarten, Akademische Mitarbeiterin im Institut für Künstliche Intelligenz / Einzelunternehmerin.

Brehm Jochen, Dipl.-Ing. FH (Technische Informatik), jodbe.it Ingenieurbüro.

Ertel Wolfgang, Prof. Dr. rer. nat. (Physik, Mathematik), Hochschule Ravensburg-Weingarten, Institut für Künstliche Intelligenz.

Frisch Stephan, Dr. med. (Humanmedizin), Praxisinhaber Praxis für Neurologie und Psychiatrie, Leutkirch / Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Universitätsklinikum Ulm.

Fuchs Dieter, Dipl. Ing. (Feinwerktechnik), Anlagenbau mit Schwerpunkt "Waste to energy", seit 2015 i.R.

Hauser Ulla, Dipl. Ing. (Landespflege), Fa. Freiraumplanung.

Klauer Robert, M.Sc. (Integrated Design Engineering), Unternehmensentwicklung, VAUDE Sport GmbH & Co. KG.

Lehnertz Mark, Dipl. Ing. FH (Physikalische Technik, Umwelt- und Verfahrenstechnik) GF enerquinn GmbH, Weingarten

Müller Wolfgang, B.Eng. (Hons) / Dipl.-Ing. FH (Maschinenbau), Voith Group of Companies / Global Product Manager Pulping.

Pfeil Markus, Prof. Dr. rer. nat. (Physik), Hochschule Ravensburg-Weingarten, Fakultät Elektrotechnik und Informatik, Embedded Systems.

Plewa Alfred, Prof. Dr. phil., Hochschule Ravensburg-Weingarten; Lehrbeauftragter an der Diploma Hochschule Nordhessen.

Queri Silvia, Prof. Dr. phil. (Psychologie, Sozialpädagogik FH), Hochschule Ravensburg-Weingarten, Studiendekanin Angewandte Psychologie.

Ralph Rundel, Dipl.-Ing. FH (Maschinenbau, Wirtschaft), MBA (Internationales Marketing), Berater, Coach und Trainer.

Kurzfassung

Die Scientists for Future (S4F Ravensburg) haben im Januar 2021 eine „Kritische Würdigung“ zum Entwurf des Regionalplans Bodensee-Oberschwaben abgegeben. Daraufhin wurde im Planentwurf ein zusätzliches Kapitel 5.3 zum Klimaschutz ergänzt. Die S4F haben die zugrunde liegende Vorlage zu TOP 2.1 analysiert, um den Beitrag des Regionalplans zum Klimaschutz herauszuarbeiten.

Die S4F Ravensburg kommen zu dem Ergebnis, dass das Thema „Klimaschutz“ im Regionalplanentwurf nur eine marginale Rolle spielt. Den großen Herausforderungen, die schon in den nächsten Jahren auf uns zu kommen, wird der Plan nicht gerecht. Er erfüllt weder die gesetzlichen Anforderungen zum Klimaschutz noch den Rechtsrahmen, den das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 24. März 2021 gesetzt hat. Das begründen wir in drei Punkten:

1) Der Regionalplanentwurf ist nicht mit den aktuellen Klimaschutzgesetzen vereinbar, denn er steuert zu wenig die Entwicklung in Richtung Klimaschutz. Das wichtige Zukunftsthema wird in der Abwägung der Raumnutzungen nur beiläufig und wenig systematisch behandelt. Es findet in den konkreten Zielen keinen Niederschlag. Dagegen versucht der Regionalverband Bodensee-Oberschwaben RVBO auf verschiedenen Wegen, sein Steuerungsdefizit zu rechtfertigen:

(a) ...mit Verweis auf die gesetzliche Lage. Allerdings gilt hier der Tag der Beschlussfassung (25. Juni 2021) als Stichtag. Der Regionalplan erhebt für sich den Anspruch, die Entwicklung der Region bis 2035 zu steuern. Beim Klimaschutz verweist der RVBO aber nur darauf, dass die bundesgesetzlichen Regelungen noch nicht hinreichend konkretisiert seien und deswegen nicht abgearbeitet werden könnten. Ein Mangel an konkretisierende Vorgaben entbindet den RVBO jedoch nicht von der Erfüllung gesetzlicher Pflichten.

(b) ...mit dem Hinweis, die konkrete Nutzung hinge ja von der Planung der Kommunen ab. Damit stellt der RVBO seine zentrale Aufgabe in Frage, nämlich den Rahmen für die Kommunal egoismen zu setzen, die Gesamtentwicklung im Hinblick auf gewünschte Ziele zu steuern und die Kommune im Einzelfall durch seine Vorgaben von Abwägungskonflikten zu entlasten. Das ist der Sinn eines Regionalplans.

(c) ...mit einer Weigerung, Treibhausgasemissionen zu quantifizieren oder zumindest irgendwie mengenmäßig abzuschätzen, welche Auswirkungen seine Plansätze auf den Klimaschutz haben könnte. Dass eine Quantifizierung möglich ist, hat die S4F-Stellungnahme bewiesen. Auch die Festlegung eines Korridors, in dem diese Emissionen mit den Klimaschutzziele verträglich sein könnten, findet nicht statt.

(d) ...mit dem pauschalen Argument, ein Regionalplan könne ja im Hinblick auf den Klimaschutz eigentlich gar nicht steuern. Das ist falsch und wir belegen es an drei Beispielen, die in der Steuerungskompetenz eines Regionalplans liegen (Vorgaben zur Wohndichte, unbeplante Flächen an den Siedlungsrändern, Bedarfsnachweis und Abbaufächen für Kies).

2) Es ist ein Fehler, dass der Teilregionalplan "Energie" erst nachgeschoben wird. So kann es passieren, dass Flächen mit einer Eignung für Erneuerbare Energien durch anderweitige Festlegungen im Regionalplanentwurf bereits „verplant“ sind (z.B. Standorte für Kiesabbau oder Gewerbeflächen). Eine echte Abwägung zwischen verschiedenen Nutzungen kann dann nicht mehr stattfinden.

3) Eine strategische Umweltprüfung (die sog. "Plan-UVP") ist immer damit konfrontiert, dass ein Plan ja noch keine tatsächliche Änderung des Umweltzustands bedeutet. Deshalb muss eine SUP immer vom "worst case" (in Bezug auf die Umweltbelange) ausgehen, nämlich von dem Fall, dass alle Möglichkeiten, die der Plan bietet, auch tatsächlich ausgeschöpft werden. Und für diese Situation muss sie die Prüfung aller Umweltbelange vornehmen, sie muss Möglichkeiten zur "Reparatur" negativer Umweltauswirkungen aufzeigen und muss eine "Null-Variante" gegenüberstellen (das würde bedeuten, dass es den Plan gibt bzw. er gilt in der vorherige Fassung weiter). Die Strategische Umweltprüfung des Regionalplans prüft das Thema Klimaschutz nicht und dürfte damit rechtsfehlerhaft sein.

Gerade weil der Klimaschutz ein zentrales Zukunftsthema mit kurzfristigem Handlungsbedarf ist, wie das BVerfG festgestellt hat, kann und muss von den für den Regionalplan Verantwortlichen verlangt werden, Vorschläge zu erarbeiten, wie die Klimaziele eingehalten werden können. Das Kapitel 5.3 im überarbeiteten Regionalplanentwurf genügt diesen Erfordernissen aus wissenschaftlicher Sicht bei weitem nicht.

Vorbemerkung

Die Scientists for Future (S4F Ravensburg) haben im Januar 2021 eine „Kritische Würdigung“ zum Entwurf des Regionalplans Bodensee-Oberschwaben abgegeben. Der Tenor der Stellungnahme war, dass die Anforderungen des Klimaschutzes im Regionalplan nicht ausreichend berücksichtigt werden. Daraufhin hat der Regionalverband Bodensee-Oberschwaben (RVBO) einen eigenen Standpunkt erarbeitet mit dem Titel „Berücksichtigung von Aspekten des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung im Regionalplan“.¹ Dieses Dokument wird von den S4F Ravensburg im Folgenden analysiert und kommentiert.

Die S4F Ravensburg kommen zu dem Ergebnis, dass wir an der Grundaussage unserer Stellungnahme weiterhin festhalten: Der Klimaschutz kommt im Regionalplanentwurf zu kurz. Den großen Herausforderungen, die schon in den nächsten Jahren auf uns zu kommen, begegnet der Planentwurf größtenteils mit einem „Weiter so“, garniert mit Verbesserungen der Vorgaben im Detail, die bei weitem nicht ausreichend sind. Mögliche Steuerungsmaßnahmen mit Wirkung auf die Emission von Treibhausgasen, die in der Zuständigkeit eines Regionalplans liegen, werden vernachlässigt. Das Dokument ist als Planungsgrundlage für den Zeitraum bis 2035 nicht geeignet, weil es dem drohenden Klimawandel nicht in gebotenem Maße Rechnung trägt.

Wir konzentrieren uns bei den folgenden Ausführungen auf diejenigen Inhalte, die mit dem Klimaschutz in der globalen Perspektive zusammenhängen, denn das ist nach vorherrschender wissenschaftlicher Meinung das drängendste Problem unserer Zeit.

1. Grundsätzlich findet der Klimaschutz zu wenig Berücksichtigung im Regionalplan

1. Das Bundesverfassungsgericht verlangt in seinem Urteil vom 24. März 2021 vom Gesetzgeber, den Klimaschutz voranzutreiben und konkrete Ziele auch schon für die kommenden Jahre aufzustellen und zu verfolgen. Es reiche nicht aus, konkrete Schritte zur Minderung der klimaschädlichen Emissionen erst für die Zeit ab 2030 festzulegen (Bundesverfassungsgericht 2021). Das gilt unseres Erachtens auch für den Regionalplan. Er hat als rechtsverbindliche Planungsgrundlage bis 2035 konkrete Auswirkungen auf den Klimaschutz.
2. Zu den Grundsätzen der Raumordnung (§ 2 ROG) gehört auch die Berücksichtigung des Klimawandels. Es heißt darin: „Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen.“ (Abs. (2), Pkt. 6, Satz 6). Das entspricht auch der raumplanerischen Sachlogik, denn durch den Klimawandel wird die Sicherung und Ordnung der Raumnutzungen gefährdet (vgl. UBA 2020).

Die Kombination der Pkte. 1 und 2 führt uns zu der Schlussfolgerung, dass der Klimaschutz in räumlichen Planungsgrundlagen und damit auch im Regionalplan RVBO nicht nur gesetzlich

1 Alle *kursiv gesetzten Zitate* sind diesem Dokument entnommen (siehe Anhang).

vorgesehen ist, sondern der diesbezügliche Grundsatz der Raumordnung mit einem hohen Gewicht in der Abwägung zu Buche schlagen muss. Wie das BVerfG klargestellt hat, sind die Belange des Klimaschutzes mit einem besonderen Stellenwert versehen, der sich spürbar in den staatlichen Planungen niederschlagen muss. Diesen besonderen Stellenwert hat der Klimaschutz nicht erhalten, vielmehr findet er kaum Berücksichtigung, wie im Folgenden ausgeführt wird.

