



MORO Informationen · Nr. 14/1 · 2016

Diskussionsforum Raumentwicklung

Wandel der Region zur Energielandschaft? Spannungsfelder und
Gestaltungsspielräume für Raumentwicklung und Regionalplanung

Ein MORO-Forschungsfeld



MORO Informationen · Nr. 14/1 · 2016

Diskussionsforum Raumentwicklung

Wandel der Region zur Energielandschaft? Spannungsfelder und
Gestaltungsspielräume für Raumentwicklung und Regionalplanung

Ein MORO-Forschungsfeld

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

wir freuen uns, Ihnen die Dokumentation der wesentlichen Ergebnisse der ersten Veranstaltung der geplanten Reihe „Diskussionsforum Raumentwicklung“ vorlegen zu können. Die Reihe wird gemeinsam vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) durchgeführt. Bei den Veranstaltungen des Diskussionsforums sollen aktuelle Zukunftsthemen mit herausragender Bedeutung für die räumliche Entwicklung, für gleichwertige Lebensbedingungen sowie für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft ebenso wie den sozialen Zusammenhalt und die natürlichen Lebensgrundlagen mit hochrangigen Referenten von einem ausgewählten Fachpublikum diskutiert und Impulse für nachhaltige Lösungen gegeben werden. Im Laufe der Zeit sollen die Gesprächsrunden zu einer „Marke“ des Themas Raumentwicklung ausgebaut werden. Die rege Beteiligung an der ersten Veranstaltung gibt Anlass zur Hoffnung, dass wir diese Runden langfristig etablieren können.

Die Energiewende, der Klimawandel und die demografische Entwicklung sind wesentliche Triebkräfte des landschaftlichen Wandels, wobei sie sich in ihren Auswirkungen im Raum vielfältig überlagern. Bei der Koordinierung der unterschiedlichen Ansprüche an den Raum brauchen wir einen fairen Ausgleich der Interessen. Unter dem Titel „Wandel der Region zur Energielandschaft? – Spannungs-

felder und Gestaltungsspielräume für Raumentwicklung und Regionalplanung (am Beispiel der Windenergie)“ widmete sich das erste Forum am Beispiel der Planung von raumrelevanten Anlagen der Erneuerbaren Energien (z. B. Windparks) der Frage, wie die Raumordnung die unterschiedlichen Anforderungen, die sich bei einer nachhaltigen Bewältigung der Energiewende stellen, erfüllen kann. Mit dieser Frage ist aktuell bundesweit die Raumordnung und Regionalplanung in hohem Maße konfrontiert. Es geht dabei um komplexe Verfahrensfragen, um vielfältige Beteiligungsansprüche und immer wieder auch um das Bild unserer Kulturlandschaften.

Mit den Handlungsstrategien der Raumentwicklung zu Klimawandel und Energiewende als Teil der von Bund und Ländern gemeinsam aufgestellten und aktuell weiterentwickelten Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland werden wir dieses Ziel des Interessenausgleichs noch intensiver verfolgen. Die Diskussionen im Verlauf der Veranstaltung haben gezeigt, dass der Regionalplanung hierbei eine wichtige Aufgabe zufällt. Sie muss im Interesse aller Beteiligten auf einer sachgerechten und rechtssicheren planerischen Abwägung beruhen. Regionale Energiekonzepte leisten hierzu einen wertvollen Beitrag. Zu den Einzelheiten wünschen wir Ihnen eine interessante Lektüre!

Prof. Dr. János Brenner (BMVI)
Dr. Steffen Maretzke (BBSR)

Inhalt

Das neue Format „Diskussionsforum Raumentwicklung“	6
Raumentwicklung und Energiewende	7
Dokumentation des ersten Forums am 26.1.2016 in Hannover	9
Wandel der Region zur Energielandschaft	9
Das Bundesinteresse und die Gestaltungspositionen der Bundesraumordnung	9
Raumordnung im Dienste der Zukunftsgestaltung	11
Energiewende, Kulturlandschaft, Beteiligung	11
Einordnung der Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung beim BMVI	12
Rechtlicher Rahmen und Gestaltungsoptionen	15
Windenergie und Landschaftsästhetik	16
Praxis trifft Wissenschaft	17
Windkraft trifft Regionalplanung	22
Kernbotschaften „Wandel der Region zur Energielandschaft“	24
Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung beim BMVI	26
Interessante Links und Informationen	28
Kontakt	29

Das neue Format „Diskussionsforum Raumentwicklung“

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) starteten im Januar 2016 mit dem MORO „Diskussionsforum Raumentwicklung“ eine neue Veranstaltungsreihe.

Bei den Veranstaltungen des Diskussionsforums sollen aktuelle Zukunftsthemen mit herausragender Bedeutung für die räumliche Entwicklung, für gleichwertige Lebensbedingungen und für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft mit hochrangigen Referenten von einem ausgewählten Fachpublikum diskutiert werden. Es geht dabei in erster Linie darum, zu diesen Themen Impulse für nachhaltige Lösungen und eine zukunftsfähige Raumentwicklung zu setzen. Deshalb werden diese Veranstaltungen auch regelmäßig in zentrale Botschaften münden, die in den weiteren politischen und wissenschaftlichen Dialog eingespeist werden.

Zugleich aber sollen diese Veranstaltungen dazu dienen, die gestaltende Rolle der Raumordnung auf allen Ebenen gegenüber der Politik, den Fachressorts und der Wirtschaft zu verdeutlichen. Beim ersten Forum am 26. Januar 2016 in Hannover formulierte Herr Dr. Veit Steinle, Leiter der Abteilung Grundsatzangelegenheiten des BMVI, diese Zielsetzung so: „Wir möchten, dass das Thema ‚Raumentwicklung‘ mit seinen vielfältigen Herausforderungen für den gesellschaftlichen Wandel der breiten Öffentlichkeit sowie den vielfältigen Akteuren der Politik sichtbar gemacht wird und die Nützlichkeit dieses Politikfeldes konkret und eindrücklich belegt wird. Im Laufe der Zeit soll dieses neue Format zu einer ‚Marke‘ des Themas Raumentwicklung werden.“

Hintergrund dieser Initiative ist, dass viele der bedeutsamen, aktuellen Zukunftsaufgaben eine sehr große Raumwirksamkeit haben und ohne aktive, räumliche Gestaltung nicht optimal und nicht im Interesse der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Wahrung der Umweltressourcen gelöst werden können. Nur durch aktive Gestaltung können oftmals vielfältige Folgekosten und Konflikte vermieden und Synergiemöglichkeiten erkannt und genutzt werden. Beispiele für solche Aufgaben sind die Gestaltung des demografischen Wandels, die Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel oder die Umsetzung der Energiewende.

Solche weitreichende Veränderungsprozesse mit hohem Innovationspotenzial werfen immer und völlig legitim Fragen auf und begegnen auch vielfach teils rational, teils emotional begründeten Widerständen. Eine nachhaltige, von den Menschen verstandene und als sinnvoll und gerecht akzeptierte Gestaltung solcher Prozesse setzt voraus, dass die aufgeworfenen Fragen beantwortet werden. Zugleich müssen Widerstände analysiert und die Gründe dafür ernst genommen, geprüft und abgewogen werden.

Die Raumordnung steht immer wieder in der Verantwortung, im Interesse von Regionen und Kommunen, Wirtschaft und Fachressorts die unterschiedlichen Anforderungen abzuwägen, Ergebnisse mit vielfältigen Beteiligten abzustimmen und schlussendlich klare Ziele für die räumliche Entwicklung zu formulieren. Denn wenn diese Verantwortung ernst genommen wird, darf sich das Ergebnis nicht mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner zufriedengeben. Das Risiko einer notfalls auch harten Auseinandersetzung muss dafür akzeptiert werden.

Diese Gestaltungsaufgabe erfordert ein breites und aktuelles Wissen über die räumlichen Entwicklungen, wie es durch die laufende Raumb Beobachtung gewährleistet wird, und es erfordert auch die immer wieder neue Suche nach innovativen Lösungen für aktuelle – oder auch erst absehbare – Entwicklungen. Hervorzuheben sind dabei die Modellvorhaben der Raumordnung, die immer wieder – mit den betroffenen Akteuren! – innovative Lösungen generieren, bei der regionalen und interkommunalen Kooperation, bei der Daseinsvorsorge, beim Schutz des Klimas und bei der Anpassung an dessen Wandel sowie in jüngster Zeit in Übereinstimmung mit der Ressortverantwortung des BMVI bei der digitalen Infrastruktur.

Die politische und gesellschaftliche Wahrnehmung der Raumordnung – und die Ausstattung der dafür verantwortlichen Verwaltungen – werden dieser zukunftsgestaltenden Rolle nur sehr begrenzt gerecht. Sowohl der Beirat für Raumentwicklung beim BMVI als auch die Akademie für Raumforschung und Landesplanung haben sich deshalb nachdrücklich für das nun vom BMVI und BBSR initiierte Diskussionsforum eingesetzt.

Raumentwicklung und Energiewende

Als Energiewende bezeichnet man im Allgemeinen die politisch gewollte und entsprechend mit rechtlichen wie ökonomischen Instrumenten angestoßene Transformation des deutschen Energiesystems. Diese zielt vor dem Hintergrund des Klimawandels auf eine möglichst kohlendioxidneutrale Energieerzeugung über erneuerbare Energien und vor dem Hintergrund der Nuklearkatastrophe von Fukushima auf den Ausstieg aus der Atomenergie.

Die dafür formulierten energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung – und der meisten Bundesländer – sind sehr ambitioniert und erfordern nicht nur umfangreiche technologische Innovationen und hohe Investitionen, sondern sie haben auch bedeutsame ökonomische, ökologische, soziale und nicht zuletzt regionale Aus- und Wechselwirkungen. Sie sind zugleich eine Herausforderung für die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden, insbesondere für die Regionalplanung und die kommunale Bauleitplanung.

Aktuell zeigt sich, dass insbesondere beim Ausbau der Windenergie – sowohl bei der Planung und Errichtung von Windenergieanlagen als auch bei der Planung der für den Energietransport notwendigen Leitungen – erhebliche, teilweise sehr heftige Widerstände auftreten. Neben lokalen Protestinitiativen haben sich im Zuge der Ausbreitung neuer Medien (z.B. der sogenannten sozialen Medien) Netzwerke und bundesweite Dachorganisationen gebildet, die allesamt massiv gegen Ausbauprojekte (und teilweise auch gegen die Energiewende generell) argumentieren. Dies steht in klarem Widerspruch zu der im Prinzip beträchtlichen Befürwortung des Ausstiegs aus der Atomenergie, des Natur- und Klimaschutzes und eines ökologisch verträglicheren, sichereren und zukunftsfähigeren Energiesystems. Es muss aber auch als Signal dafür verstanden werden, dass die Bevölkerung sehr hohe Erwartungen an die Transparenz und Gerechtigkeit von Planungsverfahren, aber auch an die Gerechtigkeit der Verteilung ökonomischer Vorteile und Lasten stellt.

