

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung

Unterstützung der Energiewende auf
regionaler Ebene durch den Bund

Berlin 2015

18. Legislaturperiode

Diese Stellungnahme wurde erarbeitet von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Unterstützung der Energiewende auf regionaler Ebene durch den Bund“ des Beirates für Raumentwicklung in der 18. Legislaturperiode:

Prof. Dr. Jörg Knieling (Leitung)

Prof. Dr. Klaus J. Beckmann

Martin Janotta

Dr.-Ing. Stefan Köhler

Steffen Kunert

Dr. Peter Pascher

Norbert Portz

Prof. Dr. Axel Priebes

Dr. Holger Schmitz,

Prof. Dr. Willy Spannowsky

Matthias Wohltmann

(Nancy Kretschmann, Geschäftsführung der Arbeitsgruppe)

Berlin, 2015

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 24 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung, insbesondere in Fragen der zukünftigen Raumentwicklung, der Raumordnungspolitik sowie zu ihren Einflussgrößen. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

Kontakt:

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Geschäftsstelle des Beirates für Raumentwicklung – Referat G 30
11030 Berlin
e-mail: REF-G30@bmvi.bund.de

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur
<http://bmvbw.bund.de/DE/DigitalesUndRaumentwicklung/Raumentwicklung/Beirat/>

Inhalt

Ausgangslage und Zielsetzung.....	3
Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung	4
Ziele und Umsetzung der Energiewende auf allen Planungsebenen	4
Prüfung gesetzlicher Vorgaben zur Energiewende	6
Vereinheitlichung und Vereinfachung von Flächenausweisungen	8
Erneuerbare Energien als Teil des Landschaftswandels und der Kulturlandschaft begreifen.....	9
Teilhabe der Regionen an der Energiewende	10
Handlungsfähigkeit der Regionalplanung	12

Ausgangslage und Zielsetzung

Die Regionen sind für das Gelingen der Energiewende unverzichtbar. Bund und Länder übertragen Verantwortung und damit auch Konfliktpotentiale 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.

Im Rahmen der Energiewende liegt ein Schwerpunkt der regionalplanerischen Aufgaben in der Steuerung des Ausbaus der Windenergienutzung. Die Regionalplanung steht hierbei vor teilweise extremen Herausforderungen, um ihre Steuerungsaufgabe in hinreichender Weise wahrzunehmen. Soweit Länder der Regionalplanung die Kompetenz genommen haben, Konzentrationsflächen für Windenergienutzung festzulegen, erfolgt eine Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene. Das wiederum überfordert teilweise die Städte und Gemeinden und ist aus vielfältigen Gründen ohne regionalplanerische Vorgaben nicht sinnvoll.

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 Bürgern berücksichtigt, spricht sich der Beirat für Raumentwicklung dafür aus, dass der Bund mit Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip so viel regionale Eigenverantwortung wie möglich zulässt und zentrale Vorgaben auf das Nötigste beschränkt, und dass er dafür seinen Handlungsspielraum zur Unterstützung der Regionalplanung künftig besser nutzt. Die kommunale Ebene ist als Handlungs- und Abstimmungsebene im Regelfall nicht hinreichend. Darauf zielen die folgenden Empfehlungen zur „Unterstützung der Energiewende auf regionaler Ebene durch den Bund“.

Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung

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.*

Der Beirat begrüßt ausdrücklich, dass die MKRO im Rahmen der Neuaufstellung der ‚Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland‘ ein Leitbild ‚Klimawandel und Energiewende gestalten‘ aufgenommen hat. Dabei sollten die Handlungsansätze des vorliegenden Entwurfs um die Erstellung eines übergreifenden Konzeptes für die Energiewende ergänzt werden. Die Erstellung und Umsetzung des Leitbildes und der dazu vorgesehenen Karte kann aus Sicht des Beirats nur funktionieren, wenn verschiedene offene Fragen hinsichtlich der Erzeugung, des Transports und der Speicherung erneuerbarer Energien in einem Prozess gemäß dem Gegenstromprinzip in einem das Bundesgebiet umfassenden Konzept geklärt werden (siehe auch die folgende Empfehlung). Dieser Prozess steht bisher noch aus.