Zwar hat die Herstellung von Klimaneutralität keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern muss im Konfliktfall mit sonstigen öffentlichen und privaten Belangen abgewogen und in einen Ausgleich gebracht werden.² Das setzt jedoch voraus, dass bei der Erarbeitung des Planentwurfs tatsächlich eine solche Abwägung stattgefunden hat. Eine solche können wir jedoch nicht feststellen. Vielmehr wurde aufgrund der Stellungnahme der S4F und vielen anderen Gruppen und Einzeleinwendern neu ein Kapitel zum Klimaschutz in den Planentwurf nachträglich eingefügt.

Dieses Kapitel beschäftigt sich aber überwiegend mit der Rechtfertigung, warum der Klimaschutz über die getroffenen Festlegungen hinaus kein Thema des Regionalplans sein könne und aufgrund welcher bestehenden Plansätze positive Auswirkungen auf das Klima erwartet werden könnten. Das gesamte Kapitel hat den Charakter einer nachträglichen Rechtfertigung für den bestehenden Planentwurf. Ein substantieller Einfluss auf irgendeinen konkreten Plansatz ist nicht feststellbar, d.h. es wurde aufgrund der nachträglich eingebrachten Überlegungen zum Thema „Klimaschutz“ keine konkrete Festsetzung im Planentwurf geändert. Das bedeutet, dass eine Abwägung von Zielen des Klimaschutzes mit anderen öffentlichen und privaten Belangen nicht stattgefunden hat.

Angesichts der Dringlichkeit des Themas ist das für uns nicht nachvollziehbar. Im selben Schreiben des baden-württembergischen Umweltministeriums (siehe Fußnote 2) heißt es: Das relative Gewicht des Gebots zur Herstellung von Klimaneutralität nimmt in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel zu. Angesichts der Ereignisse des Jahres 2021 stellen wir fest, dass der Klimawandel schon sehr weit fortgeschritten ist und dementsprechend der Klimaschutz im vorliegenden Planentwurf zu wenig Gewicht erhalten hat.

1.1 Regionalplan und Klimaschutz

Der Regionalplan ist das zentrale Gestaltungs- und Koordinierungsinstrument der Raumordnung. Mit dem Regionalplan legt der Regionalverband als Planungsträger die Ziele und Grundsätze der räumlichen Entwicklung in der Region Bodensee-Oberschwaben fest. Der Regionalplan ist ein Entwicklungskonzept und stellt das angestrebte räumliche Zukunftsbild für die jeweilige Region dar (vgl. S. 2 und 5 im Dokument sowie S. 5 in Anlage 1). Er zeigt, wie sich die Region und ihre Teilräume in einer mittelfristigen Perspektive (ca. 10 bis 15 Jahre) entwickeln sollen und wo welche Entwicklungen als Ziele der Regionalplanung festgelegt werden. Darüber hinaus ist der Regionalplan ein Instrument zur Ordnung der Raumnutzungen. Mit der Planaufstellung müssen die Konflikte zwischen konkurrierenden Raumnutzungsansprüchen fachlich und politisch gelöst werden. Und als drittes ist der Regionalplan ein Sicherungsinstrument, welches bestimmte Raumfunktionen verbindlich und langfristig gegenüber anderen Belangen und Ansprüchen sichert (vgl. Prieb 2018).

2 Zitat aus einem Schreiben des Umweltministeriums Baden-Württemberg vom 10. November 2021 als Antwort auf eine Anfrage des Ortsverbands der Grünen in Kressbronn zu Regelungen in Kressbronn im Regionalplanentwurf.

Daraus ergibt sich, dass der Regionalplan eine zentrale Rolle bei der Abwägung verschiedener Ziele der Regionalentwicklung einnimmt. Es müsste also selbstverständlich sein, dass ein so wichtiges Zukunftsthema wie der Klimaschutz in dieser Abwägung ebenfalls eine wichtige Rolle einnimmt. Stattdessen wird das Thema nur beiläufig und wenig systematisch abgehandelt und findet in den konkreten Zielformulierungen keinen Niederschlag. Die Vorlage „Fortschreibung des Regionalplans Bodensee-Oberschwaben. Berücksichtigung von Aspekten des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung im Regionalplan“ ist ein Sammelsurium höchst unterschiedlicher Inhalte ohne roten Faden.

Darüber hinaus werden in diesem Dokument verschiedene Betrachtungsebenen vermischt: Mit „Klima“ ist an manchen Stellen das kleinräumige Lokalklima gemeint, an anderen Stellen das globale Klima, das vom Klimawandel bedroht ist. Auch werden im Dokument Klimaschutz und Klimawandelanpassung zusammen betrachtet. Das sind jedoch zwei verschiedene Konzepte, die gesondert betrachtet werden müssen, weil die jeweiligen Maßnahmen teilweise sogar in Konkurrenz zueinander stehen können.

1.2 Die gesetzlichen Grundlagen des Klimaschutzes im Regionalplan

1.2.1 Die rechtliche Grundlage habe gefehlt

Der Regionalverband verweist bei der Aufstellung des neuen Regionalplans darauf, dass eine rechtliche Grundlage, wie eine Beachtung des Pariser Klimaabkommens im 2. Anhörungsentwurf Regionalplan Bodensee- Oberschwaben 2020 erfolgen soll, nicht vorliegt. Der Vorschlag der EU-Kommission zu den Klimazielen (Reduktion der Treibhausgasemissionen der EU bis 2030 gegenüber 1990 um mindestens 55 %) sei ein „Vorschlag, der nicht den Charakter einer Rechtsnorm hat.“ Und weiter: „Erst, wenn diese Vorschläge als Rechtsakt erlassen werden, handelt es sich um eine verbindlich zu beachtende Vorgabe der Europäischen Union auf nationaler Ebene. Diese liegt zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Anlage zur Synopse noch nicht vor.“ (Anlage S. 4)

Es wird im Dokument des RVBO auch darauf hingewiesen, dass der Bundestag im Mai 2021 das neue Klimaschutzgesetz verabschiedet hat. Damit wird festgelegt, dass bis 2030 eine Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen um 65% im Vergleich zu 1990 zu erfolgen hat. „Dieses Reduktionsziel ist höher als das vom Landtag Baden-Württemberg am 14.10.2020 beschlossene Gesetz zur Weiterentwicklung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, welches eine Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen um 42 % bis 2030 vorsieht.“ Der Verweis auf die Gesetzeslage wird jedoch gleich wieder eingeschränkt: „Allerdings ist derzeit noch nicht absehbar, welche Konsequenzen diese neuen Reduktionsziele für die Ebene der Regionalplanung gegebenenfalls haben werden.“ (Anlage S. 4)

Dazu ist zu sagen, dass aufgrund des Klimaschutzgesetzes von Baden-Württemberg schon vor Mai 2021 eine rechtliche Verpflichtung vorlag, den Ausstoß der Klimagase bis 2030 um 42 % zu reduzieren. In unserer Stellungnahme zum Planentwurf vom Jan. 2021 haben wir nachgewiesen, dass der Regionalplanentwurf nicht einmal dazu geeignet ist, dieses landesgesetzliche Ziel zu erreichen. Eine entsprechende Nachbesserung der von uns kritisierten Punkte hat nicht stattgefunden.

Das Klimaschutzgesetz des Bundes hat die EU-Ziele zwischenzeitlich übernommen – damit lautet das Reduktionsziel -65% bis 2030. Dieses Ziel gilt auch für den Regionalplan, der am 16. Juni 2021 zur Beschlussfassung vorgelegt und von der Verbandsversammlung am 25. Juni 2021 beschlossen wurde. Denn nach § 11 Abs. 3 ROG, „ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan maßgebend“ zur Abwägung öffentlicher und privater Belange. Demnach hätten der Beschluss des BVerfG und das danach angepasste Klimaschutzgesetz des Bundes bei den Zielen und Grundsätzen des Regionalplans Bodensee-Oberschwaben berücksichtigt werden müssen.

1.2.2 Die rechtsverbindlichen Ziele seien für die Ebene der Regionalplanung nicht hinreichend konkretisiert

Der RVBO erklärt weiter in seinem Dokument: *„Notwendig wäre, dass die der Regionalplanung zur Verfügung stehenden Instrumente angepasst und abgeändert werden, damit die Regionalplanung das Erreichen der Klimaschutzziele besser unterstützen kann (z.B. Vorranggebiete für die Nutzung der Solarenergie).“ (S. 4 in der Anlage)*

Das BVerfG sagt in seiner Presseerklärung vom 29.4.21: „Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, begründen eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, die in Einklang mit Art. 20a GG verbleibenden Emissionsmöglichkeiten verringern.“ Auch ein Regionalplan ist eine solche Vorschrift, und in seiner hier vorgelegten Form lässt er hohe CO₂-Emissionen zu (vgl. Berechnungen der S4F). Ein reines Abwarten, bis der Gesetzgeber das Instrumentarium anpasst, ist mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts unseres Erachtens nicht vereinbar.

Das fehlende Instrumentarium wird vom RVBO als Ausrede dafür hergenommen, dass der Klimaschutz im Regionalplan keine größere Rolle spielt, weil ja die Konkretisierung der rechtsverbindlichen Ziele für die Regionalplanung fehle. Das ist in unseren Augen ein sehr schwaches Argument. Der RVBO erkennt selbst an, dass der Klimaschutz eine zentrale Zukunftsaufgabe ist (S. 2) Und er nimmt gleichzeitig für sich in Anspruch, für einen Planungszeitraum bis 2035 die Entwicklung der Region zu gestalten. Der RVBO bezeichnet den Regionalplan als *„Entwicklungskonzept für die zukünftige räumliche Entwicklung einer Region und ein Instrument zur Sicherung und Ordnung von Raumnutzungen“ (S. 5 und Anlage S. 6)*. Damit bekommt der Plan als rechtsverbindliche Grundlage für zukünftige Raumnutzungen einen hohen Stellenwert für die regionale Entwicklung.

Dieser hohe Stellenwert des Regionalplans steht in einem deutlichen Widerspruch zu einer abwartenden Haltung gegenüber einem zentralen Zukunftsthema. Auch wenn eine Konkretisierung der rechtsverbindlichen Ziele bisher noch fehlt, um die Klimaschutzziele der Regierungen auf die Region herunterzubrechen – es ist trotzdem sowohl juristisch als auch sachlich geboten, diese Ziele einzuhalten. Nach dem BVerfG-Urteil vom April 2021 stellt sich sogar die Frage, ob es ausreicht, die Belange des Klimaschutzes mit allen anderen öffentlichen und privaten Belangen gleichberechtigt abzuwägen.