Parallel stellt die Rechtsprechung sehr hohe Anforderungen an eine rechtskonforme Steuerung des Ausbaus der Windenergienutzung. Ohne eine solche Steuerung droht aber durch „Wildwuchs“ eine Entwicklung, die nicht nur die nachhaltige Funktionsfähigkeit des Raumes, sondern



Bürgerprotest in Bullach (Foto: Pegnitz Zeitung)

auch die gesellschaftliche Akzeptanz für die Energiewende gefährdet.

§ 35 BauGB beinhaltet eine Privilegierung erneuerbarer Energien. Diese bedeutet, dass für Windenergieanlagen auch im Außenbereich grundsätzlich eine Genehmigung erteilt werden muss, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und für das Gebiet keine für die Windenergie geltenden Ziele der Raumordnung oder keine Festsetzungen der Bauleitplanung gelten. Soweit dagegen durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist, stehen in der Regel öffentliche Belange entgegen (vgl. § 35 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BauGB). Wichtig: Eine solche Konzentrationsplanung muss nach höchstrichterlicher Rechtsprechung substantiell Raum für erneuerbare Energien lassen. Dies gilt für die Regionalplanung wie für die kommunale Bauleitplanung. Eine „Verhinderungsplanung“ ist unzulässig. Unzulässig ist auch eine Definition der Konzentrationsgebiete (Festlegung von regionalplanerischen Zielen), die sich nicht auf eine konsequente Abwägung fester Sachkriterien stützt, sondern die Wünsche von Kommunen als maßgebliches Auswahlkriterium heranzieht.

Die räumliche Planung muss deshalb eine schwierige Gratwanderung zwischen ihrer unabdingbaren Aufgabe des Interessenausgleichs und der politisch und rechtlich geforderten substantiellen Umsetzung der Energiewende bewältigen.

Die Regionen sind dabei für das Gelingen der Energiewende unverzichtbar. Hier müssen die Umsetzung verträglich organisiert und Kommunen und Menschen für diese Umsetzung gewonnen werden. Dies erfordert sehr große Anstrengungen für eine angemessene Information und Beteiligung sowie zugleich die Organisation umfassender Raumanalysen, Dokumentationen und Abwägungsprozesse. Es erscheint ungewiss, ob das vorhandene Instrumentarium oder die aktuelle Praxis diesen Anspruch vollumfänglich erfüllen können.

Die Raumwirksamkeit der Entwicklung ist bundesweit sehr ausgeprägt; so sind in Schleswig-Holstein 1,7 % der Landesfläche mit 26.800 ha betroffen, in der Region Hannover erfasst die Vorranggebietskulisse 1,8 % der Regionsfläche, in der Region Stuttgart nehmen 41 Vorranggebiete 2.500 ha in Anspruch. Dabei sind die räumlichen Bedingungen, die Vorerfahrungen und auch die Rechtslage (und Zuständigkeitsregelung) sehr differenziert. Beispiel:

- In Schleswig-Holstein bestehen langjährige Vorerfahrungen und die Landesplanung steuert landesweit mit Eignungsgebieten (mit Ausschlusswirkung für andere Gebiete) – muss aber alle Pläne neu aufstellen, nachdem das OVG die bisherige Abwägungspraxis gerügt hat.
- Baden-Württemberg setzt – trotz geringer kommunaler Vorerfahrungen – auf eine Parallelplanung von Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung, wobei die

regionalplanerische Festsetzung von Vorranggebieten keine Ausschlusswirkung für andere Flächen entfaltet.

Der Beirat für Raumentwicklung beim BMVI vertritt daher in seinen Empfehlungen „Unterstützung der Energiewende auf regionaler Ebene durch den Bund“ folgende Auffassung: „Gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Anforderungen, die Gerichte an die rechtskonforme Steuerung namentlich der Windenergie stellen, sieht der Beirat für Raumentwicklung deshalb einen akuten Handlungsbedarf im Hinblick auf die bestehenden Kompetenzen und Instrumente, die der regionalen Ebene zur Erfüllung ihrer Aufgaben und damit auch zur Umsetzung der Energiewende zur Verfügung stehen.“

Für eine zukunftsfähige Raumentwicklung müssen dazu u.a. folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Orientierung kann der Bund geben?
- Wie löst man den Konflikt zwischen Verrechtlichung und Beteiligungsansprüchen?
- Welche Optionen haben die Regionalplanung und die Kommunen?
- Wie funktioniert die Aufgabenverteilung zwischen diesen Ebenen?

Dies ist der komplexe Hintergrund der Themenwahl des ersten Diskussionsforums Raumentwicklung.



Energielandschaft (Foto: elxeneize/fotolia.com)

Dokumentation des ersten Forums am 26.1.2016 in Hannover

Wandel der Region zur Energielandschaft

Das erste Forum am 26.1.2016 in Hannover diskutierte über die Frage, wie die Raumordnung die unterschiedlichen Anforderungen, die sich bei einer nachhaltigen Bewältigung der Energiewende stellen, erfüllen kann.

Dabei wurde bereits in der Vorabstimmung – auch mit der gastgebenden Region Hannover und mit dem Beirat für Raumentwicklung – sehr deutlich, dass das aktuell brennende Thema für die Regionalplanung die Planung von Standorten für Windkraftanlagen darstellt.

Bei der Konzeption der Veranstaltung wurde deshalb Wert darauf gelegt, dass – nach einer politischen Einführung durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und einer grundsätzlichen Wertung der aktuellen Situation der Raumordnung durch den Beirat für Raumentwicklung – das Thema aus den Blickwinkeln von in der regionalen Planungspraxis Verantwortlichen (aus Bundesländern mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Vorgehensweisen) sowie von Projektierern und Betreibern beleuchtet wurde. Diese Erfahrungen aus der Praxis wurden dann mit Erkenntnissen und Empfehlungen der Wissenschaft (Raumwissenschaft, Rechtswissenschaft und Landschaftsplanung) gespiegelt, um aus einer breiten Diskussion Empfehlungen zur Rolle, zu den Möglichkeiten, zu Unterstützungsbedarfen, aber auch zu Anpassungserfordernissen von Raumordnung und Regionalplanung abzuleiten.

Zur Vorbereitung dieser Empfehlungen wurden die eingeladenen Experten und Referenten vorab gebeten, jeweils ein bis zwei Kernbotschaften zu formulieren, die während der Veranstaltung zur Diskussion standen und von den Teilnehmenden auch anschließend noch kommentiert werden konnten.

Die so erarbeiteten 10 Kernbotschaften des Diskussionsforums sind hier auf den Seiten 24 bis 26 dokumentiert.

Das Bundesinteresse und die Gestaltungspositionen der Bundesraumordnung

Dr. Veit Steinle, Leiter der Abteilung für Grundsatzangelegenheiten des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, setzte zunächst den klaren Rahmen: Ein weiterer Ausbau erneuerbarer Energien ist unumgänglich. Und: Die Gewinnung regenerativer Energien – sei es Windenergie, sei es der Anbau nachwachsender Rohstoffe – ist auf geeignete Standorte und eine entsprechende Flächenvorsorge angewiesen. Deshalb ist klar: „Wir brauchen die Raumordnung bei der Anpassung an den Klimawandel und zur Umsetzung der Energiewende. Konkret geht es hierbei etwa um die Vielzahl der Windparks oder die Flächen, die wir für Rückhalteräume gegen Hochwasser sichern müssen. Hier sind wir auf die Planungs- und Koordinierungsleistungen der Raumordnung angewiesen.“

Dr. Steinle lenkte die Aufmerksamkeit anschließend auf folgende Aspekte der Thematik:

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung

gehören zu den wichtigen Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesraumordnung. „Ein Schwerpunkt der Diskussion in der Ministerkonferenz für Raumordnung im Januar 2015 in Berlin war die Frage, wie die Themen Klimawandel und Energiewende noch wirksamer in die Handlungsstrategien der Raumentwicklung eingebracht werden können. Mit breiter Mehrheit wurde beschlossen, den Klimaschutz und die Energiewende in einem eigenen Leitbild hervorzuheben, damit die Raumordnung als fachübergreifende Politik in Bund und Ländern hier noch deutlicher gestaltend und ausgleichend wirken kann.“ Dies unterstreicht die Bedeutung, die der Thematik beigemessen wird.

Dezentrale Konzentration

ist ein wichtiger raumordnungspolitischer Leitgedanke, der auch für die Umsetzung der Energiewende große Bedeutung hat. „Ein weiterer Ausbau erneuerbarer Energien ist unumgänglich – aber möglichst in der Nähe der Verbraucherinnen und Verbraucher. Denn die Netzinfrastruktur gerät schon heute an ihre Kapazitätsgrenzen. Gerade hierzu kann die Raumordnung ihren spezifischen Beitrag leisten.“ Und sehr wichtig ist auch: „Bevor wir uns Gedanken über



Plenum (Foto: Institut Raum & Energie)

den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien machen, das heißt, die Angebotsseite betrachten, müssen wir uns auch überlegen, welchen Beitrag die Regionalplanung auch zu einem effektiveren Energieeinsatz und damit letztlich zu einem geringeren Energieverbrauch leisten kann. Es ist nach wie vor richtig, unsere Siedlungsflächen in der Nähe der Verkehrsinfrastrukturen zu bündeln, dort möglichst angemessen hohe Dichten zu erreichen und die Räume zwischen den Entwicklungsachsen möglichst freizuhalten. Denn was nutzen uns die besten Passivhäuser, wenn sie zu weit draußen liegen und wir große Distanzen überwinden müssen, was Kosten für die Infrastruktur und die Energie sowie Lärm und Abgasemissionen zur Folge hat.“

Interessenausgleich und regionale Wertschöpfung

sind entscheidende Stellschrauben für eine akzeptanzfähige Umsetzung der Energiewende. „Der Ausbau erneuerbarer Energien – insbesondere der Windenergie, aber auch der Photovoltaik und der Biomasse – ist in vielen Fällen mit der Inanspruchnahme von Flächen und Nutzungskonkurrenzen verbunden. Es braucht praktikable Ansätze, mit denen der Ausbau der erneuerbaren Energien besser umgesetzt und mit den konkurrierenden Belangen wie Tourismus oder Naturschutz in Einklang gebracht werden kann.