2. *Der Beirat empfiehlt, auf Bundesebene ein übergreifendes Konzept für die Energiewende als Orientierungsrahmen für die zielgerichtete Ausgestaltung der Energiewende zu entwickeln.*

Die Umsetzung der Energiewende erfolgt zu großen Teilen auf regionaler und kommunaler Ebene. Jedoch sind die Möglichkeiten der Teilräume, einen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende zu leisten, aufgrund der jeweiligen Standortbedingungen, wie Siedlungsstruktur und Topografie, sehr unterschiedlich. Neben dem Aus- und Umbau der Netzinfrastruktur erfordert die Vielzahl der dezentral angesiedelten Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien zudem intelligente Technologien und dezentrale Lösungen (Einleitungspunkte, Speicherung etc.), die geeignet sind, Angebot und Nachfrage von Strom, Gas und Wärme besser aufeinander abzustimmen. Um vor diesem Hintergrund die vielfältigen Aktivitäten in Bezug auf die Energiegewinnung und daran anknüpfend insbesondere die Energiespeicherung und -verteilung zielorientiert zu koordinieren, sieht der Beirat in der 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.

Als Orientierungsrahmen des Bundes sollte das Konzept eine gewisse Standardisierung bezüglich der Themenbereiche enthalten, die dann im Rahmen landesweiter und regionaler Energiekonzepte vertieft geklärt werden können. Dabei sollte im Hinblick auf die Nachhaltigkeit des Ausbaus der erneuerbaren Energiequellen in den landesweiten und regionalen Energiekonzepten insbesondere auch die Verknüpfung der Anlagen- und der Netzinfrastruktur unter Berücksichtigung der jeweiligen technischen, raumfunktionellen und gesamtträumlichen Anforderungen ein Thema sein.

Der Beirat empfiehlt eine prozessuale und inhaltliche Abstimmung der übergeordneten Zielsetzungen des Konzeptes mit den regionalen bzw. kommunalen Potenzialen, Notwendigkeiten und Defiziten. Diese sollte auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung einschließen. Die Abstimmung unterstützt die Umsetzung der Energiewende insgesamt; sie dient gleichzeitig der regionalen und kommunalen Planungsebene als Argumentationsgrundlage für Maßnahmen der Energiewende und trägt damit zu Transparenz und Akzeptanz bei.

3. *Die Umsetzung des Leitbilds ‚Klimawandel und Energiewende gestalten‘ sollte durch die Aufstellung eines ‚Raumordnungsplans Energie‘ durch den Bund unterstützt werden.*

Das ROG eröffnet die Möglichkeit, für Themenfelder, die auf Bundesebene zu regeln und insbesondere länderübergreifend von Bedeutung sind, auf Bundesebene einen Raumordnungsplan (ROP) zu erarbeiten (§ 17 Abs. 1 ROG). Der Beirat für Raumentwicklung regt an zu prüfen, zu welchen Aspekten der Energiewende ein ‚Raumordnungsplan Energie‘ des Bundes einen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende leisten kann, insbesondere in Bezug auf eine erleichterte Abwägung von Belangen, deren Gehalt lediglich im Hinblick auf das gesamte Bundesgebiet beurteilt werden kann (bspw. die Störung der Wetterradaranlagen des DWD). Außerdem ließen sich durch die Formulierung von Grundsätzen als rechtssicher erwiesene Maßgaben für die Auswahl von Standorten für Windenergieanlagen bilden, um auf diese Weise die Planungssicherheit auf regionaler Ebene zu erhöhen. Der Beirat ist sich bewusst, dass sich hieraus keine originäre Anpassungspflicht der Gemeinden aus § 1 Abs. 4 BauGB in Regionen ergibt, in denen zur Zeit kein wirksamer Regionalplan besteht, da § 17 Abs. 1 ROG nicht die Festlegung von Zielen der Raumordnung erlaubt; insoweit bleibt lediglich die für Grundsätze der Raumordnung geltende Berücksichtigungspflicht gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 2. Var. ROG. Dennoch würde mit einem ROP Energie im Rahmen der Energiewende die koordinierende und abwägende Rolle der Raumordnung gestärkt (siehe hierzu auch Punkt 5).