Es ist aus unserer Sicht fahrlässig, die gesetzlichen Ziele zu ignorieren, wenn man die wissenschaftlichen Aussagen zu notwendigen Einsparungen an Treibhausgasen (THG)³ ernst nimmt. Das

3 Zu den Treibhausgasen gehören Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), und Lachgas (N₂O) sowie wasserstoffhaltige Fluorkohlenwasserstoffe (HFKW), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW), und Schwefelhexafluorid (SF₆). Seit 2015 wird auch Stickstofftrifluorid (NF₃) dazugerechnet (UBA 2021a).

Mindeste, was verlangt werden muss, ist, dass die Regionalplanung die gesetzlich festgelegten Reduktionsziele unterstützt und im Regionalplan transparent darlegt, welchen Beitrag sie dazu leistet. Das Bundesverfassungsgericht verlangt, „den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Konkret erforderlich ist, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die notwendigen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.“ (Presseerklärung des BVerfG)

Wenn der RVBO dies mit dem Verweis auf fehlende Vorgaben der übergeordneten Planungsebenen ablehnt und gleichzeitig den Anspruch erhebt, die räumliche Entwicklung der Region bis 2035 steuern zu wollen, dann ist das schlicht nicht nachvollziehbar.

1.2.3 Klimaschutz- relevante Maßnahmen würden überwiegend in die Kompetenz der kommunalen Selbstverwaltung fallen

Der RVBO schreibt: *„Jede zusätzliche Neuinanspruchnahme von Flächen, z.B. für Wohn- und Gewerbegebietsentwicklungen sorgte in der Vergangenheit in der Regel für zusätzlichen CO₂-Ausstoß. Um die Ziele des Pariser Klimaabkommens bzw. das Klimaschutzgesetz des Bundes zu erreichen, sollte jede neue Wohnraum- und Gewerbegebietsentwicklung klimaneutral und nachhaltig gestaltet werden. Gleichzeitig sollte der gesamte Gebäudebestand durch Sanierungen etc. klimaneutral gemacht werden. Diese Aufgaben liegen größtenteils in kommunaler Hand, denn neben dem Klimaschutz hat auch die kommunale Selbstverwaltungshoheit gemäß Artikel 28 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 Landesverfassung Verfassungsrang. Der Regionalplan kann daher nur sehr eingeschränkte Vorgaben machen.“* (Anlage S. 3)

Zu dieser Aussage gibt es aus Sicht der S4F mehrere Kritikpunkte:

- Die Planungshoheit der Kommunen wäre nur dann betroffen, wenn der Regionalplan tatsächlich überall parzellenscharfe Vorgaben macht. Er hat aber durchaus andere Kompetenzen; die Aufgabe des Regionalplans besteht ja darin, für die räumliche Entwicklung der Städte und Gemeinden in kommunaler Selbstverwaltung einen verbindlichen Rahmen zu setzen. Das kann er tun, indem er die bisher unbeplanten Flächen am Siedlungsrand als Freiraum definiert, indem er die Mindestdichten der Bebauung für verschiedene Siedlungsräume erhöht, indem er die Standorte für Siedlung, Gewerbe und Rohstoffabbau reduziert, etc. (Details dazu finden sich in Kap. 2). All dies gehört zu den Kernaufgaben eines Regionalplans.
- Der Regionalplan sichert ein gemeinsames Vorgehen der Kommunen in einer Region. Er steht damit im Widerspruch zur Interessenlage einzelner Städte und Gemeinden. Diese wollen nach eigener Aussage (der Tagespresse zu entnehmen) ihren Haushalt über die Erschließung neuer Baugebiete sanieren und haben deshalb das Interesse, dass möglichst viel Bauland ausgewiesen wird und verkauft werden kann. Hier ist ein klarer Interessenkonflikt erkennbar. Aufgabe des Regionalplans ist es, den Rahmen zu setzen und dadurch Kommunalegoismen zu begrenzen und den Konkurrenzkampf unter den Kommunen zu verringern. Dazu braucht es Spielräume, die auf das absolut Notwendige beschränkt sind.
- Der RVBO behauptet in dieser Aussage auch, dass die Klimaschutzziele erreicht werden können, *„wenn zukünftig alle Neubebauungen (Wohnen, Gewerbe, Industrie) weitgehend*

ressourcenschonend und klimaneutral entwickelt werden.“ (S. 6 und Anlage S. 3), was wiederum eine Aufgabe in kommunaler Selbstverwaltung wäre. Das ist aus unserer Sicht eine Behauptung, die wissenschaftlich nicht begründet werden kann (und die vom RVBO auch nicht weiter begründet wird). Der RVBO unterscheidet nicht zwischen dem Energieverbrauch für die Gebäudenutzung (Heizung etc.) und dem Energieverbrauch für die Erstellung von Gebäuden. Allein die Herstellung von Zement macht etwa 10% aller CO₂-Emissionen der gesamten deutschen Industrie aus.

Diese Problematik wird in der Argumentation schlicht übersehen. Die Argumentation kann fortgeführt werden: Zusätzlich notwendige Infrastrukturen (Straßen, Leitungsnetze usw.), der Aufwand für Pflege und Unterhalt neu erschlossener Gebiete usw. (BMVI 2015, Bundesstiftung Baukultur 2018). Gerade deshalb müsste der Regionalplan die Weiterentwicklung im Bestand bevorzugen, was eine Reduzierung neuer Bauflächenreserven auf der grünen Wiese voraussetzt.

Wie schwer sich Kommunen mit der Ausweisung klimaneutraler Wohngebiete in der Praxis tun, zeigt ein aktuelles Beispiel aus Ravensburg. Der Forderung des BUND, in Ravensburg-Taldorf ein Wohngebiet klimaneutral zu entwickeln, wurde entgegnet, dass das derzeit weder bei der Wärmeversorgung noch bei der Mobilität möglich sei. Und auf Klimaschutzaspekte beim Ressourcen- und Flächenverbrauch wird gleich gar nicht eingegangen.

1.3 Konkrete, klimawirksame Einflussmöglichkeiten eines Regionalplans

Ein weiteres Argument sind die nach Aussage des RVBO geringen Einflussmöglichkeiten eines Regionalplans auf den Klimaschutz („*der Regionalplan, der ja nur Flächenoptionen für andere Planungsträger festlegt*“, S. 6). Konkret werden vom RVBO drei Möglichkeiten benannt, wie der Regionalplan zum Klimaschutz beitragen könne (S. 3 sowie S. 6 in Anlage 1):

1. Sie können Siedlungsstrukturen unterstützen, die eine sparsame Energienutzung fördern.
2. Sie können zum Erhalt natürlicher Senken zur Einlagerung klimaschädlicher Stoffe beitragen.
3. Sie können wichtige Voraussetzungen für den Ausbau erneuerbarer Energien schaffen, insbesondere Windkraftanlagen und Freiflächen-Solarenergieanlagen.

Die Fachliteratur nennt noch weitere Einflussmöglichkeiten der Raumplanung auf den Klimaschutz (vgl. z.B. Hiess 2010 und Ahlhelm et al. 2012):

4. Sie legt Trassen für den Verkehr fest und gestaltet damit die Rahmenbedingungen für den künftigen Verkehrsmix („Modal Split“).
5. Sie legt Vorrangflächen für den Ressourcenverbrauch fest und sichert damit die Versorgung mit Primärrohstoffen (in unserer Region vor allem Steine, Kies und Sand für den Bausektor), gleichzeitig entzieht sie diese Flächen ihre Funktion als CO₂-Senke.
6. Sie legt Potentialflächen für Anlagen zur technischen CO₂-Speicherung und die zugehörigen Leitungsnetze fest.

Ein weiterer Ansatzpunkt, wie räumliche Planungsgrundlagen zum Klimaschutz beitragen können, ergibt sich, wenn man die Wirkungszusammenhänge bei der Entstehung von Treibhausgasen (THG) in den Blick nimmt:

7. Die Landwirtschaft war 2020 aufgrund ihres hohen Ausstoßes von Methan und Lachgas mit 8,2 % der gesamten THG-Emissionen die zweitgrößte Verursacherggruppe in Deutschland (Umweltbundesamt 2021). Strategien zur Reduzierung dieser THG haben einen Rückgang der Produktivität der Landwirtschaft in Deutschland zur Folge, u.a. hervorgerufen durch eine kleiner werdende landwirtschaftliche Nutzfläche (Wiegmann et al. 2016). Im Umkehrschluss kann auch die Sicherung von Flächen für die Landwirtschaft zum Klimaschutz beitragen.

Von diesen Einflussmöglichkeiten eines Regionalplans auf den Klimaschutz werden nur die Punkte 1-4 abgearbeitet, wenn auch mit einem unzureichenden Ergebnis im Hinblick auf die notwendigen Einsparziele. Die Punkte 5 - 7 werden in Bezug auf ihren Beitrag zum Klimaschutz nicht adressiert.

1.4 Die Möglichkeit zur Quantifizierung des Klimaschutzes im Regionalplan

Der RVBO stellt fest: *„Die Aussage der S4F, wonach der Regionalplan, der ja nur Flächenoptionen für andere Planungsträger festlegt, "zu einem zusätzlichen Ausstoß von ca. 3 Mio. t CO₂ bis 2050 führt“, ist aus Sicht des Regionalverbands nicht nachvollziehbar.“* (S. 6 und Anlage S. 4)

Die Aussage nehmen wir mit Verwunderung zur Kenntnis. Nachdem die S4F Ravensburg fristgerecht ihre Stellungnahme eingereicht haben, hatten wir ein Informationsgespräch mit dem Verbandsdirektor W. Franke. Leider kam in diesem Gespräch dieser Kritikpunkt nicht zur Sprache. Die Möglichkeit zur Klärung wurde zwischen Januar und Juni 2021 nicht wahrgenommen.

Nun zu den Berechnungen der S4F. Die Bundesregierung gibt keine jährlichen Zwischenziele aus (was ja im Verfassungsgerichtsurteil explizit gerügt wurde). Aus diesem Grund erfolgte die Quantifizierung bis zum Jahr 2050 (angestrebte Klimaneutralität nach dem damals gültigen Klimaschutzgesetz). Zu diesem Zweck wurde die Annahme des RVBO zum angestrebten Bevölkerungswachstum und Flächenverbrauch zwischen 2035 und 2050 extrapoliert, um den Einfluss auf den gesamten Betrachtungszeitraum berechnen zu können.

Die Abweichung von den im Januar gültigen bundesdeutschen Klimazielen beim Ausstoß von CO₂-Äquivalenten bis 2035 beträgt nach diesen Berechnungen 8,7 Mio. t CO₂ (siehe Tabellen auf S. 13 der S4F-Stellungnahme, Differenz zwischen Szenario 2 und Szenario 3 in den kumulierten CO₂-Emissionen der Region im Jahr 2035). Und mit den neuen strengeren Regelungen des novellierten Klimaschutzgesetzes sieht die Situation noch schlechter aus. Die Abweichung vom Soll-Wert, der zur Einhaltung des 1,5 Grad-Ziels notwendig wäre, würde bei der im Regionalplan prognostizierten Entwicklung im Jahr 2035 sogar > 35 Mio. t CO₂ betragen (siehe oben, Differenz der Szenarien 2 und 4). Das sind THG-Emissionen, die an anderer Stelle, d.h. von anderen Akteuren bei ihren Verbräuchen zusätzlich eingespart werden müssen, um die Ziele doch noch zu erreichen. Mit anderen Worten: Die Region lebt beim Klimaschutz auf Kosten anderer.