Bei der Koordinierung der unterschiedlichen Ansprüche an den Raum brauchen wir einen fairen Ausgleich der Interessen. Mit den Handlungsstrategien der Raumentwicklung zu Klimawandel und Energiewende werden wir dieses Ziel des Interessenausgleichs noch intensiver verfolgen.“ Ein wichtiger Punkt dabei ist die regionale Wertschöpfung. „Die Regionen, in denen die Räume für Erneuerbare-Energie-Anlagen bereit stehen, sind oft dünn besiedelt und gehören vielfach zu jenen, in denen Bevölkerungsrückgang und Arbeitslosigkeit hoch sind. Der Ausbau erneuerbarer Energien

und die damit verbundene Wertschöpfung in der Region helfen auch, Arbeitsplätze in den Regionen zu halten oder sogar neue Arbeitsplätze zu schaffen. Bürgerwindparks als Investitionen aus der Region in die Region sind dafür ein interessanter Lösungsansatz.“

Regionale Energiekonzepte

waren bereits Gegenstand eines erfolgreichen Modellvorhabens der Raumordnung. „Regionale Energiekonzepte können zur Vorbereitung und Verwirklichung von Regionalplänen genutzt werden und leisten damit einen Beitrag zur raumordnerischen Zusammenarbeit im Sinne des Raumordnungsgesetzes. Der Inhalt der Konzepte kann als Abwägungsmaterial für raumordnerische Festlegungen dienen, die raumbedeutsame Vorhaben, insbesondere den Ausbau der Windenergienutzung, betreffen. Außerdem können regionale Energiekonzepte dazu beitragen, Projekte zum Ausbau erneuerbarer Energien oder zur Verbesserung der Energieeffizienz anzustoßen und zu begleiten.“

Dr. Steinle fasste die Aufgabe wie folgt zusammen: „Es ist wichtig, dass Strategien und konzeptionelle Ansätze auf der regionalen und kommunalen Ebene der Bereiche Energie, Klimaschutz und –anpassung Hand in Hand gehen. Nur so können wir langfristig stabile, wirtschaftlich tragfähige Gemeinden, Städte und Regionen schaffen, die sich qualitativ, lebenswert, raumverträglich und ressourcenschonend entwickeln.

Engagement für die Sache und Offenheit in der Kommunikation: Wenn diese Ausgangspunkte stimmen, und zwar nicht nur innerhalb der Planung, sondern auch bei all den anderen beteiligten Akteuren, dann werden wir die selbstgesteckten Ziele der Energiepolitik in Deutschland auch erreichen.“

Raumordnung im Dienste der Zukunftsgestaltung

Vor Beginn der intensiven Diskussion des Themas Raumordnung und Energiewende präsentierte **Professor Dr. Rainer Danielzyk**, Generalsekretär der Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL) und Vorsitzender des Beirats für Raumentwicklung beim BMVI, grundsätzliche Thesen zur Situation und Aufgabe der Raumordnung im Dienste der Zukunftsgestaltung:

- Seit der Bankenkrise ist zwar eine Renaissance staatlicher Regulierung feststellbar, ebenso aber auch, dass dies nur wenig Rückenwind für die räumliche Planung mit sich gebracht hat.
- Es besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Außeneinschätzung der Rolle der Raumordnung und dem Bedeutungsgewinn raumordnungsrelevanter Themen (Energiewende [Trassen, Produktionsstandorte], Klimaschutz/-anpassung, demografischer Wandel, Einzelhandel, Flächensparen usw.) ebenso wie dem Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene (Regionalisierung der Lebensweisen, Regionen als Standorträume, Arbeitsteilung wegen Finanzknappheit und Synergieeffekten usw.).
- Die Raumordnung leidet unter einer Art „Rollenkonflikt“: Bedeutet sie zugleich hierarchische Regulierung und kooperatives Handeln? (Rollen u. a.: Standortentscheidungen, Monitoring, Moderation, Initiierung und Steuerung von Netzwerken, „Stimme und Anwalt der Region“ usw.).
- Der Anspruch auf politisch verantwortete Gestaltung räumlicher Entwicklungen ist wegen der Begrenztheit des Raumes und wegen des Umgangs mit den Folgen/externen Effekten individuell-rationalen (eigennutzigen) Handelns von Kommunen, privaten Akteuren usw. für Planungs-/Investitionssicherheit sowie zur Wahrung der Interessen künftiger Generationen und Berücksichtigung nicht markt-/sprachfähiger Interessen unverzichtbar.

Die These in seinen Schlussfolgerungen, dass prozessuale Orientierung wichtiger als die Durchsetzung normativer Leitbilder ist, wurde im weiteren Veranstaltungsverlauf in Anbetracht der Anforderungen an konsequente regionalplanerische Zielsetzungen teils kontrovers diskutiert. Am Ende bestand Einvernehmen, dass es kein „entweder ... oder“, sondern nur „sowohl ... als auch“ geben darf.

Energiewende, Kulturlandschaft, Beteiligung

Professor Dr. Axel Priebs von der gastgebenden Region Hannover zeigte im ersten Fachreferat das Spannungsfeld auf, in dem sich Raumentwicklung und Regionalplanung zwischen Energiewende, Transformation der Kulturlandschaft und Beteiligungsansprüchen bewegen. Drei seiner Kernthesen wurden bestimmend für die Diskussion des Themas auf der Veranstaltung:

1. Klimaschutz und Energiewende müssen regional und lokal unterstützt bzw. umgesetzt werden.
2. Windenergie ist unverzichtbar für die Energiewende und ein weiterer Ausbau ist erforderlich.
3. Die regionalplanerische Steuerung (Konzentrationszonen) ist notwendig, um „Wildwuchs“ zu verhindern und wichtig für die allgemeine Akzeptanz und die Vorarbeiten (Planungssicherheit) der Betreiber.

In der Region Hannover läßt sich exemplarisch zeigen, was dies bedeutet:

- Nach dem Masterplan ist bis 2050 eine Verzehnfachung der Stromerzeugung durch Windenergie erforderlich. Das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) 2015 enthält eine Vorranggebietskulisse, die zusammen mit Altstandorten 4.200 ha (= 1,8 % der Regionsfläche) umfasst.
- Die Region strebt dabei Akzeptanz an, d.h. Ausbau mit Augenmaß und Anwendung des Konzentrationsprinzips. Durch diese Konzentrationsplanung vervielfacht sich der Planungs-, Dokumentations- und Abwägungsaufwand.
- Die Planung ist mit sehr hohem Beteiligungsaufwand verbunden, der auf drei Ebenen stattfindet: Planungsdialoge (Fachbereiche und Fachplanungsträger, Städte und Gemeinden), politische Dialoge (Mitglieder der Regionsversammlung und wieder Städte und Gemeinden) und öffentliche Dialoge (Regionsgesellschaft). Dazu kommt eine intensive Bürgerbeteiligung mit öffentlichen Dialogforen und einem moderierten Internetdialog.

Einordnung der Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung beim BMVI

Der Beirat für Raumentwicklung hat in einer von Professor Knieling geleiteten Arbeitsgruppe detaillierte Empfehlungen zur „Unterstützung der Energiewende auf regionaler Ebene durch den Bund“ erarbeitet. Die Kernsätze dieser Empfehlungen sind auf den Seiten 26 und 27 dokumentiert. Wir haben Professor Dr. Jörg Knieling gebeten, einige besonders spannende Fragestellungen nochmals zu erläutern.

Frage: Der Beirat setzt bei seinen Empfehlungen sehr stark auf verbesserte Steuerungsmöglichkeiten der Bundesraumordnung. Halten Sie angesichts der aktuellen Herausforderungen in der Raumentwicklung eine „Renaissance“ der Bundesraumordnung für erforderlich? Und: Wie verhält sich die Forderung nach verstärkter Top-down-Steuerung mit der Betonung von informellen Instrumenten und Partizipation?

Knieling: Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen des Klimawandels kann eine wirkungsvollere Bundesraumordnung zum Gelingen der Energiewende beitragen. Durch ihre Vorgaben sollte sie die Arbeit der Regionalplanung unterstützen. Die Regionalplanung gewinnt im Zuge der Energiewende an Bedeutung, etwa durch die Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergie. Sie kann dabei aber eine Rückendeckung „von oben“ gut gebrauchen.

In verschiedenen Bereichen gibt es allerdings keine Möglichkeiten, mit Hilfe des formalen Regionalplans einzuwirken, etwa bei der Nutzung von Biomasse und Solarenergie oder der energetischen Modernisierung des Gebäudebestands. In diesen Feldern bleiben informelle Klimaschutz- und Energiekonzepte sowie Dialogprozesse mit der Bevölkerung sowie Vereinen und Verbänden unerlässlich.

Frage: Zu welchen Aspekten sollte der Bund konkrete Zielvorgaben machen?

Knieling: Derzeit benennt die Bundesseite lediglich grobe Zielvorgaben zur Energiewende, wie Ausbau der Erneuerbaren Energien oder Reduzierung der CO₂-Emissionen bis zu vorgesehenen Zeitzielen. Aus Sicht des Beirats wäre es aber nötig, dass der Bund in dem Raumordnungsplan Energie ein übergreifendes technologisches und räumliches Konzept für die Energiewende in Deutschland vorlegt. Dieses Konzept sollte ressortübergreifende Angaben dazu enthalten, mit welchen Technologien die Energiewende vollzogen werden soll und welche Infrastrukturen – etwa Energietrassen, Wind- und Solarparks oder Speicher – dazu notwendig werden. Auch sollten auf Bundesebene Belange abgewogen werden, die sich – wie beispielsweise die Wetterradaranlagen des Deutschen Wetterdienstes – nur im Hinblick auf das gesamte Bundesgebiet beurteilen lassen:

Das Konzept sollte als Orientierungsrahmen des Bundes eine gewisse Standardisierung für die Handlungsfelder vorgeben, die in der Folge in landesweiten und regionalen Energiekonzepten konkretisiert werden können. Es geht also nicht darum, jedes Detail „von oben“ vorzugeben, sondern in einem Dialogprozess ein Leitbild für die Energiewende zu entwickeln, konkrete Zielgrößen für die erneuerbaren Energien festzulegen und für übergreifende Infrastrukturen räumliche Festlegungen vorzunehmen.

Außerdem wäre der ROP Energie dazu geeignet, die ‚Europäische Energieunion‘ voranzubringen. Die EU-Kommission hat diese Rahmenstrategie 2015 verabschiedet. Sie hat u.a. das Ziel, größere Fortschritte auf dem Weg zum Stromverbundziel von 10 Prozent bis 2020 und 15 Prozent bis 2030 zu erreichen. Dies erfordert grenzüberschreitende Infrastrukturen und folglich, dass die jeweiligen Nachbarstaaten besser kooperieren. Der ROP Energie wäre hervorragend geeignet, diese grenzüberschreitenden Aufgaben anzugehen.

Frage: Die Erfahrungen mit früheren Bundesraumordnungsprogrammen wecken die Besorgnis, dass in der Abstimmung mit Ländern und Ressorts Ergebnisse auf kleinstem gemeinsamen Nenner erzielt werden. Was raten Sie dem Bund?

Knieling: Das föderale System Deutschlands basiert darauf, die Interessen der verschiedenen Politikebenen im Gegenstromverfahren aufeinander abzustimmen. Dies gilt auch für die Energiewende und kann dazu führen, dass Ziele abgeschwächt werden. Nötig ist deshalb ein eindeutiges



Dr. Steinle (Foto: Institut Raum & Energie)



Prof. Dr. Danielzyk (Foto: Institut Raum & Energie)



Prof. Dr. Priebis (Foto: Institut Raum & Energie)



Prof. Dr. Knieling (Foto: Institut Raum & Energie)



Dr. Melzer, Dr. Marezke (Foto: Institut Raum & Energie)



Prof. Dr. Brenner, Prof. Dr. Mitschang (Foto: Institut Raum & Energie)



Teilnehmende der Veranstaltung (Foto: Institut Raum & Energie)



Teilnehmende der Veranstaltung (Foto: Institut Raum & Energie)

Bekanntnis der Bundesregierung zu den Zielen, die bei der Weltklimakonferenz im Dezember 2015 in Paris vereinbart wurden. Nötig ist ein couragiertes Eintreten dafür, diese Ziele auf Bundes- und Länderebene sowie in den Regionen und Städten und Gemeinden umzusetzen. Diese Konsequenz müsste einen Bundesraumordnungsplan auszeichnen.