Gleichzeitig wäre der ROP Energie das geeignete Instrument, um einen bedeutenden Beitrag zu der von der EU-Kommission initiierten ‚Europäischen Energieunion‘ zu leisten. Mit der im Februar 2015 verabschiedeten Rahmenstrategie zielt die Kommission u.a. auf größere Fortschritte auf dem Weg zum Stromverbundziel von 10 Prozent bis 2020 und 15 Prozent bis 2030. Dies erfordert nach den Vorstellungen der EU-Kommission u.a. die zeitgerechte Verwirklichung geeigneter grenzüberschreitender Infrastrukturmaßnahmen und hierzu eine verbesserte Koordinierung und Kooperation der jeweiligen Nachbarstaaten. Der ROP Energie wäre hervorragend geeignet, um gerade auch die grenzüberschreitenden Implikationen abzubilden.

4. *Der Beirat empfiehlt, dass analog zur Bundesebene Landes-, regionale sowie kommunale Energie- und Klimaschutzkonzepte in der förmlichen Raumordnungsplanung horizontal sowie im Gegenstromprinzip vertikal sachgerecht berücksichtigt werden, um entstehende Koordinierungs- und Steuerungsdefizite abzufangen und gleichzeitig die Umsetzung der Energiewende zu beschleunigen.*

Die zunehmende Dezentralisierung der Energieerzeugung erfordert aus Sicht des Beirats, dass ebenso wie auf Bundesebene auch auf Landes-, regionaler sowie kommunaler Ebene Energie- und Klimaschutzkonzepte aufgestellt werden. Neben dem Ausbau aller erneuerbaren Energiequellen gehören zur Energiewende und damit zu den Inhalten entsprechender Energie- und Klimaschutzkonzepte auch die Steigerung der Energieeffizienz und die Energieeinsparung. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie diese Planungen – horizontal auf derselben Handlungsebene und vertikal zwischen den unterschiedlichen Ebenen – noch wirkungsvoller mit der förmlichen Raumplanung verknüpft werden können. Dabei ist allerdings auch zu beachten, dass solche Konzepte primär informeller Natur sind und weniger auf exakte räumliche Festlegungen abzielen, sondern gerade auch die Steuerung von Aspekten zum Ziel haben, die nicht Gegenstand der Raumordnung sind (z.B. Biomassekonzepte). Insofern sollte näher geprüft und untersucht werden, wie eine sinnvolle Verzahnung dieser Konzepte mit der förmlichen

Raumplanung aussehen kann, um ihrem zumeist bewusst informellen Charakter Rechnung zu tragen und ihnen dennoch stärkere Berücksichtigung zu geben. Wie die Verzahnung möglich ist, sollte in einer praxisorientierten wissenschaftlichen Studie untersucht werden.

Prüfung gesetzlicher Vorgaben zur Energiewende

5. *Der Beirat empfiehlt, eine Änderung des ROG zu prüfen, so dass 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.*

Um die genannten rechtspolitischen Steuerungszwecke erreichen zu können, sollte eine Änderung von § 17 Abs. 1 ROG geprüft werden. Dabei wäre zu untersuchen, ob und wie die Vorgaben eines Raumordnungsplans des Bundes gesetzlich wirkungsvoller ausgestaltet werden kann, damit er zur Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung gem. § 17 Abs. 1 ROG die ihm zugedachte Steuerungsfunktion zur Förderung einer nachhaltigen Energiewende (sowie unter anderem auch im Bereich des Hochwasserschutzes, zur Sicherung der Vorkommen national bedeutsamer Rohstoffe, zur Beeinflussung grenzüberschreitender Entwicklungsprozesse oder auch sonstiger bundesgesetzlicher Grundsätze im Sinne von § 2 Abs. 2 ROG) entfalten kann.

Hierzu gibt es zwei Möglichkeiten: Erstens die Schaffung eines auf den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland zugeschnittenen Raumordnungsplans des Bundes mit der weitergehenden planungsnormativen Steuerung mittels Zielen der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG und zweitens die Nachjustierung des bestehenden Instruments gemäß § 17 Abs. 1 ROG mit dessen bisher nur beschränkter Steuerungswirkung (Grundsatzkonkretisierung durch die Festlegung von Abwägungserfordernissen in Bezug auf den Gesamttraum Deutschlands).