Vom RVBO wird argumentiert, dass die Fortschreibung von Trends nicht nachvollziehbar sei, denn *„es gäbe ja sehr viele Faktoren, die das Erreichen der Klimaschutzziele beeinflussen können, und nur ein sehr kleiner Teil davon könne im Regionalplan gesteuert werden. Eine Quantifizierung der Klimaschutzziele im Regionalplan würde bedeuten, dass Vorgaben bis hinein in die Ebene der Bauleitplanung der Gemeinden gemacht werden müssten, und das wäre mit der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungshoheit nicht vereinbar.“* (S. 6, Anlage S. 5)

Diese Kritik geht an der Sache vorbei, denn (1) hat der Regionalplan ausreichende eigene Steuerungsmöglichkeiten (siehe oben Kap. 1.2.3) und (2) arbeitet der Regionalplanentwurf an zentralen Stellen – nämlich bei der Bevölkerungsprognose – ebenfalls mit der Fortschreibung von Trends. Dies ist methodisch auch nicht anfechtbar, wenn die Prognosegrundlagen transparent sind, wenn das verwendete Zahlenmaterial valide ist und wenn Klarheit über die Methode (Vorausrechnung versus Prognose, siehe unten) herrscht.

Für unsere Berechnungen haben wir die CO₂-Emissionen der Region von 2011 bis 2017 zugrunde gelegt. In den acht Jahren verzeichnete die Region Bodensee-Oberschwaben eine Einsparung von nur 7 % CO₂. Das bedeutet, dass selbst bei einer gleichbleibenden Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung die Region deutliche zusätzliche Einsparbemühungen benötigt, um ihren Anteil am Klimaschutz zu schultern. Nun wird im Regionalplan jedoch noch von einer deutlich höheren Prognose zur Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung ausgegangen, was bedeutet, dass die regionalen CO₂-Emissionen sogar noch zunehmen. Der Planentwurf beinhaltet keine Maßnahmen, dieses Wachstum zu beschränken, sondern unterstützt es durch eine sehr großzügige Ausweitung des Siedlungsgebiets. Um dies zu verdeutlichen, haben wir für die Stellungnahme einen einfachen Klimarechner programmiert, dessen Ergebnis die oben genannten Zahlen sind. Details dazu finden sich in der S4F-Stellungnahme auf S. 30 ff.

Der Ansatz ist mit dem vom BVerfG zugrunde gelegten vergleichbar („Die verfassungsrechtlich maßgebliche Temperaturschwelle von deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C kann prinzipiell in ein globales CO₂-Restbudget umgerechnet werden, das sich dann auf die Staaten verteilen lässt.“ - aus der Pressemitteilung des BVerfG).

Als Kritik an der Quantifizierung dient dem RVBO auch der Hinweis auf die mangelnde Vorhersehbarkeit der Entwicklung: *„Erfahrungsgemäß können wegen mangelnder Grundstücksverfügbarkeit oder weiterer entgegenstehender Belange, die erst auf den nächsten Planungsebenen erkannt werden, nicht alle im Regionalplan gesicherten Vorranggebiete für den Wohnungsbau sowie Vorranggebiete für Industrie und Gewerbe umgesetzt werden. Und schließlich ist wegen verschärfter rechtlicher Vorgaben davon auszugehen, dass zukünftig immer stärker klimaneutral gebaut und die Mobilität zunehmend klimagerecht erfolgen wird.“* (S. 6 und Anlage S. 5). Und an anderer Stelle: *„Grundsätzlich schafft der Regionalplan ausschließlich die Voraussetzungen für bestimmte Raumnutzungen, es erfolgen bei Vorhaben der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung sowie des Rohstoffabbaus stets noch nachfolgende Planungs- und Genehmigungsverfahren, in denen die Belange von Klimaschutz und Klimawandel berücksichtigt werden müssen.“* (Anlage S. 5 und 7).

Mit dem Verweis auf zeitlich nachgelagerte Genehmigungsverfahren und die Möglichkeit, dass die zugestandenen Potentiale beim Flächenverbrauch dann doch nicht genutzt werden, greift der RVBO in zweierlei Hinsicht zu kurz:

1. Eine Gesamtbilanzierung der Klimawirkungen bei der Erstellung des Regionalplans würde unsinnige Verfahren im Anschluss bereits im Vorhinein ausschließen und Verwaltungsaufwand sowie Kosten sparen.
2. Die Auswirkungen eines Regionalplans auf die Umwelt sind mittelbar, d.h. sie treten erst auf, wenn auf der Grundlage der Festlegungen im Regionalplan konkrete (Bau-)Projekte durchgeführt werden. Die Einschätzung möglicher Wirkungen muss sich also darauf beziehen, welche Anzahl, Art, Größe und Beschaffenheit von konkreten Projekten der

Regionalplan maximal zulässt. Das besagt zumindest die Europäische Richtlinie zur strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung (siehe Punkt 3 unten).

1.5 Die Annahmen des RVBO über den künftigen Klimapfad der Region

Der Regionalplan geht von einem Bevölkerungswachstum aus. Aufgrund der demografischen Entwicklung in Deutschland wäre in den nächsten Jahren grundsätzlich eine Bevölkerungsabnahme zu erwarten. Die Attraktivität der Region führt jedoch dazu, dass in der Region Bodensee-Oberschwaben die Bevölkerung entgegen dem Trend zunimmt. Das statistische Landesamt Baden-Württemberg (StaLa) rechnet aufgrund von Wanderungsbewegungen daher mit einer Bevölkerungszunahme. Dem RVBO sind die Zahlen der Bevölkerungsvorausberechnung jedoch nicht genug. In seiner Bevölkerungsprognose⁴ rechnet er mit einem zusätzlichen deutlichen Aufschlag auf die Zahlen des StaLa.

Die Prognose des RVBO setzt voraus, dass durch die Ausweisung von Bauflächen Anreize dafür geschaffen werden, dass sich Zuzügler in der Region ansiedeln können. Dabei werden Spitzenwerte aus den vergangenen Jahren in die Zukunft weiter gerechnet. Veraltete Datengrundlagen werden unhinterfragt übernommen.⁵ Eine kritische Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Wachstumspfaden findet nicht statt. Mögliche Auswirkungen der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen der kommenden Jahre werden ignoriert. Auch die Anforderungen, die der Klimawandel an unsere Gesellschaft stellt, werden komplett vernachlässigt.

Selbstverständlich liegt die Verantwortung für das Erreichen des 1,5°C-Ziels nicht nur beim Regionalplan. Der Regionalplan stellt jedoch die Weichen in Sektoren, die für den Klimaschutz wichtig sind: „erneuerbare Energien“, „Verkehr“ und „Bau“. Und da es sich bei Bauprojekten um Maßnahmen handelt, die langfristige und schwer umkehrbare Wirkungen auf den Klimaschutz haben, sollte ein sparsamerer Umgang mit Flächen selbstverständlich sein. Der Regionalplanentwurf ermöglicht einen großzügigen Umgang mit der Ausweisung neuer Bauflächen. Das steht im Widerspruch zu den Zielen des Klimaschutzes. Der Planentwurf zeigt, dass der RVBO seiner Aufgabe, die Flächenentwicklung zu steuern und zu begrenzen, nicht gerecht wird. Der Klimaschutz kommt in diesem Planentwurf zu kurz, er fällt weit hinter die Steuerungsmöglichkeiten zurück, die ein Regionalplan im Hinblick auf den Klimaschutz hätte. Damit erfüllt der Regionalplan nicht die Anforderungen des BVerfG-Urteils.

2. Zu einzelnen Themen / Festlegungen im Entwurf des Regionalplans

PS 1.1 G (4) im Regionalplanentwurf lautet: „Die räumliche Entwicklung soll sich verstärkt an den Erfordernissen des Klimawandels ausrichten. Den klimabedingten Belastungen und Risiken für den Menschen soll, insbesondere in den klimakritischen Teilräumen der Region, durch geeignete Vorsorge- und Anpassungsstrategien Rechnung getragen werden. Soweit keine Widersprüche zu

4 Zum Unterschied zwischen einer Bevölkerungsvorausrechnung und einer Bevölkerungsprognose siehe S. 5 der S4F- Stellungnahme. Zu den politischen Implikationen siehe S. 8.

5 Der RVBO rechnet beim Flächenbedarf weiterhin mit einem fiktiven Einwohnerzuwachs aufgrund einer erwarteten Zunahme an Wohnfläche pro Kopf. Diese Zunahme hat real bei weitem nicht in diesem Ausmaß stattgefunden, wie die Daten des Statistischen Landesamtes beweisen. Leider haben die realen Zahlen bisher noch keinen Eingang in die Empfehlungen des Landes Baden-Württemberg zur Flächenbedarfsberechnung gefunden, auf die sich der RVBO formal korrekt beruft.

anderen Schutz- und Nutzungsinteressen bestehen, soll die Nutzung erneuerbarer Energien gefördert werden.“ Zur Forderung, diesen Grundsatz in ein (verbindlicheres) Ziel umzuwandeln, schreibt der RVBO: *„Eine Umwandlung dieses Grundsatzes der Raumordnung (...) in ein Ziel der Raumordnung ist aus Sicht des Regionalverbands nicht möglich, weil der Grundsatz nicht die Kriterien eines Ziels der Raumordnung erfüllt. Es ist keine für ein Ziel der Raumordnung ausreichende räumliche und sachliche Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit gegeben (§ 3 Nr. 2 ROG).“* (Anlage S. 7)

Das stimmt in dieser Absolutheit unserer Ansicht nach nicht. Der für den Klimaschutz entscheidende Satz „Die räumliche Entwicklung soll sich verstärkt an den Erfordernissen des Klimawandels ausrichten“ ließe sich sehr wohl auch als Ziel formulieren und durch eine stärkere Begrenzung der Siedlungsränder und eine höhere Vorgabe der Mindestwohnbaudichten konkretisieren. Beides liegt in der Zuständigkeit der regionalen Planungsebene. So, wie er im Planentwurf als Grundsatz formuliert ist, ist er eine nichtssagende „Soll- Bestimmung“, eine politische Floskel.