Der Beirat weist aber auch darauf hin, dass für eine faire Koordination der widerstreitenden Interessen entsprechende Mechanismen zum Ausgleich von Nutzen und Lasten nötig sind. Dies bezieht sich beispielsweise darauf, dass die Lasten der Energiewende, die mit der Energieerzeugung, -verteilung und -speicherung verbunden sind, in der Fläche verbleiben, während die Wertschöpfung anderenorts realisiert wird. Für andere Regionen kann der Um- und Rückbau der fossilen Energieerzeugung aus Braunkohle zu neuen Gefährdungen von Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur, Wirtschaftskraft und demografischer Entwicklung führen.

Frage: Der Beirat empfiehlt den Ausbau des BBSR zu einer Beratungsagentur. Ist das zeitnah realistisch oder brauchen wir nicht vor allem eine Stärkung der Regionalplanungen?

Knieling: Die letzten Jahre haben gezeigt, dass zahlreiche regionale Planungsstellen bei der Flächenausweisung für Windkraft rechtlich an ihre Grenzen stoßen. Gleichzeitig treten dabei in den verschiedenen Regionen immer wieder ähnliche Fragen auf. Dies ruft nach einer zentralen

Informations- und Beratungseinrichtung, die bundesweit Angebote bereithält. Das BBSR bietet sich hierfür besonders an, da es zugleich über eine hervorragende Datenbasis und die nötige Fachkompetenz verfügt.

Sicherlich handelt es sich bei der Energiewende um ein rechtlich komplexes und zugleich hoch dynamisches Rechtsgebiet, in dem die Rechtsprechung immer wieder zu Neueinschätzungen führt. Wenn es aber gelingt, dass die Regionen mit Hilfe des Informations- und Beratungsangebots eine größere Rechtssicherheit für ihre Regionalpläne erzielen, wäre für eine raumverträgliche Energiewende viel gewonnen.

Die Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung beim BMVI wurden unter Leitung von Prof. Dr. Jörg Knieling von einer Arbeitsgruppe erarbeitet, der Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, Martin Janotta, Dr.-Ing. Stefan Köhler, Steffen Kunert, Dr. Peter Pascher, Norbert Portz, Prof. Dr. Axel Prieb, Dr. Holger Schmitz, Prof. Dr. Willy Spannowsky, Matthias Wohltmann und Nancy Kretschmann (Geschäftsführung der Arbeitsgruppe) angehörten.

Die Kernaussagen sind auf den Seiten 26 und 27 dokumentiert. Das Gesamtdokument ist auf der Homepage des BMVI verfügbar.

Rechtlicher Rahmen und Gestaltungsoptionen

Professor Dr. Stephan Mitschang machte unter Bezug auf die aktuelle Rechtsprechung eindrucksvoll deutlich, wie klar (und eng) der rechtliche Rahmen ist, in dem sich die Regionalplanung bei der Steuerung der Windenergie und einer rechtssicheren Ausweisung von Eignungs- oder Vorranggebieten bewegen muss.

Dabei haben fünf Rechtsgrundsätze prägende Bedeutung:

1. Nach geltender Rechtslage muss erneuerbaren Energien/der Windenergie substanzieller Raum zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt für die Regionalplanung wie für die kommunale Bauleitplanung jeder Gemeinde.
2. Eine Steuerung durch Ziele der Raumordnung oder Bauleitplanung (Konzentrationsplanung) darf sich ausschließlich an klar definierten sachlichen Kriterien orientieren. Deren Vorliegen und ihre Betroffenheit durch erneuerbare Energien sind eingehend zu prüfen und zu dokumentieren.
3. Entscheidend ist dann eine Alternativen-Abwägung, die wertet, wie die Kriterien betroffen sind, und dies mit dem Grundsatz ‚substanzieller Raum‘ abgleicht. Professor Mitschang spitzt das so zu: „Abschließend abgewogen verlangt eben mehr, als nur in die Abwägung einstellen.“
4. Beteiligungsverfahren dienen in diesem Kontext einerseits der angemessenen Information der Kommunen und Bürger und Bürgerinnen (auch zur Akzeptanzverbesserung), andererseits der Absicherung korrekten Erhebung der Betroffenheit der Kriterien. Die Beteiligung darf aber zu keiner Abweichung von einer rein sachbezogenen Abwägung führen. Und (so Mitschang): „Es sollte weniger über Pläne geredet als vielmehr Pläne mal wieder gemacht werden.“

Professor Dr. Stephan Mitschang kam bei der Betrachtung der aktuellen Situation sehr pointiert zu dem Fazit, dass die sehr weitgehende „Verrechtlichung“ der Raumordnung/Regionalplanung (jedenfalls im Bereich der Planung erneuerbarer Energien) noch nicht ausreichend reflektiert wird und dass die Regionalplanungen zurzeit – auch personell – nicht angemessen aufgestellt sind, um dieser Herausforderung begegnen zu können.

Die Feststellung, dass die Regionalplanungen ohne quantitative und qualitative Verstärkung die mit der Energiewende verbundenen Aufgaben nur schwer bewältigen können, fand volle Zustimmung.

Dagegen ergab sich eine breite und auch kontroverse Diskussion zur „Verrechtlichung“ der Regionalplanung, die dann auch zum Themenblock „Praxis trifft Wissenschaft. Was kann/muss Raumplanung für die Energiewende leisten?“ fortgesetzt wurde. Im Ergebnis wurde akzeptiert, dass Raumordnung und Regionalplanung dieser Anforderung entsprechen und sich auf eine konsequente, rechtsfeste Planung konzentrieren müssen – wenn sie ihren Einfluss auf die räumliche Entwicklung nicht verlieren wollen. Es wurde aber betont, dass Raumordnung und Regionalplanung sich nicht auf diese normative Seite beschränken dürfen, sondern immer wieder die Chance nutzen müssen, Sachwalter von Transparenz, Information und Partizipation zu sein – allerdings auch immer mit klaren Ansagen, was Beteiligung kann und darf.

Wesentliche Rechtsgrundlagen und wichtige Urteile sind:

- § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB: „Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.“
- § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB: „Raumbedeutungsvorhaben dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen.“
- § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG: „Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen.“
- BVerwG, Urt. v. 16.4.2015 – 4 CN 6.14 -, ZfBR 2015, 694.
- BVerwG, Urt. v. 19.7.2001 – 4 C 4.00 -, NVwZ 2002, 476.
- OVG Schleswig, Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 6.13 -, ZUR 2015, 498.

Windenergie und Landschaftsästhetik

Die Überlegungen von **Professor Adrian Hoppenstedt** zur Konfliktminimierung aus Sicht der Landschaftsplanung adressierten vordergründig kein so „heißes Eisen“ wie die Auseinandersetzung mit der Rechtslage.

Seine Darlegungen machen aber deutlich, dass es sich bei der Landschaftsästhetik um ein Kriterium handelt, das in hohem Maße von subjektiven Wahrnehmungen geprägt ist (während z.B. ältere Menschen sehr stark an dem gewohnten Bild „ihrer“ Landschaft hängen, stehen Jüngere Veränderungen sehr viel aufgeschlossener gegenüber) und bei Entscheidungen in Genehmigungsverfahren nur wenig Relevanz hat. Dennoch ist es dringend angezeigt, sich mit dieser Frage zu befassen, gerade auch, wenn man

von einem Wandel der Region zur Energielandschaft spricht. Die Ästhetik unserer Landschaft braucht deshalb einen Sachwalter auch bei der Energiewende, denn die entstehende Energielandschaft muss gestaltet werden. Professor Hoppenstedt sagte: „Gestalten heißt steuern“, und plädierte dafür, dass mit dieser Zielsetzung Raumordnung und Landschaftsplanung viel enger kooperieren. Bei dieser Kooperation muss es darum gehen, die Betrachtung der Landschaftsästhetik zu objektivieren, damit diese als weiches Kriterium in die Abwägung bei der Ausweisung von Vorrang- und Eignungsgebieten einfließen kann. Die Landschaftsrahmenplanung kann dazu beispielsweise kumulative Sichttraumanalysen und Simulationen erarbeiten. So werden in der Region Hannover über den Landschaftsrahmenplan Teilräume mit sehr hoher Bedeutung für das Landschaftsbild im Planungskonzept berücksichtigt.



Windenergie und Landschaftsästhetik (Foto: Fabian Wentzel/istock.com)

Praxis trifft Wissenschaft

Was können/müssen Regionalentwicklung und Raumplanung für die Energiewende leisten? Wird die klare Botschaft von Prof. Dr. Axel Prieb (Region Hannover) – „Die Energiewende muss regional unterstützt werden und dafür muss die Regionalplanung eine Konzentrationsplanung betreiben, die der Windenergie substanziell Raum gibt“ – durch Regionalplaner aus Baden-Württemberg, Brandenburg und Schleswig-Holstein unterstützt?

Thomas Kiwitt ist in der Region Stuttgart mit einer Situation konfrontiert, in der die Planung nach dem Willen der Landespolitik parallel durch Regionalplanung und kommunale Bauleitplanung erfolgt, wobei die Regionalplanung nur Vorranggebiete, aber keine Ausschlussgebiete festsetzen kann. Hintergrund ist die Absicht, den Windenergieausbau zu beschleunigen.

Thomas Kiwitt machte das so entstehende Dilemma sehr deutlich: Allein in der Region Stuttgart sind 179 Gemeinden, die fast keine Erfahrung mit Windkraftplanung haben,

für Bauleitplanung verantwortlich. Und kommunale Bauleitplanung kann nur schwer die nötige räumliche Gesamtschau liefern und abstimmen, gerade auch wenn geeignete Standorte regelmäßig an Gemarkungsgrenzen liegen. Die Regionalplanung kann diese Gesamtschau liefern – ohne verbindliche Zielaussagen aber nicht umsetzen. Möglichkeiten zur Vermittlung bzw. Akzeptanzförderung bleiben damit unzureichend genutzt. Die Region Stuttgart hat in dieser Situation die Planung von 41 Vorranggebieten mit insgesamt rund 2.500 ha mit einem breit angelegten Beteiligungsverfahren – mit umfassender Information und aktiver politischer Willensbildung (Vor-Ort-Termine, Hearings, intensive Medienbegleitung) – durchgeführt. Es gab eine intensive Debatte, aber letztlich eine sehr breite Mehrheit für den Gesamtentwurf. Das Problem, keine Ausschlussgebiete festlegen zu können, wurde durch die Sicherung von „Negativflächen“ über einen Regionalen Grünzug (Zielcharakter) gelöst.