Zu (1): Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt zu prüfen, inwieweit die Energiewende wirkungsvoller planungsnormativ mittels bundesplanerischer Festlegungen gefördert werden kann, durch die eine normative Bindungswirkung für die nachfolgenden Planungen geschaffen wird, indem das Planungsinstrument des § 17 Abs. 1 ROG zu einem Plan mit unmittelbarer rechtlicher Steuerungs- und Bindungswirkung weiterentwickelt wird. Um der Energiewende und dem nationalen Klimaschutz- und Energieprogramm den nach der rechtspolitischen Zwecksetzung der Bundesregierung gebotenen Nachdruck zu verleihen, empfiehlt der Beirat für Raumordnung weitergehend zu prüfen, ob und zu welchen Aspekten der Energiewende der in § 17 Abs. 1 ROG vorgesehene Raumordnungsplan des Bundes unter Berücksichtigung des oben genannten technologischen und räumlichen Konzepts für die Energiewende und zur Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung des Gesamttraums um die Möglichkeit der Vorgabe von Zielen der Raumordnung ergänzt werden sollte, um einen bundesweiten ROP Energie mit hoher Verbindlichkeit zu ermöglichen.

Angesichts einer deutlich gesteigerten Bindungswirkung eines solchen Plans wäre die bloße Bekanntmachung im Bundesanzeiger, wie sie bislang für Pläne nach § 17 Abs. 1 ROG vorgesehen ist, nicht mehr angemessen. Rechtlich und politisch geboten erschiene dem Beirat vielmehr die Feststellung des Planes als Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates.

Zu (2): Bleibt es bei der bisherigen Regelung des § 17 Abs. 1 ROG, wonach die bundesgesetzlichen Grundsätze nur durch Grundsätze der Raumordnung konkretisiert werden können, um damit den für die Entwicklung des Gesamtraums, namentlich zur Förderung der Energiewende, im Rahmen der nachfolgenden Planungen auf der Ebene der Bundesländer und der kommunalen Bauleitplanung sowie Fachplanungen wenigstens den Stellenwert von beachtlichen Abwägungsbelangen einzuräumen, so empfiehlt der Beirat zu prüfen, ob die Voraussetzungen zur Anwendung dieses Raumordnungsplans nicht erleichtert werden sollten. Denn soll dieser Raumordnungsplan des Bundes wie bisher nur die Funktion der konkretisierenden Festlegung eines bundesgesetzlichen Abwägungsbelangs haben, erscheint es diskussionswürdig, ob dazu ein aufwändiges Planungsverfahren mit umfangreichen formellen Abstimmungs-, Beteiligungs- und Berücksichtigungsanforderungen durchgeführt werden muss. Denn erschöpft sich die Steuerungswirkung wie bisher darin, einen Abwägungsbelang zur Förderung der Entwicklung des Gesamtraums aus Sicht des Bundes zu konkretisieren, erscheint es angesichts dieser eingeschränkten Steuerungswirkung nicht unbedingt erforderlich, dass dieser Planinhalt

- a) „unter Einbeziehung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten“ (§ 17 Abs. 1 S. 1 ROG) konkretisiert wird,
- b) „die Bundesministerien“ anstelle der fachlich betroffenen Bundesministerien bei der Planaufstellung beteiligt werden,
- c) „das Benehmen mit den Ländern“
- d) und den angrenzenden Staaten hergestellt wird.

Diese vielfältigen und aufwändigen Verfahrensanforderungen wären aus Sicht des Beirats angemessen, wenn im Rahmen des Raumordnungsplans des Bundes eine Planungsnorm in Form eines Ziels der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG geschaffen würde. Wird jedoch lediglich ein Belang der Bundesraumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums in Gestalt eines konkretisierten Abwägungsbelangs festgelegt, erscheint dieses aufwändige Prozedere entbehrlich. Sollte also eine Aufwertung des Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG zu einem Raumordnungsplan mit vollständiger planungsnormativer Steuerungsfunktion mit der Möglichkeit der Festlegung von Zielen der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG aus rechtspolitischen oder sonstigen Gründen nicht in Betracht kommen, so sollte die Steuerungsfunktion der Bundesraumordnung aus Sicht des Beirats für Raumordnung zumindest durch eine Deregulierung des § 17 Abs. 1 ROG in Bezug auf die Verfahrensanforderungen des bestehenden Raumordnungsplans verbessert werden.