2.1 ... am Beispiel der Förderung einer energiesparenden Siedlungsstruktur:

Das Dokument „Berücksichtigung von Aspekten des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung im Regionalplan“ stellt fest: *„Zur Förderung einer energiesparenden Siedlungsstruktur tragen unter anderem die zentralen Orte (PS 2.2), die Siedlungsbereiche (PS 2.4.2), die Plansätze zur Förderung der Innenentwicklung, zur effizienten Flächennutzung und zur Kopplung von Wohnen und Arbeiten bei. Sie helfen, die Siedlungsentwicklung auf geeignete Gebiete zu konzentrieren.“* (S. 3, Anlage S. 10)

Dazu ist aus unserer Sicht festzuhalten: Die Festlegung von zentralen Orten und Verflechtungsbereichen (PS 2.2) sowie die Definition von Siedlungsbereichen (PS 2.4.2) sind gesetzlich festgelegter Mindestinhalt eines Regionalplans (§ 11 Abs. 2 LplG mit Verweis auf § 2 Abs. 2 Satz 2 ROG). Für den Klimaschutz sind sie keine geeigneten Instrumente, wenn man nicht das Primat der gleichwertigen Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands in Frage stellen will.

Die Definition von Standorten für Einzelhandelsgroßprojekte zur Reduzierung von Verkehr erfolgt mit Verweis auf die entsprechenden Regelungen im Landesentwicklungsplan (PS 2.7.0. (7) zum Integrationsgebot) und werden in PS 2.7.1 Z (1) als Ziel formuliert. Auch das gehört zu den Mindestinhalten eines Regionalplans und kann positive Wirkungen auf die Mobilität und damit für den Klimaschutz entfalten.

Weiter werden die Plansätze zur Förderung der Innenentwicklung und zur effizienten Flächennutzung angeführt, die nach Ansicht des RVBO dazu geeignet sein sollen, den Klimaschutz voran zu bringen (S. 3, sowie im Detail Anhang S. 10ff.). Zusammenfassend lässt sich dazu sagen: Nach dem Landesplanungsgesetz wäre es für eine flächensparende Siedlungsentwicklung notwendig, dass die Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen für Siedlung und Verkehr unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und ökologischer Belange spürbar zurückgeführt wird, um die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten (§ 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LplG B-W). Im Regionalplanentwurf findet sich jedoch nicht einmal ein Hinweis auf mögliche informelle Instrumente, mit denen die Regionalplanung eine flächensparende Siedlungsentwicklung steuern könnte (wie z.B. ein Siedlungsflächenmonitoring, ein Bericht zur Raumbewertung,

die Evaluierung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, etc., vgl. Wahrhusen 2020).

Wie die vom RVBO als Maßnahmen zum Klimaschutz aufgeführten Plansätze im Detail zu bewerten sind, zeigen die folgenden Ausführungen.

2.1.1 Innerörtliche Flächenpotentiale

Als wichtigste Ziele zu den innerörtlichen Flächenpotentialen im Regionalplanentwurf nennt der RVBO mit Blick auf den Klimaschutz folgende:

- PS 2.4.0 Z (2): Das Ziel sieht die Aktivierung innerörtlicher Potenziale und eine flächeneffiziente Nutzung vor (Flächennutzung am Bestand ausrichten, Ausnutzung von Brachflächen und Leerständen, verdichtete Bauweise). Dazu wird nachrichtlich die Aussage des Landesentwicklungsplans übernommen, die Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für Naturhaushalt und Landwirtschaft auf das Unvermeidbare zu beschränken.
- PS 2.4.1 Z (4) und (9) formulieren als Ziel, dass unbebaute Flächen und aktivierbare Flächenpotentiale für Wohnungsbau sowie für Industrie und Gewerbe im Bestand vom ermittelten Flächenbedarf abgezogen werden sollen.
- PS 2.5.0 Z (3) legt als Ziel fest, dass aktivierbare Flächen im Innenbereich vor einer Inanspruchnahme zusätzlicher unverbauter Flächen im Außenbereich zu nutzen sind. Dasselbe gilt für Industrie und Gewerbe (PS 2.6.0 Z (5)). Als Grundsatz ist eine Mobilisierung von Leerständen anzustreben. (PS 2.5.0 Z (4)).

Nach Aussage des RVBO wurden „im Rahmen der Berechnung des prognostizierten zukünftigen Flächenbedarfs für den Wohnungsbau und für Industrie und Gewerbe (...) kommunale bauplanungsrechtlich gesicherte Potenzialflächen, einschließlich der Innenentwicklungspotenziale (...) ermittelt“ (S. 3 und Anlage S. 7), die es zuerst zu nutzen gälte. Die Forderung nach einer vorrangigen Bebauung innerörtlicher Flächen ist grundsätzlich richtig. Die Nutzung des Bestands ist eine zwingend notwendige Maßnahme zum Klimaschutz, denn sie mindert THG-Emissionen durch die Einsparung von Ressourcen und erhält das im Außenbereich im Boden gespeicherte CO₂. Eine nachvollziehbare Darstellung der Potenzialflächen fehlt allerdings bzw. ist nicht öffentlich zugänglich. Deswegen kann das Potential in seiner Qualität nicht bewertet und sein Nutzen für den Klimaschutz nicht abgeschätzt werden. Das ist ein grundsätzliches Problem dieses Dokuments: Jegliche Daten / Aussagen zu Treibhausgasemissionen und Verringerungspotentialen fehlen.

Außerdem wird nicht klar, wie hoch die Verbindlichkeit dieses Ziels ist. Kann mit Verweis darauf die Inanspruchnahme zusätzlicher unverbauter Flächen verhindert werden, wenn der Nachweis geführt werden kann, dass die Aktivierung unbeplanter Flächenpotentiale im Innenbereich nicht oder nur unzureichend angegangen wurde? Und wer führt diesen Nachweis? Derzeit erfolgt die Nutzung innerstädtischer Potentiale nur unzureichend, wie die Erfahrungen mit dem Wohnbauschwerpunkt im Mittleren Schussental zeigen. Die Stadt Ravensburg konzentriert sich dabei auf Grundstücke im eigenen Besitz, die Stadt Weingarten verweist auf Personalmangel. Die Bemühungen beider Städte beschränken sich ansonsten auf einzelne größere Konversionsflächen. Eine systematische Erhebung der möglichen Potentialflächen und Leerstände und eine gezielte flächendeckende Kontaktaufnahme mit den Grundbesitzern finden nach Aussagen beider Stadtverwaltungen nicht

statt. Für den Klimaschutz wären solche Maßnahmen wichtig, aber der aktuelle Entwurf des Regionalplans bietet unseres Erachtens keinen Anreiz zu deren Umsetzung.

2.1.2 Klima-gerechte Flächennutzung

Die vom RVBO genannten Plansätze zu Klima-gerechten Flächennutzungen haben eine relativ geringe Steuerungskraft:

- Der Grundsatz PS 2.4.0 G (5) lautet: Bei der Erschließung neuer Bauflächen sind Maßnahmen zum Klimaschutz zu berücksichtigen (z.B. durch eine energieeffiziente Bauweise und durch eine Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energien). Das ist aus Sicht des Klimaschutzes ein wichtiger Grundsatz. Er liegt aber nicht im Regelungsbereich eines Regionalplans. Mit diesem Grundsatz leistet der Planentwurf auch keinen Beitrag zum Klimaschutz
- PS 2.6.0 Z (3) nennt als Ziel die Erschließung und Belegung von Flächen in einer Art, dass eine hochwertige und intensive Nutzung des Geländes gewährleistet ist. Auch dieses Ziel ist richtig, liegt jedoch nicht in der Regelungskompetenz des Regionalplans, da entsprechende Festlegungen in der kommunalen Bauleitplanung festgesetzt werden und eine genaue Definition unterbleibt.
- PS 2.6.0 G (4): Für Industrie und Gewerbe sollen mehrgeschossige Gebäude, Parkhäuser statt ebenerdiger Großparkplätze (...) zum Einsatz kommen. Leider wurde dieses für den Klimaschutz wichtige Ziel nur als „Soll“- Bestimmung formuliert, sodass ein Bebauungsplan, der das Ziel nicht berücksichtigt, trotzdem nicht in Konflikt zum übergeordneten Regionalplan gerät.

PS 2.4.1 Z (5) und (6) legen die Ziele einer Mindest-Bruttowohndichte innerhalb und außerhalb der Wohnbauschwerpunkte fest. Dies dient zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Der RVBO sagt dazu: *„Darüber hinaus bewirken die als Ziel der Raumordnung festgelegten Mindest-Bruttowohndichten eine dichtere Bebauung als es bislang der Fall ist.“* Er sagt dazu: *„Diese Werte sind das Ergebnis eines umfassenden Abwägungsprozesses und aus Sicht des Regionalverbands maßvoll und vertretbar.“* (S. 3 und Anlage S. 8)

Das ist eine sehr schwache Argumentation seitens des RVBO. Sie orientiert sich an Werten aus der Vergangenheit statt an aktuellen Zielen (z.B. dem 30ha-Ziel). „Wir sind besser geworden“ – das klingt zwar positiv, ist aber immer noch unzureichend, um die festgelegten Ziele des Klimaschutzes und der Flächensparsamkeit zu erreichen. In der Stellungnahme der S4F wird nachgewiesen, dass höhere Dichten problemlos festgelegt werden könnten. Selbst in den regional bedeutsamen Wohnbauschwerpunkten entspricht die Mindest-Bruttowohndichte mit 95 EW/ha (ca. 40 Wohneinheiten/ha) nur etwa einer Mischung aus Einfamilienhäusern und einer verdichteten Flachbebauung mit Ketten-, Garten-, Hofhäusern oder Reihenhäusern (S4F Stellungnahme S. 38, vgl. Camillo Sitte Bautechnikum Wien, Nachbarschaftsverband Karlsruhe 2018, ARE Graubünden 2018). Dass es auch anders gehen könnte, zeigt das Projekt „Martinshöfe“ in Weingarten mit einer geplanten Mindest-Bruttowohndichte von 350-400 EW/ha. Damit entsprechen die Ziele des Regionalplans nicht der zur Bewältigung des Klimawandels notwendigen Flächeneffizienz. Der RVBO nennt seine Festlegungen *„maßvoll und vertretbar“* (ebd.). Wir nennen sie aus wissenschaftlicher Sicht *„unzureichend nach den Erfordernissen des Klimaschutzes“*.

2.1.3 Unbeplante Flächen („weiße Flecken“)

Im Dokument steht zu den unbeplanten Flächen an den Gemeindegrenzen („weiße Flecken“): *„Die genannten Flächen, welche nicht mit Festlegungen der Regionalen Freiraumstruktur überlagert sind, sichern die im Grundgesetz garantierte Planungshoheit der Gemeinden.“* Mit Verweis auf die Landtagsdrucksache 16/10010 schreibt der RVBO weiter: *„Der regionalplanerisch unbeplante Bereich bedeutet noch kein Präjudiz für die Ausweisung weiterer Siedlungsflächen. Es bedeutet lediglich, dass der jeweiligen Gemeinde bei Planungen in diesem Bereich keine Gebietsfestlegungen des Regionalplans entgegenstehen. Sie muss sich bei entsprechenden Planungen allerdings an die gesetzlichen Bestimmungen halten. Eine zentrale Vorgabe ist dabei die in § 1 a Absatz 2 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) geregelte sog. Bodenschutzklausel, nach der die planende Gemeinde mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen hat und – zusammengefasst – Bodenversiegelungen mit Blick auf den Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung auf das notwendige Maß zu begrenzen hat.“* usw. (Anlage S. 9)

Die bisherigen Flächenentwicklungen und insb. die im Landesdurchschnitt überdurchschnittliche Ausweisung von Baugebieten nach § 13b BauGB zeigen, dass die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz von Grund und Boden nicht ausreichen, um die selbst gesteckten Ziele der Politik zu erfüllen. Auch die Bodenschutzklausel im BauGB entfaltet keine ausreichende Steuerungswirkung. Der Verweis des RVBO auf dieses Gesetz zeigt, dass er selbst ebenfalls nicht gewillt ist, stärker zu steuern, obwohl das in seiner Kompetenz stünde.