Thomas Kiwitt folgerte aus seinen Erfahrungen ein Plädoyer für eine starke Regionalplanung: „Raumbedeutsamkeit und öffentliches Interesse sind mit kaum einem anderen (Planungs-)Thema vergleichbar. Wenn die Planungsaufga-



Podium Praxis trifft Wissenschaft: Norbert Schlick, Thomas Kiwitt, Ansgar Kuschel, Katrin Fahrenkrug (Foto: Institut Raum & Energie)

be hier nicht konsequent wahrgenommen wird, können Gestaltungsauftrag wie Öffentlichkeitsbeteiligung zur Farce werden. Gerade im Verdichtungsraum sind ‚Zufallsstandorte‘ keine Option. (Richtige) Regionalplanung bringt Vorteile für alle Beteiligten!“

Ansgar Kuschel von der Regionalen Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel ist bei der Planung der neuen Gebietskulisse auf der einen Seite mit teils heftigen Protesten von (auch überregional organisierten) Bürgerinitiativen konfrontiert, die häufig auch die Kommunalpolitik integrieren. Auf der anderen Seite stehen klare Ausbauvorgaben der Landespolitik und anwaltlich gut vertretene Groß-Investoren. Besondere Herausforderungen ergeben sich auch daraus, dass es sich um einen Raum mit sehr geringer Siedlungsdichte und niedriger Einkommensstruktur handelt. Dies führt zu einer allgegenwärtig latenten Befürchtung der Benachteiligung durch die Politik, die sich nun auch gegen die Windkraftplanung richtet.

Ansgar Kuschel stellte vor diesem Hintergrund in einer Gesamtsicht dar, welche (formellen) Aufgaben er – unter Beachtung der Rechtsprechung – hat und was er – trotz vielfältig formulierter entsprechender Ansprüche – nicht kann und nicht darf. Er kam darüber zu der pointierten Botschaft: „Regionalplanung ist kein ‚Streitschlichter‘, sondern ein ‚Streitentscheider‘! Dazu ist ein engagiertes und selbstbewusstes Handeln notwendig.“

Norbert Schlick von der Landesplanung (Staatskanzlei) Schleswig-Holstein findet sich ebenfalls in einem, wenn auch deutlich anders gelagerten Dilemma.

Schleswig-Holstein kann bei der Windkraft auf eine echte Erfolgsgeschichte zurückblicken. Windkraft ist breit akzeptiert und ein wichtiger Wirtschaftsfaktor, bei dem die Wertschöpfung auch bei Kommunen und ihren Bürge-

rinnen und Bürgern ankommt. Es bestand auch breiter Konsens, dass die regionalplanerische Konzentrationsplanung Garant für Planungssicherheit für Windkraftunternehmen und für die Interessen der Einwohner ist. Bei der regionalplanerischen Fortschreibung der Vorranggebietskulisse fand sich Schleswig-Holstein in der vermeintlich komfortablen Situation, dass die Kommunen (Kreise, Städte und Gemeinden) mehr Eignungsflächen benannten, als nach der Vorausplanung beabsichtigt war. Daraus wurde die Option abgeleitet, die Einbeziehung von Flächen, deren Nutzung Kommunen und Bürgerinnen und Bürger nicht befürworteten, zu unterlassen und so Konflikte zu vermeiden.

Mit der jüngsten Rechtsprechung hat diese Erfolgsgeschichte einen Bruch erlitten, indem die praktizierte Berücksichtigung von Voten der Kommunen und von Bürgervoten (u. a.) für unzulässig abgeurteilt wurde. Es ist auch bundesweit ein Signal für die rechtliche Situation, dass die erfolgreichen Klagen nicht von Windkraftgegnern, sondern von Befürwortern und Betreibern kamen, und sich gegen Nichtausweisung richteten.

Die Landesregierung von Schleswig-Holstein – und Regionalplanung ist in Schleswig-Holstein Landessache – hält auch nach dem Urteil des OVG an ihren Zielen „Weiterer Ausbau der Windenergie“, „Steuerung durch die Regionalplanung (Konzentrationsflächen)“ und „Breite Beteiligung“ fest. Dafür werden die regionalplanerischen Gebietskulissen bei Anwendung von elf harten und 30 weichen Tabukriterien umfassend neu erarbeitet. In der Übergangszeit gilt ein Moratorium mit der Möglichkeit zu Einzelfallausnahmeentscheidungen.

Inwieweit es gelingt, für diese Neuaufstellung eine breite Akzeptanz zu sichern, bleibt eine noch offene, spannende Frage.

Interview mit Ansgar Kuschel

Frage: Ihre zentrale Botschaft lautet: Regionalplanung ist kein Streitschlichter, sondern ein Streitentscheider. Bedeutet das, dass die Regionalplanung auf eine moderierende Funktion verzichten muss?

Kuschel: Die Regionalplanung hat die Aufgabe, öffentliche und private Belange zu erfassen und diese bezüglich des Planungsgegenstandes gegeneinander und untereinander abzuwägen. Allein diese Aufgabe und die Zusammenarbeit mit den teilweise sehr unterschiedlichen Gruppen von Akteuren erfordern einen moderierenden Arbeitsstil. Aber in den „Streitfällen“ wird auch sehr deutlich, dass eine Regionalplanung dann als „Teil des Problems“ und nicht als „neutraler Moderator“ wahrgenommen wird. In diesen Fällen ist es angeraten, den notwendigen Dialog über eine externe Moderation führen zu lassen.

Frage: Die Regionalplanung steht unter dem Anspruch, einen politischen Prozess zu gestalten. Dazu gibt es formelle Regeln, aber auch informelle Optionen (und Erwartungen). Wie bewältigen Sie diese Gratwanderung?

Kuschel: Die Region Prignitz-Oberhavel versucht, zu den strittigen Themen der Energieplanungen zweigleisig zu fahren. Es wird sowohl an einer formellen und verbindlichen Steuerung der Windenergie gearbeitet als auch an informellen Konzepten und handlungsorientierten Ansätzen eines regionalen Energiemanagements. Der „informelle Ansatz“ ist eindeutig auf das Interesse und die Mitwirkungsbereitschaft der regionalen Akteure angewiesen.

Frage: In Brandenburg wird teilweise die Befürchtung artikuliert, dass nicht die Region, sondern nur (externe) Investoren Nutznießer der Windenergie sind. Wie begegnen Sie dieser Sorge?

Kuschel: Zunächst mussten wir feststellen, dass diese Sorge einen sehr realen Hintergrund hat und die Region bisher nur in einem sehr geringen Ausmaß Anteil an der Wertschöpfung der über 900 Windenergieanlagen hatte. Über das regionale Energiemanagement werden insbesondere die Themen Wertschöpfung und Handlungspotenziale bearbeitet. Das erste „Bürgerwindrad“ in 2015 und weitere Projekt-

REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT PRIGNITZ-OBERHADEL 

B. Was leistet die Regionalplanung?

- **Formelle Sicherstellenstellung von Planungssicherheit:** Sicherung von Gebieten für die Windenergie (Eignungsgebiete) und von Gebieten, welche die Windenergienutzung ausschließen
- **Formelle Sicherstellenstellung einer breiten Beteiligung:**
 - Beteiligung der Kommunen und der Behörden
 - Beteiligung der Nachbarn
 - Beteiligung der Öffentlichkeit
 - Abwägung aller Anregungen
- **Formelle Gestaltung eines politischen Prozesses:** Information – Beteiligung – Entscheidung

7

Präsentation Ansgar Kuschel

REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT PRIGNITZ-OBERHADEL 

C. Was leistet die Regionalplanung nicht?

- **Erfüllung lokaler und individueller Wünsche** („Das muss doch hier möglich sein, das möchten hier doch alle!“: das „**schlüssige Planungskonzept für den Gesamttraum**“ gilt als „**Rechts-Dogma**“ in den Genehmigungs- und Klageverfahren und steht im Zweifel den lokalen Wünschen entgegen!
- **Planungsentscheidungen nach dem „politischen Konsensprinzip“:** Die Aushandlung von Konsensentscheidungen oder die Bildung von „**Koalitionen der Willigen / Unwilligen**“ wird von den Verwaltungsgerichten als „**Planungsbasar**“ kritisiert und widerspricht in der Regel dem Anspruch an ein gesamt-räumliches, schlüssiges Planungskonzept

9

Präsentation Ansgar Kuschel

REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT PRIGNITZ-OBERHADEL 

D. Was muss die Regionalplanung leisten?

- Intensive Auseinandersetzung mit der aktuellen Rechtsprechung!
- Entscheidungen treffen und vertreten!

Regionalplanung ist kein „Streitschlichter“ sondern ein „Streitentscheider! Dazu ist ein engagiertes und selbstbewusstes Handeln notwendig.

10

Präsentation Ansgar Kuschel

Interview mit Thomas Kiwitt

Frage: In Baden-Württemberg wird eine Parallelplanung von Gemeinden und Regionen praktiziert. Wie können Sie trotzdem sichern, dass der Ausbau der Windenergie einem gesamtträumlichen Konzept gehorcht?

Kiwitt: Als Träger der Regionalplanung hat der Verband Region Stuttgart sehr frühzeitig eigene konzeptionelle Vorstellungen für die gesamte Region entwickelt und diese auch mit den Gemeinden abgestimmt. Zwischen allen Beteiligten herrschte dabei weitreichendes Einvernehmen, dass eine Parallelplanung methodisch überaus komplex, hinsichtlich des Untersuchungsaufwandes außergewöhnlich aufwändig und gegenüber der Öffentlichkeit kaum zu vermitteln wäre. Insofern war es guten fachlichen Argumenten geschuldet, die bewährte Arbeitsteilung zwischen Regional- und Bauleitplanung beizubehalten und insbesondere die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes der überörtlichen Planung zu überlassen.

Frage: Sie können nur Vorranggebiete ohne Ausschlusswirkung festsetzen. Wie kann man ohne die Möglichkeit zu Restriktionen eine konsequente räumliche Planung gestalten?

Kiwitt: Gar nicht! Eine stringente Planung muss gewährleisten, dass räumliche Prioritätensetzungen für bestimmte Vorhaben oder Nutzungen auch klar definiert sind. Wenn z.B. Windräder auch außerhalb von Vorranggebieten zulässig sind, kann eine regionale Gesamtkonzeption nicht umgesetzt werden. Ohne diese Vollzugsmöglichkeit ist eine solche Planung (und insbesondere die Beteiligung der Öffentlichkeit) aber schlicht zweckfrei. In der Region Stuttgart konnte dieses Defizit – zum Glück – durch den konsequenten Einsatz des Regionalen Grünzuges als verbindliches freiraumschützendes Planelement behoben werden.

Frage: Sie sagen, Raumordnung muss der Sachwalter von Transparenz und Partizipation sein. Lässt sich darüber eine gesamtträumliche Betrachtung gewährleisten?

Kiwitt: Insbesondere die Diskussion um potenzielle Windkraftstandorte macht deutlich, wie wichtig Transparenz und Beteiligung in Planungsverfahren sind. Regionalplanung löst diese zentralen Anforderungen an Planungsver-

„Politik des Gehörtwerdens“ – und dann?



- Ohne Planungsverfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung
- Beteiligung im Rahmen der Bauleitplanung liefert keine Gesamtschau Was passiert jenseits der (nahen) Gemarkungsgrenze?
- Regionalplanung kann Gesamtschau liefern – ohne verbindliche Zielaussagen aber nicht umsetzen.
- Möglichkeiten zur Vermittlung bzw. Akzeptanzförderung bleiben damit unzureichend genutzt.

Verband Region Stuttgart

Präsentation Thomas Kiwitt



- Raumbedeutsamkeit, öffentliches Interesse und Meinungsbildung wie bei kaum einem anderen (Planungs-)Thema
- Wenn die Planungsaufgabe hier nicht konsequent wahrgenommen wird, kann Gestaltungsauftrag wie Öffentlichkeitsbeteiligung zur Farce werden
- Gerade im Verdichtungsraum sind „Zufallsstandorte“ keine Option
- (Richtige) Regionalplanung bringt Vorteile für alle Beteiligten

www.region-stuttgart.org

Verband Region Stuttgart

Präsentation Thomas Kiwitt

fahren regelmäßig ein – immer auch aus der Perspektive einer räumlichen Gesamtschau. Bei einer Einzelfallbetrachtung der Planungen von 179 Gemeinden in der Region Stuttgart hätten die Bürgerinnen und Bürger sehr viel Zeit in die Zusammenstellung einer solchen Gesamtschau zu

investieren.

Interview mit Norbert Schlick

Frage: In Schleswig-Holstein wird die Regionalplanung landesweit von der Staatskanzlei verantwortet. Welche Auswirkungen hat das für die räumliche Gesamtschau und die breite Akzeptanz?

Schlick: Durch die unmittelbare Anbindung der Regionalplanung beim Ministerpräsidenten wird ihre Präsenz als politisches Instrument sicherlich noch mehr gestärkt, als es ohnehin schon durch die Organisation als staatliche Aufgabe auf Landesebene der Fall ist. Gleichzeitig bedeutet es ein sehr hohes Maß an Verantwortung und Sensibilität im Umgang mit den Interessen aller am Planungsprozess Beteiligten. Man findet sich so ein wenig in der Schiedsrichterrolle wieder mit allen Vor- und Nachteilen angesichts einer Vielzahl enger und absehbar umstrittener Entscheidungsmöglichkeiten.

Frage: In Schleswig-Holstein wird Bürgerbeteiligung sehr hoch bewertet. Wie ist vermittelbar, dass nach dem OVG-Urteil der kommunale Wille kein Entscheidungskriterium ist?

Schlick: Das OVG Schleswig hat sich hier klar geäußert und dafür muss man Respekt haben – allein schon deswegen, weil eine solche juristisch klare Position vor dem Hintergrund neuer bundesrechtlich geplanter Beteiligungskultur und der Entwicklung im Verfahrenshandling, die es seit „Stuttgart 21“ gegeben hat, politisch wenig bis überhaupt nicht vermittelbar ist. Schleswig-Holstein setzt von jeher auf eine gleichwertige Partnerschaft von Ausbau und Akzeptanz. Wir werden Wege suchen und hoffentlich finden, die es gestatten, im juristisch möglichen Rahmen die Menschen im Lande so teilhaben zu lassen, dass sie solidarische Bereitschaft für den Weg der Energiewende zeigen können.

Frage: Die Rechtsprechung stellt sehr hohe Ansprüche an die Abwägung bei der Festsetzung von Konzentrationsflächen. Wie lassen sich so komplexe Sachverhalte auf der kommunalen Ebene kommunizieren?

Schlick: Wichtig sind Transparenz und Lernbereitschaft aller Seiten in einem gemeinsam getragenen Prozess. Niemand hat von vornherein das Patentrezept und niemand kann davon ausgehen, nur seine Interessen alleine durchzusetzen. Es geht um den ernsthaften Umgang mit Befürchtungen



Historie

- Erfolgsgeschichte seit Mitte der 90er Jahre
- Ausbau und Akzeptanz durch Planung
- Teilfortschreibung der Regionalpläne 2012
- ca. 1,7 % der Landesfläche (26.800 ha)
- 51 Normenkontrollklagen (zumeist mehr Fläche)

Schleswig-Holstein. Der echte Norden.

3

Präsentation Norbert Schlick



Potenzialflächen für Windenergie

15.800 Quadratkilometer Landesfläche

11 harte, 30 weiche Tabukriterien

1230 Quadratkilometer bzw. **7,79 Prozent** der Landesfläche, die nicht von Tabukriterien überstrichen werden

4871 Potenzial-Einzelflächen

Schleswig-Holstein. Der echte Norden.

9

Präsentation Norbert Schlick

und den Willen, Unbekanntes aufzuklären und Bekanntes zu hinterfragen. Dabei müssen beide Seiten Weggabelungen, Schleifen und Sackgassen akzeptieren und reagieren, ohne in ihren Position betonartig zu verharren. In einem Land mit über 1.100 Gemeinden und einer sehr engagierten Bevölkerung wird der Erfolg jeglichen planerischen Handelns davon abhängen, dass diese Grundphilosophie von allen zugrunde gelegt und immer wieder gedanklich erinnert wird.

Praktisch nähern wir uns über einen Veranstaltungsmarathon an, der neben einer landesweiten Auftaktveranstaltung mit dem Ministerpräsidenten im Januar durch vier Regionalveranstaltungen in den drei Planungsräumen im März fortgesetzt wird.

Windkraft trifft Regionalplanung

Welche Erwartungen haben Projektierer und Betreiber an die Planer? Welche Empfehlungen kann die Wirtschaft der Regionalplanung geben?

Torsten Levsen, Vorstandsvorsitzender der Denker & Wulf AG, Sehestedt, und **Per Lind**, Geschäftsführer der getproject GmbH & Co. KG, Kiel, gaben zu diesen Fragestellungen Antworten, die sich auf langjährige und umfassende Kompetenz und Erfahrung in der Windbranche stützen. Denker & Wulf, mit Firmensitzen in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, hat bislang 759 Windkraftanlagen mit einem Investitionsvolumen von 1,8 Mrd. Euro und 1.270 MW Leistung installiert. Getproject hat bisher 130 MW Windenergie ans Netz gebracht. Beide Unternehmen fungieren nicht nur als Projektierer, sondern stehen regelmäßig auch als Betreiber zur Verfügung und haben vertiefte Erfahrungen mit Bürgerwindparks.

Ihre Darlegungen zu den Bedingungen einer erfolgreichen Ausbauplanung der Windkraft fokussierten sich auf drei zentrale Aussagen:

1. Vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Beteiligten ist absolut unverzichtbar für einen Planungserfolg. Die beiden Vertreter der Windkraftunternehmen erklärten dabei durchaus selbstbewusst, dass sie sich einen deutlichen Zeit- und Qualitätsgewinn versprechen, wenn die Regionalplanung diese Zusammenarbeit noch früher und intensiver sucht, da die Branche durch ihre eigenen Recherchen geeigneter Standorte über umfangreiche Sachkunde und vielfältiges Gutachtermaterial verfügt. Thorsten Levsen und Per Lind machten dabei sehr deutlich, dass dieses Kooperationsangebot – bei allen (legitimen) wirtschaftlichen Interessen – sehr ernst gemeint ist. Die Aufwendungen für die Entwicklung eines Windparks sind so hoch, dass schon aus Eigeninteresse Konflikte vermieden werden müssen.
2. In dieselbe Richtung zielt die Aussage, dass Akzeptanz ein, vielleicht der entscheidende, Erfolgsfaktor der Energiewende ist und jedes Bürgervotum für Plangeber und Planer gleichermaßen eine Herausforderung darstellt, der Plangeber und Planer auch gemeinsam begegnen müssen. Dies gilt aus Sicht der Branche völlig unabhängig von der Rechtsfrage, ob ein Bürgervotum



Podium Windkraft trifft Regionalplanung: Per Lind, Torsten Levsen, Katrin Fahrenkrug (Foto: Institut Raum & Energie)

DAS OPTIMALE PROJEKT

- ▶ Planungssicherheit = Windenergie setzt sich durch
- ▶ **Akzeptanz = Entscheidender Erfolgsfaktor der Energiewende**
- ▶ Jedes Bürgervotum stellt für **Plangeber** und **Planer** gleichermaßen eine Herausforderung dar.
- ▶ **Plangeber** und **Planer** müssen dieser Herausforderung GEMEINSAM begegnen.



Präsentation Torsten Levsen

von der Regionalplanung berücksichtigt werden darf. „Eine Abwägung mit ‚Fingerspitzengefühl‘ ist Voraussetzung für eine in der Breite akzeptierte Projektentwicklung“ (Levsen), ohne die Zeit und Geld verloren gehen und schlussendlich die Umsetzung der Energiewende gefährdet wird. „Gute“ Projektierer werden deshalb auch immer und frühzeitig die enge Zusammenarbeit sowohl mit der Regionalplanung als auch mit den Standortkommunen, den Grundeigentümern und den Bürgerinnen und Bürgern suchen.

3. Neben einer sensibel abgewogenen Planung/ Ausweisung und einer individuell abgestimmten Projektentwicklung kommt der Frage der ökonomischen Beteiligung der Standortkommunen und ihrer Bürgerinnen und Bürger sehr große Bedeutung zu. Die Diskussion wurde hier sehr stark durch den Erfahrungshintergrund von Levsen und Lind geprägt, die mit ihren Unternehmen immer wieder Projekte mit kommunaler Beteiligung und Bürgerwindparks realisiert haben. Auch hier kam wieder die klare Ansage: Gute Projektierer, zumal wenn sie sich auch im Betrieb engagieren wollen, werden schon im Eigeninteresse immer versuchen, die Standortkommune und Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen. Möglichkeiten und

Modelle dafür gibt es – vom Bürgerwindpark über das Gewerbesteuerplitting bis hin zu Investitionen in die kommunale Infrastruktur. Wichtig dabei ist natürlich, dass diese Beteiligung auch gesucht wird, statt in Ablehnung zu verharren. In der Diskussion wurde allerdings auch deutlich, dass Schleswig-Holstein hier von langjährigen Vorerfahrungen profitiert. Das Modell der Bürgerwindparks ist in Schleswig-Holstein seit vielen Jahren etabliert und in vielen Regionen fester Bestandteil der lokalen Wertschöpfung. Der Leitfaden ‚Bürgerwindpark. Mehr Wertschöpfung für die Region‘ (Link: www.windcomm.de/Downloads/Leitfaeden/Leitfaden-Buergerwindpark.pdf) bietet einen Überblick über die im Zusammenhang mit der Realisierung eines Bürgerwindparks auftretenden Fragestellungen und deren Antworten. In anderen Bundesländern könnte die Regionalplanung durch entsprechende Informationen wichtige Impulse setzen.