Auch die in der Praxis übliche Ausweisung von Vorranggebieten für die Landwirtschaft hat der RVBO mit dem Hinweis verlassen, dass ja die Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren diese Schutzfunktion zu 91 % übernimmt. Deshalb könne auf die restlichen 9 % verzichtet werden. Damit wurde erreicht, dass an den Siedlungsrändern diese Vorrangflächen entfallen und eine weitere Siedlungsentwicklung (auch im vereinfachten BPlan-Verfahren) ermöglicht wird. 9 % der gesamten landwirtschaftlichen Fläche in den drei Landkreisen sind 15.627 ha, die durch diese geänderten Festlegungen von den Gemeinden zusätzlich in Anspruch genommen werden können, ohne dass die kommunalen Planungen deswegen im Widerspruch zum Regionalplan stehen würden.⁶ Das ist der vielfache Wert der jetzt geplanten zusätzlichen Siedlungsflächen bis 2035, der mit dem Planentwurf zur Nutzung freigegeben wird.

Die zahlreichen unbeplanten Flächen im dezentralen Außenbereich widersprechen auch dem Ziel, *„die Siedlungsentwicklung (...) durch kleinräumige Zuordnungen von Raumnutzungen, insbesondere der Funktionen Wohnen und Arbeiten, so zu gestalten, dass verkehrsbedingte Belastungen zurückgehen und zusätzlicher motorisierter Verkehr möglichst vermieden wird.“* (PS 2.4.0 N (6), Anlage S. 16)

Die Zurücknahme der Grünzüge an Siedlungsrändern bringt deutlich zum Ausdruck, dass der Wille nicht vorhanden ist, die Siedlungsränder auf den heutigen Stand zu begrenzen. Dies wäre jedoch aus Sicht eines ernst gemeinten Klimaschutzes, der sich an den wissenschaftlich begründeten Minderungszielen orientiert, notwendig. Der Regionalplan muss hier als Rahmen für die kommunale

6 Bei einer durchschnittlichen Betriebsgröße der landwirtschaftlichen Betriebe in der Region von 36,2 ha entspricht das der Fläche von ca. 430 Landwirtschaftsbetrieben (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Landwirtschaftsfläche und Betriebsgrößen 2020, <https://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/Agrarstruktur/05015023.tab?R=KR435>, <https://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/Agrarstruktur/05015023.tab?R=KR436>, <https://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/Agrarstruktur/05015023.tab?R=KR437>)

len Planungen mehr Steuerungswirkung entfalten – es gibt ja keine andere Planungsgrundlage, die dazu gleichermaßen in der Lage wäre.

Der §13b BauG, der in den „weißen Flecken“ üblicherweise zur Anwendung kommt, verlangt auch keinen Bedarfsnachweis im Sinne des PS 2.5.0 (3). Einer Gemeinde, die diese „weißen Flecken“ im Regionalplan für eine Wohnbebauung nutzen will, wird vom Plan nicht daran gehindert. Und dass der Wille dazu in der Region Bodensee-Oberschwaben besonders ausgeprägt vorhanden ist, zeigen die Erhebungen des Landes⁷ (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau BaWü 2020). Die Zurücknahme der Grünzüge an Siedlungsändern beweist, dass der Wille nicht da ist, den Flächenverbrauch und damit Siedlungsstrukturen mit negativen Wirkungen auf den Klimaschutz effektiv zu unterbinden.

2.2 ... am Beispiel des Erhalts natürlicher Senken zur Einlagerung klimaschädlicher Stoffe

Der RVBO schreibt zum Freiraum: *„Im Rahmen der Gesamtfortschreibung wurden alle Freiraumfestlegungen einer genauen Überprüfung unterzogen. Zwar belegen die Landschaftsraum-bezogenen Analysen (s. auch Umweltbericht der Gesamtplan-Fortschreibung), dass sich seit der letzten Regionalplanfortschreibung im Jahre 1996 an der grundsätzlichen Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit dieses Raums nichts geändert hat, die Abgrenzung der freiraumschützenden Festlegungen, insbesondere die der Regionalen Grünzüge, jedoch in vielen Fällen nicht mehr den heutigen Erkenntnissen zu den Freiraumfunktionen (z.B. Luftaustausch, Biotopverbund, landwirtschaftliche Standorteignung), der aktuellen Nutzungssituation oder dem künftigen Siedlungsflächenbedarf entspricht. Daher erfolgte im Prozess der Gesamtfortschreibung eine Neuabgrenzung.“* (Anlage S. 9) Hier findet sich kein Wort zur Funktion des Freiraums als natürliche THG-Senke.

Die Fähigkeit des Freiraums zur Speicherung von CO₂, findet im Kapitel „Freiraum“ keine Beachtung. Einzig in der Begründung des PS 3.5.4 zum Torfabbau wird die Eigenschaft des Freiraums als CO₂-Senke ein einziges Mal genannt. Das ist sehr verwunderlich. Während bei der Erarbeitung des bisher gültigen Regionalplans im Jahr 1996 die Eigenschaft des Freiraums als CO₂-Senke allenfalls bei Spezialisten ein Thema der fachlichen Diskussion war, wird das Thema heute im Klimaschutz breit diskutiert. Wir verstehen nicht, warum der Regionalplan darauf keinen Bezug nimmt.

So heißt es im Dokument nur sehr pauschal: *„Die Sicherung natürlicher Kohlenstoffsenken erfolgt im Regionalplan Anhörungsentwurf 2020 über Festlegungen zur Regionalen Freiraumstruktur. Insbesondere die Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege (PS 3.2.1), die Vorranggebiete für besondere Waldfunktionen (PS 3.2.2) und die Regionalen Grünzüge sichern Moore, Wälder und landwirtschaftliche Flächen als wichtige Kohlenstoffsenken und -speicher vor anderen Raumnutzungen.“* Und weiter: *„Es wird verwiesen auf PS 3.2.0 Z (5) Regionalplan Anhörungsentwurf 2020 und die zugehörige Begründung. Auf 24,2% der Regionsfläche sind Vorranggebiete für besondere Waldfunktionen festgelegt; diese sichern die Funktion des Waldes als Kohlenstoffsenke“* (S. 3 und Anlage S. 13). In den genannten PS 3.2.0 bis 3.2.2 wird das Thema „Klima-

7 Allein auf die Landkreise Ravensburg und Sigmaringen entfallen nach dieser Erhebung 122 der rd. 860 laufenden oder schon abgeschlossenen Bebauungsplanverfahren nach § 13b BauGB. Das sind rund ein Siebtel aller Verfahren im Land (14,2%). In Baden-Württemberg gibt es insgesamt 44 Stadt- und Landkreise.

schutz“ aber nicht einmal erwähnt. Das reicht unseres Erachtens bei einem Regionalplan aus dem Jahr 2021 bei weitem nicht aus.

Es fehlt zudem jegliche Bilanzierung. Der Verlust natürlicher Senken durch Bebauung und Kiesabbau wird nirgendwo beziffert. Der geplante Flächenverbrauch in der Region bedeutet einen Verlust von mindestens 3.000 Hektar natürlicher Klimasenken und Wasserspeicher – davon mehr als 2.100 ha in alleiniger Verantwortung des Regionalplanes. (Wohnen 400 ha, Arbeiten 800 ha, Straße 300 ha, Kies 630 ha). Die S4F haben berechnet, dass allein durch den Verbrauch dieser Flächen eine knappe halbe Mio. t. zusätzlicher CO₂- Emissionen in der Region entstehen, die den Klimawandel vorantreiben (S4F- Stellungnahme S. 45 mit Verweis auf die Bodenzustandserhebung 2018, Jacobs et al. 2018).

Weiter sagt das Dokument: „So sichert der Regionalplan-Entwurf 2020 fast 95% der Moorflächen in der Region vor anderen Raumnutzungen, die mit dem Moorschutz nicht vereinbar sind (s. Umweltbericht zum Regionalplan Anhörungsentwurf 2020).“ (Anlage S. 13)

Das bedeutet im Umkehrschluss, dass auf 5% der Flächen, die bzgl. ihrer CO₂- Speicherfähigkeit in der Region am wichtigsten sind⁸, andere Nutzungen mit klimaschädlichen Auswirkungen möglich sind. Entwässerte Moorböden setzen erhebliche Mengen an Treibhausgasen frei, weswegen ihr Schutz eine hohe Priorität haben sollte (BMU 2021).

Zusammenfassend stellen wir fest, dass der Erhalt natürlicher Senken zur Einlagerung klimaschädlicher Stoffe bei der Erarbeitung des Regionalplanentwurfs keine Rolle gespielt hat.

2.3 ... am Beispiel der Schaffung von Voraussetzungen für den Ausbau erneuerbarer Energien

Eine weitere Einflussmöglichkeit eines Regionalplans auf den Klimaschutz ist es, die Voraussetzungen für den Ausbau erneuerbarer Energien zu schaffen (Standorte für Windkraft und PV-Anlagen, Trassenführungen von Leitungsnetzen, etc.). Dazu schreibt der RVBO: „Es wird auf die bereits beschlossene, im Anschluss an die laufende Gesamtfortschreibung anstehende Teilfortschreibung „Erneuerbare Energien“ hingewiesen, in welcher die Voraussetzungen zum Ausbau der erneuerbaren Energien zum Erreichen der Klimaschutzziele geschaffen werden sollen.“ (S. 4, Anhang S. 4 und 13)

Angesichts der Brisanz des Klimawandels ist die Reihenfolge unverständlich. Zuerst werden Flächen für verschiedene Nutzungen festgelegt und erst zu einem späteren Zeitpunkt wird für den übrig bleibenden Rest der verfügbaren Flächen ein Teilregionalplan nachgeschoben. Ein Regionalplan, der wesentliche Inhalte auf eine zukünftige Planung verschiebt, kann logischerweise auch keine fundierte Abwägung zwischen verschiedenen Nutzungen treffen.

Die Teilfortschreibung „Erneuerbare Energien“ hinkt dann bei der Vergabe der Raumnutzungen hinterher. Flächen, die z.B. sowohl für Rohstoffabbau als auch für Erneuerbare Energien (z.B. Windkraft) geeignet sind, sind somit schon durch die Festlegungen im Regionalplanentwurf vorbelastet. Folglich ist auch keine Abwägung von Flächennutzungen möglich, nämlich zwischen den

8 Die Kapazität von Moorböden beträgt ein Vielfaches der C_{org} – Speicherung, als dies in mineralischen Böden möglich ist. Grund dafür ist der hohe Anteil von pflanzlich- organischem Material, dass in wassergesättigten Böden einer Zersetzung entzogen ist. Damit bleibt das im Pflanzenmaterial gebundene CO₂ dauerhaft gespeichert (vgl. Jacobs et al. 2018).

Flächen, die jetzt vom Regionalplanentwurf für bestimmte Nutzungen vorgesehen sind und Flächen, die möglicherweise für den Ausbau erneuerbarer Energien gebraucht werden könnten (Bsp.: Kiesabbau oder Windkraft im Altdorfer Wald oder auf Standorten, die für Industriegebiete vorgesehen sind).

Neben den Vorrang- und Eignungsgebieten für die Errichtung von Windenergieanlagen und großflächigen Photovoltaik-Freiflächenanlagen kann ein Regionalplan weitere Festlegungen zur Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien treffen (vgl. Ahlhelm 2021):

- Die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten (sowie Ausschlussgebieten) für raumbedeutsame Biomasseanlagen
- Bei Bedarf können Vorbehalts- oder Vorranggebiete (sowie Ausschlussgebiete) für eine großräumige geothermische Wärmeversorgung festgelegt werden.
- Ergänzend zur Landesplanung können im Regionalplan neue überregionale und regionale technische Leitungssysteme Berücksichtigung finden, die für den Stromverbund immer wichtiger werden.

Diese drei Themen wurden im vorliegenden Regionalplanentwurf nicht bearbeitet.

Und wo das Thema behandelt wird, greifen die Vorgaben zu kurz. In PS 2.6.0 G (4) heißt es: „Für Industrie und Gewerbe sollen (...) Solarenergieanlagen auf Großdächern gewerblicher Gebäude und Parkplatzüberdachungen zum Einsatz kommen.“ Nur vier Wochen später am 13. Juli 2021 brachte die Regierungspartei Die GRÜNEN das „Gesetz zur Änderung des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg“ als Entwurf ein; es wurde am 6. Okt. 2021 beschlossen, Darin wurde unter anderem eine Solardachpflicht bei Neubauten und Sanierungen eingeführt (§ 8a). § 8b regelt die Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen auf Parkplatzflächen. Die Absichten der Landesregierung waren bereits bei der Beschlussfassung zum Regionalplanentwurf im Juni 2021 bekannt. Umso unverständlicher ist es, dass im Regionalplanentwurf nur mit einer weichen „Soll“-Bestimmung gearbeitet wird.

2.4 ... am Beispiel der Vorrangflächen für den Ressourcenverbrauch

Am Beispiel Kiesabbau lässt sich sehr gut zeigen, wie der RVBO seine Steuerungsaufgaben im Hinblick auf den Klimaschutz vernachlässigt. Deswegen wollen wir hier etwas mehr ins Detail gehen und aufzeigen, welche Regelungsmöglichkeiten ein klimagerechter Regionalplan hätte.

Der RVBO schreibt: *Maßvolle Bedarfsprognose: Der Bedarf wird anhand einer langjährigen Datenreihe (25 Jahre) berechnet und nivelliert damit kurzfristige Schwankungen. (...) Insgesamt führt dies zu 10% geringeren Flächenausweisungen im Vergleich Teilregionalplan Rohstoffe von 2003 zur aktuellen Fortschreibung, obwohl dieser damals nur für 15 Jahre und nicht für 20 Jahre ausgelegt war.* (Anlage S. 17) Die „langjährige Datenreihe“ bedeutet: Der zukünftige Bedarf wird durch eine lineare Hochrechnung aus der Vergangenheit ermittelt. Einsparbemühungen beim Kiesabbau sind nicht vorgesehen, was aus Klimaschutzgründen (z.B. Freiflächen als THG-Senken, CO₂-Verbräuche bei der Betonherstellung) dringend erforderlich wäre.

Nicht berücksichtigt wird z.B. das Nachhaltigkeitsziel beim Flächenverbrauch (bundesweit maximal 30ha/Tag), das zu weniger Baugebieten und dafür Entwicklung im Bestand führen muss. Dadurch reduziert sich der Kiesbedarf. Außerdem soll Kies im Bau zunehmend durch Holz- und Lehmbau-

weisen ersetzt werden. Auch im Gebäudesektor und im Straßenbau muss und wird eine zunehmende Recyclingquote zu einem reduzierten Bedarf führen.

Ein konkretes Beispiel dazu: So schreibt ein Fachbeitrag im Deutschen Architektenblatt, dass recycelter Bauschutt im Beton gleichwertig zu neu der Natur entnommenem Kies und Sand ist. Dazu wäre notwendig, dass ein Abbruchunternehmen als Verwerter das Material zwischenlagert sowie in die erforderliche Körnung bricht und zu einem Betonwerk liefert. Diese Wertschöpfungskette benötigt kurze Wege und muss auf Dauer angelegt sein, dann ist Recycling-Beton kaum teurer als Beton aus Primärrohstoffen. Es würde CO₂ eingespart und gleichzeitig würden die benötigten Flächen für Bauschuttdeponien verringert (Fromm 2020). Trotz guter Praxisbeispiele aus den vergangenen 20 Jahren ist die Marktdurchdringungsquote von Recyclingbeton aber noch äußerst gering (EU-Recycling 2019).

Alle diese Tendenzen, die sich aufgrund der gesellschaftlichen Debatten heute schon abzeichnen, finden keinen Niederschlag in den Bedarfsberechnungen. Ein Regionalplan könnte hier steuernd einwirken. Durch eine Verringerung der Abbaufächen würde der Primärrohstoff verknappt. Ein Mangel wäre trotzdem nicht zu befürchten, weil ausreichend Sekundärrohstoffe zur Verfügung stehen und die notwendige Infrastruktur in wenigen Jahren – in denen noch Primärrohstoff zur Verfügung steht – aufgebaut werden kann. Zugleich kann der Regionalplan raumplanerisch sinnvolle Standorte und Behandlungsflächen für Bauabfälle festlegen. Mit solchen planerischen Festlegungen wäre auch nicht zu befürchten, dass die *„im Umweltbericht befürchtete Verknappung der geförderten Rohstoffmengen in der Region Bodensee-Oberschwaben zu einer Verlagerung in andere Regionen und längeren Verkehrswegen führen“* würde (Anlage S. 17). Im Gegenteil: So würde ein Regionalverband agieren, der seine Verantwortung für den Klimaschutz ernst nimmt.

In den Festlegungen zum Kiesabbau fehlt dagegen jeglicher Versuch, die Verbrauchsmengen durch eine Verknappung der Kies-Abbaufächen zu regulieren. Damit würde er den Grundsatz PS 3.5.0 (9) mit Leben erfüllen. Darin steht: *„Im Hinblick auf die Nichtregenerierbarkeit der mineralischen Rohstoffe soll ein sparsamer und verantwortungsvoller Umgang mit den in der Region vorkommenden oberflächennahen, nicht erneuerbaren Bodenschätzen angestrebt werden. So weitgehend wie technisch möglich und wirtschaftlich vertretbar sollen Primärrohstoffe durch wieder-aufbereitete Materialien ersetzt werden.“* Leider bleibt es im Dokument bei einem unverbindlichen Grundsatz. Stattdessen ermöglicht der Planentwurf in der Praxis für einen langen Zeitraum einen ungehinderten Zugriff auf neue Rohstoffe und „betoniert“ damit einen klimaschädlichen Entwicklungspfad für die Dauer seiner Laufzeit.

3. Eine strategische Umweltprüfung müsste das Thema Klimaschutz stärker betonen

Die Auswirkungen eines Regionalplans auf die Umwelt sind mittelbar, d.h. sie treten erst auf, wenn auf der Grundlage der Festlegungen im Regionalplan konkrete (Bau-)Projekte durchgeführt werden. Die Einschätzung möglicher Wirkungen muss sich also darauf beziehen, welche Anzahl, Art, Größe und Beschaffenheit von konkreten Projekten der Regionalplan maximal zulässt.

Zu den notwendigen Inhalten des Umweltberichts gemäß Anhang 1 der SUP-Richtlinie (Europäische Gemeinschaft 2001) gehören u.a.

- Die für den Plan relevanten Umweltprobleme, zu denen nach dem BVerfG-Urteil der Klimawandel in besonderem Maß gehören muss. In Anhang 1 der „SUP-Richtlinie“ ist der Klimawandel unter „klimatische Faktoren“ subsumiert (Anhang 1, Satz f.).
- Die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen (einschließlich des Schutzguts „Klima“) und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren.
- Die relevanten Aspekte des derzeitigen Umweltzustandes (hier: Konzentration der Treibhausgase) und dessen voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans oder Programms: Wie ist der Zustand der Umwelt in Bezug auf die Konzentration der THG? Wie würde sich dieser entwickeln, wenn der Plan nicht durchgeführt wird (Null-Variante), d.h. wenn im Regionalplan keine weiteren Festlegungen als die im schon bestehenden alten Regionalplan getroffen würden?
- Die Prüfung von Alternativen: Was wurde geprüft? Was wurde verworfen und warum? Wo ist die Prüfung an Grenzen gestoßen (Aufwand, fehlende Information, etc.)?
- Die geplanten Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen im Bereich Klimaschutz (nicht zu verwechseln mit Klimawandelanpassung), d.h. die im Regionalplan getroffenen Festlegungen, die geeignet sind, die erheblichen Auswirkungen auf den Klimaschutz zu verhindern, zu verringern oder auszugleichen.
- Die Bedeutung des Regionalplans oder Programms für die Durchführung der Europäischen Klimaschutzziele.

Der RVBO schreibt dazu: *„Im Rahmen des Regionalplanungsverfahrens ist ferner grundsätzlich eine strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen. In deren Rahmen sind auch die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des konkreten Regionalplans auf das Klima zu ermitteln und in einem Umweltbericht zu beschreiben und zu bewerten“* (Seite 6 und Anlage 1 S. 5 und 6).

Weiter heißt es im Dokument: *„Im Rahmen der SUP zum Regionalplan Anhörungsentwurf 2020 erfolgte eine gesamthafte Prognose der Entwicklung des Schutzguts „Klima und Luft“ bei Durch- und bei Nichtdurchführung der Planung (Kap. 6 Umweltbericht). Diese kommt zum Ergebnis, dass gegenüber dem derzeit rechtsgültigen Regionalplan 1996 im Regionalplan Anhörungsentwurf 2020 dem Schutzgut Klima und Luft besser Rechnung getragen wird. Ebenso erfolgt im Umweltbericht eine vertiefte Prüfung der voraussichtlichen Auswirkungen auf das Schutzgut Klima bezüglich der Schwerpunkte des Wohnungsbaus, der Schwerpunkte für Industrie und Gewerbe (Kap. 7, Anlagen) sowie der Vorranggebiete für den Abbau und die Sicherung oberflächennaher Rohstoffe (Kap. 8, Anlagen). Relevant für die vertiefte Umweltprüfung des Schutzguts Klima und Luft ist die Beeinträchtigung von Kalt- und Frischluftleitbahnen, und - entstehungsgebieten, der Verlust von Flächen mit der Funktion Klimaschutzwald sowie die Beeinträchtigung der Luftqualität.“* (S. 6 und Anlage S. 5).