Eine spannende Diskussion entwickelte sich zur Privilegierung nach § 35 BauGB. In der vorhergehenden Diskussionsrunde mit den Praktikern der Regionalplanung hatte es hierzu durchaus kritische Anmerkungen dazu gegeben, dass nicht nur bei Anwendung des § 35 eine völlig ungeordnete Entwicklung zu befürchten sei, sondern dass diese Regelung Regionalplanung und Kommunen auch unter immensen Druck setze. Die Vertreter der Windbranche äußerten zwar Verständnis für diese Einschätzung und erklärten, dass sie die Planungssicherheit einer regionalplanerischen Ausweisung nachdrücklich vorzögen. Sie äußerten aber auch ihre Befürchtung, dass ohne § 35 ein Planungsstillstand und eine erhebliche Verzögerung der Energiewende zu erwarten sei.

Die Diskussion folgte dieser Argumentation. Gerade auch engagierte Regionalplaner erklärten offen, dass sie – trotz des damit verbundenen Risikos des „Wildwuchses“ – zumindest noch mittelfristig auf die „Drohung“ des § 35 angewiesen sind, um Ausweisungen mit ausreichenden Flächenpotenzialen durchsetzen zu können.

Kernbotschaften „Wandel der Region zur Energielandschaft“

Die 10 folgenden Kernbotschaften beruhen auf den Empfehlungen der Referenten, des Beirats für Raumentwicklung beim BMVI sowie den Ergebnissen des ersten Diskussionsforums.

1. Gestalten heißt kommunizieren! Viele der großen, aktuellen Zukunftsaufgaben (Demografische Entwicklung und Daseinsvorsorge, regionaler Disparitätenausgleich, Energiewende, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel usw.) sind ohne räumliche Gestaltung nicht zukunftsfähig zu lösen. Dennoch wird die Raumordnung oft eher als Bremser denn als positiver Gestalter wahrgenommen. Die Raumordnung muss deshalb konsequent akteursbezogen handeln. Die Bedeutung der Raumentwicklung für alle Lebensbereiche muss im breiten politischen und gesellschaftlichen Dialog vermittelt werden.

Die Bedeutung des Beitrages der Raumordnung für eine zukunftsfähige Raumentwicklung muss aktiv, kontinuierlich und verständlich gegenüber allen betroffenen Fachbereichen und gesellschaftlichen Gruppierungen verdeutlicht werden. Dazu müssen Politik und Planungsbehörden zusammenwirken.

2. Gestalten heißt steuern! Die Regionalplanung ist kein „Streitschlichter“, sondern ein „Streitentscheider“! Dies ist kein Widerspruch zu intensiver Information und Beteiligung. Am Ende müssen aber konsequente Entscheidungen stehen. Dazu ist ein engagiertes und selbstbewusstes Handeln notwendig.

Regionalplanung kann z.B. Gebiete für die Windenergie sichern, Gebiete von einer Windenergienutzung ausschließen, eine breite Beteiligung sicherstellen, einen politischen Prozess (Information, Beteiligung, Entscheidung) gestalten.

Regionalplanung kann nicht im Rahmen der Konzentrationsplanung (Eignungsgebiete) lokale und individuelle Wünsche erfüllen, sondern mit einem schlüssigen Planungskonzept für den Gesamttraum als Anwendungsdirektive politische Konsensbildung zum Maßstab der Planungsentscheidungen machen.

3. Die Raumordnung kann und muss die politische Willensbildung und Prioritätensetzung (das Primat der Politik) auf einer Ebene sichern, die losgelöst von lokalen Befindlichkeiten der großräumigen Wirkung Rechnung trägt.

Wenn Gemeinderäte über Baudetails im Rahmen der B-Pläne entscheiden, muss es erst recht - losgelöst von lokalen Befindlichkeiten - eine Debatte über die Umsetzung der Energiewende bzw. die daraus resultierende Umgestaltung der Landschaft geben.

4. Die Raumentwicklung kann und muss Sachwalter von Transparenz und Partizipation sein und diese auch bei Sachverhalten sichern, bei denen die in der Raumordnung notwendigerweise formellen Verfahren dies nur unvollständig zulassen.

Im Genehmigungsverfahren kann die Öffentlichkeit nicht mitreden, und sie erfährt auch nicht, was noch alles kommen kann („Wie sieht die maximale Bebauung aus?“) - und das in einem Perimeter, der nicht durch Gemarkungsgrenzen zerschnitten ist und auch der großräumigen Wirkung Rechnung trägt. Dabei erzeugen Flächen für Windenergienutzung aufgrund ihrer Raumwirksamkeit eine hohe kritische Resonanz in der Bevölkerung. Gegenwärtig ist die Auswahl der Flächen für Windenergie für die Öffentlichkeit vielfach schwer nachvollziehbar, weil u. a. die Ermittlung der sogenannten harten und weichen Tabuzonen in den Ländern und Regionen unterschiedlich erfolgt. Um ein größeres Vertrauen und höhere Transparenz im Aufstellungsverfahren von Regionalplänen, bezogen auf die Flächenauswahl und die Abwägung der Belange gegenüber der Öffentlichkeit, herzustellen, sollte das formelle Verfahren durch eine frühzeitige und fortlaufende informelle Partizipation ergänzt werden. Dafür sind innovative Beteiligungsformate (unter Einbeziehung der Neuen Medien) zu entwickeln.

5. Die Energiewende muss regional unterstützt werden, wobei die Windenergie Hauptträger der Energiewende ist, aber bei zunehmendem Ausbau auf Grenzen stößt und um andere Erneuerbare Energien (insbes. Photovoltaik) ergänzt werden muss. Die regionalplanerische Konzentrationsplanung ist die beste Option für eine substanzielle und verträgliche Umsetzung der Energiewende.

Das Empfinden von Windenergie und Landschaft ist hochgradig subjektiv und dürfte auch eine Frage von Gewöhnung, Alter, energiepolitischer Grundeinstellung usw. sein. Unabhängig von subjektiven Einstellungen muss die Regionalplanung steuern, um zu bündeln und damit Akzeptanz zu erhalten. Allerdings sind bei einer Konzentrationsplanung die Abwägungs- und Dokumentationspflichten an die Regionalplanung inzwischen extrem. Die Belange des Artenschutzes und der Flugsicherung zeigen deutliche Grenzen einer „Letztentscheidung“. Hier steht der Vorteil der Planungssicherheit auf den identifizierten Flächen gegen den Nachteil einer möglicherweise übermäßigen Einschränkung.

6. Die Privilegierung von erneuerbaren Energieanlagen nach § 35 BauGB bleibt trotz der damit verbundenen Risiken für eine raumverträgliche Entwicklung noch sinnvoll und erfüllt ihren damaligen Zweck.

Die Privilegierung nach § 35 setzt Regionalplanung und kommunale Bauleitplanung unter extremen Handlungsdruck und gefährdet eine abgewogene Raumentwicklung. Sie wird von Kommunen vielfach als „Damoklesschwert“ empfunden. Die Privilegierung ist auch mit der aktuellen Technologie sehr großer Anlagen nur noch schwer kompatibel. Es besteht aber die Sorge, dass ohne diese Privilegierung die Akzeptanz und Durchsetzungskraft der Regionalplanung für eine Konzentrationsplanung so geschwächt wird, dass die Energiewende nicht mehr unterstützt werden kann.

7. Die Landschaftsästhetik ist ebenso wie andere Kriterien bei der Festlegung weicher Tabuzonen im Zuge der Festlegung von Vorrang- und Eignungsgebieten für Windenergie zu berücksichtigen.

Die Landschaftsrahmenplanung sollte Empfehlungen für – landschaftlich differenzierte und begründete - Gestaltungsleitlinien formulieren. Als Grundlage dafür können Gestaltungsalternativen/Szenarien erarbeitet und visualisiert werden. Diese Szenarien könnten auch als Grundlage für diskursive Prozesse genutzt werden, um die Akzeptanz für spätere Entscheidungen zu erhöhen.

8. Zum Gelingen der Energiewende und zur Teilhabe der Regionen an der Energiewende sind neue Wege beim Ausgleich von Lasten und Nutzen zu beschreiten und u.a. eine Ausweitung des kommunalen Vorkaufsrechts zu prüfen.

Die Energiewende zu flächenhafter Erzeugung erneuerbarer Energien (Wind, Solar etc.) eröffnet insbesondere auch für strukturschwache periphere Räume Potenziale zur Wertschöpfung, zur Entwicklung ihrer Wirtschaftsstruktur und zur Steigerung der Wirtschaftskraft sowie damit zur Entwicklung des regionalen Arbeitsmarkts und zur Stabilisierung demografischer Veränderungen. Werden die Rahmenbedingungen nicht verändert, besteht aber auch die Gefahr, dass die Lasten der Energiewende in der Fläche verbleiben, während die Wertschöpfung anderenorts realisiert wird und zunehmend Großinvestoren zufließt. Die Empfehlung des Beirats für ein kommunales Vorkaufsrecht weist in die richtige Richtung. Zur Vorbereitung und Umsetzung der zu erwartenden Transformationsprozesse unter Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedarf es vor allem auch regionaler Transformationskonzepte sowie entsprechender regionaler Kooperationen, Organisationsmodelle und Trägerschaften. Entsprechend der Empfehlung des Beirats wäre zu prüfen, ob und wie die Fördertatbestände der Gemeinschaftsaufgaben ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur GRW‘ und ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘ ausgestaltet werden können, um mit Bezug auf die Energiewende zu einem Lasten-Nutzen-Ausgleich zwischen den verschiedenen Räumen beizutragen.

9. Um die Energiewende auf regionaler Ebene zielgerichtet voranbringen zu können, bedarf es auf Bundesebene eines übergreifenden räumlichen Konzeptes für die Energiewende als Orientierungsrahmen.

Die Möglichkeiten der Regionen, einen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende zu leisten, variieren aufgrund der jeweiligen Standortbedingungen. Neben dem Aus- und Umbau der Netzinfrastruktur erfordert die Vielzahl der dezentral angesiedelten Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien zudem intelligente Technologien und dezentrale Lösungen, um Angebot und Nachfrage von Strom, Gas und Wärme besser aufeinander abzustimmen. Um vor diesem

Hintergrund die vielfältigen Aktivitäten zielorientiert zu koordinieren, bildet die Entwicklung eines übergreifenden technologischen und räumlichen Konzeptes für die Energiewende in Deutschland eine wichtige Rahmensetzung. Dieses Konzept sollte ressortübergreifende Angaben dazu enthalten, mit welchen Technologien die Energiewende vollzogen werden soll und welche Infrastrukturen dazu notwendig werden. Notwendig wäre eine prozessuale und inhaltliche Abstimmung der übergeordneten Zielsetzungen des Konzeptes mit den regionalen bzw. kommunalen Potenzialen, Notwendigkeiten und Defiziten.

10. Die extremen Anforderungen an Dokumentationspflichten und Abwägungsprozesse insbesondere bei der Konzentrationsplanung sind mit den vorhandenen regionalplanerischen Kapazitäten nicht zu erfüllen. Im Hinblick auf Themen der Energiewende braucht es eine quantitative und qualitative Stärkung der Regionalplanungen und eine Weiterentwicklung des Informationssystems zur räumlichen Entwicklung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (§ 25 Abs. 1 ROG) zu einer interdisziplinären, insbesondere auch die juristische Seite der Planung umfassenden Service- und Schulungsagentur für die Träger der Regionalplanung.

Vor dem Hintergrund vermehrter Klagen und vielfachem Außer-Kraft-Setzen von Regionalplänen bei gleichzeitig regional variierenden Praktiken zur Ausweisung von Flächen für Windenergie (Kriterien, Art des Raumordnungsgebiets, rechtliche Wirkung) und den aktuellen Praktiken zum Umgang mit Ausweisungen für Windenergie auf kommunaler Ebene (Zieländerung, Zielabweichung) stellen sich für die Regionalen Planungsstellen Herausforderungen, zu deren Bewältigung zusätzliche Kapazitäten erforderlich sind und die auch einer Auseinandersetzung auf Bundesebene bedürfen. Ein bundesweiter Austausch würde Unsicherheiten ausräumen und den Wissenstransfer unter den Regionen fördern.

Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung beim BMVI

Ausgangslage und Zielsetzung

Die Regionen sind für das Gelingen der Energiewende unverzichtbar. Bund und Länder übertragen Verantwortung und damit auch Konfliktpotenziale auf die regionale Ebene. Gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Anforderungen, die Gerichte an die rechtskonforme Steuerung namentlich der Windenergie stellen, sieht der Beirat für Raumentwicklung einen akuten Handlungsbedarf im Hinblick auf die bestehenden Kompetenzen und Instrumente, die der regionalen Ebene zur Erfüllung ihrer Aufgaben und damit auch zur Umsetzung der Energiewende zur Verfügung stehen.

Damit die Energiewende umgesetzt werden kann und dabei zugleich der politisch gewollte weitere Ausbau der Windenergie bestmöglich Natur und Landschaft schont und die Interessen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt, spricht sich der Beirat für Raumentwicklung dafür aus, dass der Bund [...] seinen Handlungsspielraum zur Unterstützung der Regionalplanung künftig besser nutzt. [...] Darauf zielen die folgenden Empfehlungen zur „Unterstützung der Energiewende auf regionaler Ebene durch den Bund“.

Ziele und Umsetzung der Energiewende auf allen Planungsebenen

1. Bei der Neuaufstellung der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ sollte das Leitbild ‚Klimawandel und Energiewende gestalten‘ bei den Handlungsansätzen um die Erstellung eines Konzeptes für die Energiewende ergänzt werden.
2. Der Beirat empfiehlt, auf Bundesebene ein übergreifendes Konzept für die Energiewende als Orientierungsrahmen für die zielgerichtete Ausgestaltung der Energiewende zu entwickeln.
3. Die Umsetzung des Leitbilds ‚Klimawandel und Energiewende gestalten‘ sollte durch die Aufstellung eines ‚Raumordnungsplans Energie‘ durch den Bund unterstützt werden.
4. Der Beirat empfiehlt, dass analog zur Bundesebene Landes-, regionale sowie kommunale Energie- und Klimaschutzkonzepte in der förmlichen Raumordnungsplanung horizontal sowie im Gegenstromprin-

zip vertikal sachgerecht berücksichtigt werden, um entstehende Koordinierungs- und Steuerungsdefizite abzufangen und gleichzeitig die Umsetzung der Energiewende zu beschleunigen.

Prüfung gesetzlicher Vorgaben zur Energiewende

5. Der Beirat empfiehlt, eine Änderung des ROG zu prüfen, sodass die Bundesraumordnung die Energiewende wirksamer mittels der Raumordnungsplanung des Bundes durch planerische Entscheidungen zur Vermeidung und Lösung räumlicher Konflikte, zur Förderung der Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen der Raumordnung und der Fachplanung und zur Ausrichtung nachfolgender Planungsentscheidungen im Sinne des nachhaltigen nationalen Klimaschutz- und Energieprogramms beeinflussen kann.
6. Es bedarf aus Sicht des Beirats für Regionalpläne der Aufnahme einer gesetzlichen Regelung nach dem Vorbild des § 249 Abs. 2 BauGB, die einen Anreiz schafft, dass alte Windenergieanlagen mit geringer Leistungsfähigkeit, welche oftmals an nach heutigen Maßstäben wenig geeigneten Standorten errichtet wurden, abgebaut werden.

Vereinheitlichung und Vereinfachung von Flächenausweisungen

7. Der Beirat empfiehlt die Einführung einer Nachweispflicht für Fachplanungsträger (Flugsicherung, Bundeswehr, Wetterdienst, Arten- und Naturschutz), um die Identifikation von Potenzialflächen zur Nutzung für Windenergie zu beschleunigen und das Flächenpotenzial umfassend zu erschließen.
8. Zur Ergänzung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung im Aufstellungsverfahren von Regionalplänen sind eine frühzeitige und kontinuierliche Partizipation sowie neue, innovative Beteiligungsformate notwendig, um die Transparenz bei windenergiebezogenen Planungen zu erhöhen.

Erneuerbare Energien als Teil des Landschaftswandels und der Kulturlandschaft begreifen

9. Aufgrund der tiefgreifenden räumlichen Transformation im Zuge der Energiewende empfiehlt der Beirat, das Verständnis von ‚Kulturlandschaft‘ neu zu diskutieren

und zu präzisieren, insbesondere vor dem Hintergrund seiner Relevanz als Abwägungsbelang.

10. Der Beirat empfiehlt, dass die Raumordnung ihre übergreifende Umweltvorsorgefunktion beim großflächigen Ausbau erneuerbarer Energien beibehält.

Teilhabe der Regionen an der Energiewende

11. Der Beirat empfiehlt, Handlungsansätze zu prüfen, wie die wirtschaftliche Teilhabe der Regionen an der Energiewende gesteigert werden kann.
12. Der Beirat empfiehlt, zum Gelingen der Energiewende und zur Teilhabe der Regionen an der Energiewende beim Ausgleich von Lasten und Nutzen neue Wege zu beschreiten.

Handlungsfähigkeit der Regionalplanung

13. Im Hinblick auf Themen der Energiewende empfiehlt der Beirat die Weiterentwicklung des Informationssystems zur räumlichen Entwicklung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (§ 25 Abs. 1 ROG) zu einer interdisziplinären, insbesondere auch die juristische Seite der Planung umfassenden Service- und Schulungsagentur für die Träger der Regionalplanung.
14. Zur Umsetzung der Energiewende ist eine fachlich und ressourcenseitig (personell, finanziell) ausreichend ausgestattete Regionalplanung notwendig.

Interessante Links und Informationen

Die Präsentationscharts des Diskussionsforums am 26. Januar 2016 in Hannover, „Wandel der Region zur Energielandschaft“, stehen unter www.raum-energie.de zum Download zur Verfügung.

Das Gesamtdokument zu den Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung beim BMVI ist auf der Homepage des BMVI unter www.bmvi.de > Digitales und Raumentwicklung > Raumentwicklung > Beirat für Raumentwicklung verfügbar.

Informationen zum MORO „Regionale Energiekonzepte“ und Downloads wichtiger Veröffentlichungen finden sich unter www.regionale-energiekonzepte.de auf der Homepage des BBSR.

Vielfältige Informationen enthält das IzR (Informationen zur Raumentwicklung) Heft 6.2015 „Ausbaukontroverse Windenergie“ des BBSR (weitere Infos auf der Homepage des BBSR unter www.bbsr.bund.de).

Das Verhältnis Regionalplanung und Landschaftsplanung bei der Steuerung erneuerbarer Energien behandelt Band 2 der vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) und vom BBSR gemeinsam herausgegebenen Veröffentlichung „Den Landschaftswandel gestalten!“ (weitere Infos unter www.bfn.de).

Einen breiten Überblick über die Forschungslandschaft im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“, 2013 – 2017, (FONA) bietet www.fona.de.

Wesentliche Rechtsgrundlagen und wichtige Urteile sind:

- § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB: „Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.“
- § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB: „Raumbedeutsame Vorhaben dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen.“
- § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG: „Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen.“
- BVerwG, Urt. v. 16.4.2015 – 4 CN 6.14 -, ZfBR 2015, 694.
- BVerwG, Urt. v. 19.7.2001 – 4 C 4.00 -, NVwZ 2002, 476.
- OVG Schleswig, Urt. v. 20.1.2015 – 1 KN 6.13 -, ZUR 2015, 498.

Ausblick auf die nächste Veranstaltung

Die zweite Veranstaltung des Diskussionsforums „Der Zustrom von Flüchtlingen und die Einflüsse auf die Raumentwicklung“ findet am 20. April 2016 in Berlin im BMVI (Invalidenstraße) statt. Sie befasst sich mit den Herausforderungen, die sich durch den Zustrom von Flüchtlingen für eine zukunftsfähige Raumentwicklung, für die Daseinsvorsorgeinfrastruktur, für die Wohnungsversorgung und den Arbeitsmarkt in unterschiedlichen Teilräumen stellen.

Kontakt

Projektträger

Bundesministerium für Verkehr und
digitale Infrastruktur (BMVI)

Referat G 30

Prof. Dr. János Brenner

Invalidenstraße 44

10115 Berlin

janos.brenner@bmvi.bund.de

Projektmanagement

Raum & Energie

Institut für Planung, Kommunikation und
Prozessmanagement GmbH

Katrin Fahrenkrug, Dr. Michael Melzer

Hafenstraße 39

22880 Wedel

institut@raum-energie.de

Projektleiter

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung (BBSR)

im Bundesamt für Bauwesen und

Raumordnung (BBR)

Referat I 1 Raumentwicklung

Dr. Steffen Maretzke

Deichmanns Aue 31-37

53179 Bonn

steffen.maretzke@bbr.bund.de



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Referat G 30
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
Kontakt: Prof. Dr. János Brenner
janos.brenner@bmvi.bund.de

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
Referat I 1 - Raumentwicklung
Dr. Steffen Maretzke
steffen.maretzke@bbr.bund.de

Auftragnehmer

Raum & Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH
Wedel
Katrin Fahrenkrug, Dr. Michael Melzer
institut@raum-energie.de

Satz und Grafik

Raum & Energie
Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Wedel
Lutke Blecken

Stand

März 2016

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bezugsquelle

ref-1-1@bbr.bund.de
Stichwort: MORO Info Nr. 14/1 2016

Bildnachweis

Titel: Tim Siegert-batcam.de/fotolia.com | S. 7: Pegnitz Zeitung | S. 8: elxeneize/fotolia.com | S. 16: Fabian Wentzel/istock.com | S. 19: Präsentation Ansgar Kuschel, Regionale Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel | S. 20: Präsentation Thomas Kiwitt, Region Stuttgart | S. 21: Präsentation Norbert Schlick, Staatskanzlei Schleswig-Holstein | S. 23: Präsentation Torsten Levsen, Denker & Wulf AG | S. 10, 13, 17, 22: Institut Raum & Energie

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers oder der wissenschaftlichen Begleitung identisch.

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) finanziert.

Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2016