Wir haben den Umweltbericht daraufhin analysiert und kommen zu folgendem Ergebnis:

Beim Schutzgut „Klima und Luft“ betrachtet der Regionalplan nur das lokale Kleinklima, d.h. es wird nur die Durchlüftung (Kaltluftabflüsse, Klimaschutzwald) der Region betrachtet. Der großräumige Klimaschutz wird beim Umweltaspekt „Boden“ mit einem Satz betrachtet (Bedeutung der Feuchtböden für den Klimaschutz). Das Thema „Klimawandel“ insgesamt und die dafür verantwortlichen raumplanerisch beeinflussbaren Faktoren werden nicht betrachtet. Auch bei den

„raumordnerisch relevanten Beurteilungskriterien“ (Anlage zum Umweltbericht,, Tab. 2, S. 238 ff.) ist der Klimaschutz nicht berücksichtigt. Im Speziellen fehlen Treibhausgasbilanzen, die den Klimawandel verursachen und die durch den Regionalplanentwurf beeinflusst werden sowie Korridore, innerhalb derer sich die THG-Emissionen aufgrund raumplanerisch festgelegter Flächennutzungen bewegen sollen.

Bei der Darstellung der Rechtsgrundlagen im Umweltbericht (Stand Juni 2021) findet zwar das Klimaschutzgesetz BaWü Erwähnung, das strengere Klimaschutzgesetz des Bundes wurde aber seit der Anhörung 2019 nicht mehr ergänzt. Damit bildet der Umweltbericht nicht alle relevanten Gesetze ab. Und auch das Zahlenmaterial, mit dem der RVBO arbeitet, ist veraltet (Klimaschutzfibel 2009 von Prof. Schwab), die regionalisierten Klimadaten des Statistischen Landesamtes (CO₂ Quellen und Verursacher nach Landkreisen 2010-2017) werden nicht verwendet.

An wenigen Stellen findet sich der Verweis auf Moorböden („CO₂-Immissionen als Folge der Mineralisierung organischer Böden“, Umweltbericht S. 46). Das sind die einzigen Festlegungen im Planentwurf, bei denen explizit die Auswirkungen auf den Klimaschutz thematisiert werden. Dazu heißt es (Anhang S.29, Tabelle): „Verlust / Überprägung von Hochmoor oder nicht vorbelasteten Niedermoorböden > 3 ha“ sowie „Verlust / Überprägung von Niedermoorböden oder anmoorigen Böden < 3 ha“. Wie man daraus auf einen positiven Effekt gegenüber der Nullvariante schließen kann, bleibt das Geheimnis des Regionalverbands.

Im Umweltbericht ist auf S. 86f. geschrieben: „Bei Nichtdurchführung der Planung (...) kämen neue Ziele und Grundsätze der Regionalplan-Fortschreibung, z.B. (...) Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung und weiteren neuen gesetzlichen Anforderungen zur nachhaltigen Raumentwicklung nicht zum Tragen.“ Damit wird der tatsächliche Sachverhalt komplett auf den Kopf gestellt, nämlich dass der Plan die Grundlage für die Neubebauung größerer Flächen und neue Abbaufächen von Rohstoffen ausweist und damit die Grundlage legt für eine zusätzliche Belastung des Klimas mit THG. Außerdem findet sich im Regionalplanentwurf keine einzige konkrete Maßnahme zum Klimaschutz, es wird ja nur auf die Zuständigkeit anderer Akteure (Bund, Land, Gemeinden) verwiesen. Damit dürfte auch die Bewertung der Nullvariante fehlerhaft sein.

Weiter heißt es: *„Zudem ist dem Regionalplan gemäß § 11 Abs. 3 ROG und § 2a Abs. 6 Nr. 1 LplG eine zusammenfassende Erklärung beizufügen, insbesondere über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Aufstellungsverfahren berücksichtigt wurden. Die zusammenfassende Erklärung wird zum Planungsausschuss am 16.06.2021 vorgelegt und enthält unter anderem eine qualitative Darstellung, wie die Aspekte Klimaschutz und Klimawandelanpassung im Regionalplan-Entwurf berücksichtigt wurden.“* In der „Allgemeinverständlichen Zusammenfassung“ des Umweltberichts wird der Klimaschutz jedoch nicht einmal erwähnt.

Aufgrund der Nichtbehandlung des Klimaschutzes muss unseres Erachtens festgestellt werden, dass die SUP rechtsfehlerhaft ist, da ein wesentliches Schutzgut nicht abgehandelt wurde und der Umweltbericht damit die gesetzlichen Anforderungen offensichtlich nicht erfüllt.

Resümee

Gerade weil es sich um ein zentrales Zukunftsthema handelt, kann und muss von den für den Regionalplan Verantwortlichen verlangt werden, selbst konkrete Vorschläge zu erarbeiten, wie die Klimaziele eingehalten werden können, und nicht auf die Vorgaben von Land und Bund zu warten. Das Kapitel 5.3 im überarbeiteten Regionalplanentwurf genügt diesen Erfordernissen bei weitem nicht.

Quellen

- Ahlhelm Inge et al. (2012): Klimaschutz in der räumlichen Planung. Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung und Bauleitplanung. UBA-Praxishilfe, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4369.pdf>.
- Amt für Raumentwicklung Graubünden (2018): Dichte sichtbar machen.
- BMU (2021): Moorschutz. <https://www.bmu.de/themen/naturschutz-artenvielfalt/naturschutz-biologische-vielfalt/moorschutz>.
- BMVI (2015): Ergebnisbericht der MORO-Studie „Vergleichskreis Kennzahlen“ , Teil B – ERGEBNISSE – Kennzahlen Steckbriefe – Soziale Infrastruktur Siedlungen, BMVI-Online-Publikation, Nr. 01/2015, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVI/BMVIOnline/2015/DL_BMVI_Online_01_15.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- Bundesstiftung Baukultur (2018): Baukulturbericht 2018/19. Erbe – Bestand – Zukunft. <https://www.bundesstiftung-baukultur.de/fileadmin/files/medien/5723/downloads/baukulturbericht1819.pdf>.
- Bundesverfassungsgericht (2021): Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich. Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021.
- Camillo Sitte Bautechnikum Wien (2004): Strukturplanung, <https://www.bauberufe.eu/images/doks/Strukturplanung.pdf>.
- Europäische Gemeinschaft (2001): Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.
- EU-Recycling (2019): Recyclingbeton noch ohne Marktdurchdringung. <https://eu-recycling.com/Archive/22163>.
- Fromm Leonhard (2020): Recycling-Beton: Vom Bauschutt zum Baustoff. Dt. Architektenblatt, 18. Dez. 2020, <https://www.dabonline.de/2020/12/28/rc-beton-recycling-bauschutt-baustoff-umweltstation-wuerzburg/>.
- Heißenhuber Alois, Haber Wolfgang, Krämer Christine (2015): 30 Jahre SRU-Sondergutachten „Umweltprobleme der Landwirtschaft“ - eine Bilanz. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Texte 28/2015, im Auftrag des Umweltbundesamtes.
- Hiess, Helmut (2010): Raumplanung im Klimawandel. Ein Grundlagenbericht der CIPRA international, https://www.cipra.org/de/dossiers/19/837_de/inline-download.
- Jacobs A, Flessa H, Don A, Heidkamp A, Prietz R, Dechow R, Gensior A, Poeplau C, Riggers C, Schneider F, Tiemeyer B, Vos C, Wittnebel M, Müller T, Säurich A, Fahrion-Nitschke A, Gebbert S, Jaconi A, Kolata H, Laggner A, et al (2018) Landwirtschaftlich genutzte Böden in Deutschland - Ergebnisse der Bodenzustandserhebung. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 316 p, Thünen Rep 64, DOI:10.3220/REP154281839100.
- Land Baden-Württemberg (2021a): Fortschreibung Regionalplan im Regionalverband Bodensee-Oberschwaben. Antrag der Abg. Martin Hahn u. a. GRÜNE und Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau. Landtags-Drucksache 16/10010 vom 09. 03. 2021.

- Landtag von Baden-Württemberg (2021b): Gesetz zur Änderung des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg. Landtags-Drucksache 17 / 943 vom 6. Okt. 2021.
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau BaWü (2020): Ergebnisse der Abfrage bei den Regierungspräsidien zur Anwendungspraxis von § 13b BauGB (Beschleunigtes Verfahren für Wohnnutzungen im Außenbereich). Datenstand: August 2020.
- Nachbarschaftsverband Karlsruhe (2018): Beispiele für Wohndichten, https://www.nachbarschaftsverband-karlsruhe.de/b4/wohndichten/HF_sections/content/ZZnD61xZj2Yq9j/ZZnD62aHku4gjH/180528%20Brosch%C3%BCre%20Wohnungsdichte.pdf
- Priebs, Axel (2018): Regionalplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, S. 2047 bis 2062, Hannover 2018.
- Scientists for Future S4F Ravensburg (2021): Eine kritische Würdigung des Entwurfs für den Regionalplan Bodensee-Oberschwaben. https://site-1008701.mozfiles.com/files/1008701/S4F_Kritische-Wurdigung-Regionalplanentwurf-BO_Entwurf-mit-Anlagen_Endversion_11Feb2021-1.pdf.
- Umweltbundesamt (2019): Umweltbelastungen der Landwirtschaft, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft>.
- Umweltbundesamt (2020): Klimafolgen: Handlungsfeld Raum-, Regional- und Bauleitplanung. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels/klimafolgen-deutschland/klimafolgen-handlungsfeld-raum-regional#klima-und-raumplanung>.
- Umweltbundesamt (2021a): Treibhausgase und Treibhauseffekt. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/treibhausgas-emissionen/die-treibhausgase>.
- Umweltbundesamt (2021b): Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas>.
- Wahrhusen Nina (2020): Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung. Eine Analyse in städtisch und ländlich geprägten Regionen. Dissertation im Fachbereich Raum- und Umweltplanung der Technischen Universität Kaiserslautern, https://kluedo.ub.uni-kl.de/frontdoor/deliver/index/docId/6261/file/Wahrhusen_Nina_Dissertation_Veroeffentlichung.pdf.
- Wiegmann Kirsten, Scheffler Margarethe, Hennenberg Klaus (2016): Sektorale Emissionspfade in Deutschland bis 2050 - Landwirtschaft und Forstwirtschaft / Landnutzung. Studie im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des BMU: Wissenschaftliche Unterstützung „Erstellung und Begleitung des Klimaschutzplans 2050“ (FKZ UM 15 41 1860).