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.*

Die Leistungsfähigkeit von Windenergieanlagen nimmt von Anlagegeneration zu Anlagegeneration zu. Daraus ergibt sich einerseits ein Bedarf, neue Anlagen zuzulassen, wie andererseits alte Anlagen rückzubauen, um das Landschaftsbild wieder herzustellen. Planerische Festlegungen zugunsten der Windenergie im Außenbereich erfolgen in erster Linie durch Regionalpläne und erst in zweiter Linie durch kommunale Bauleitpläne. Anders als das Baugesetzbuch (§ 249 Abs. 2 BauGB) enthält das ROG bislang keine Regelungen, mit der Eigentümer motiviert werden, ihre Altanlagen (innerhalb, aber insbesondere auch außerhalb von Konzentrationszonen) zugunsten der Neuerrichtung moderner Windenergieanlagen an regionalplane-

risch erwünschten Lagen abzubauen. Der Beirats empfiehlt deshalb, das ROG entsprechend zu ergänzen, insbesondere auch um die Akzeptanz für die Ausweisung neuer Konzentrationszonen durch die Regionalen Planungsstellen zu erhöhen.

Auch eine klarstellende Ergänzung, die der Sonderregelung des § 249 Abs. 1 S. 1 BauGB nachgebildet ist, wäre für die Raumordnungsplanung in diesem Bereich wünschenswert. Entsprechend dieser gesetzlichen Regelung sollte auch für den Bereich der Regionalpläne im Sinne des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB geregelt werden, dass eine vorhandene regionalplanerische Konzentrationsplanung um weitere Standorte ergänzt werden kann, ohne dass dem bisherigen Konzept der Konzentrationsplanung entgegengehalten werden kann, dass die Ausweisung nicht ausreichend gewesen sei, *m.a.W. dass der Windenergie bislang nicht in substantieller Weise Raum gegeben worden sei.*

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.*

Die derzeitige Ausweisungspraxis für Flächen zur Windenergienutzung kann zahlreiche Potenziale aufgrund von pauschal angelegten Mindestabständen oder Vorbehalten der für Flugsicherung, Bundeswehr, Wetterdienst sowie Arten- und Naturschutz zuständigen Fachplanungsträger nicht ausschöpfen. Die Klärung individueller Einzelfälle wird zumeist der Genehmigungsebene oder sogar der Rechtsprechung überlassen, was die zum Gelingen der Energiewende notwendigen Maßnahmen verzögert bzw. das tatsächliche Flächenpotenzial nicht in vollem Umfang erschließt. Eine Lösung sieht der Beirat neben einer strikten Auskunftspflicht der genannten Stellen schon auf der Regionalplanungsebene in einem veränderteren Umgang mit den Daten Dritter. Die derzeit bestehenden Urheber- und Nutzungsrechte von Daten Dritter machen eine zusätzliche Datenerhebung durch die Regionalplanung notwendig. Als wichtig erachtet der Beirat, dass Unternehmen und öffentliche Träger ihre gesammelten regionalplanungsrelevanten Daten (v.a. Umweltdaten) freigeben, sodass sie für die Planung genutzt werden können. Dies würde den Planungsprozess, vor dem Hintergrund der ambitionierten Ziele zur Energiewende, optimieren. Insbesondere die fehlende Mitwirkung oder gar Verweigerungshaltung der Flugsicherung stellt ein wesentliches Hindernis für die Regionalplanung und damit für die Energiewende dar.

Bedenkenswert ist nach Auffassung des Beirats daher im Hinblick auf die derzeit bestehenden erheblichen rechtlichen Unwägbarkeiten sowohl auf Planungs- als auch auf Genehmigungsebene eine Ergänzung des § 18a Abs. 1 LuftVG dahingehend, dass die Beteiligung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung auf der Planungsebene (ggf. unter besonderen Beteiligungs- oder Mitwirkungsrechten) präkludierend auf die Genehmigungsebene durchgreift. Zusätzlich sollte geprüft werden, die Beweisfrage durch eine Vermutungsregelung so auszugestalten, dass zwischen den Radaranlagen und den Windenergieanlagen eine abstandsmäßige Regelvermutung eingeführt wird. Um den derzeit erheblichen Konfliktlagen zwischen Windenergieanlagen einerseits und Radaranlagen der Flugsicherung sowie des Deutschen Wetterdienstes aufzulösen, sollte um die fraglichen Radaranlagen gesetzlich ein enger Radius definiert werden, innerhalb dessen die widerlegliche Vermutung bestehen würde, dass geplante Windenergieanlagen zu relevanten Beeinträchtigungen führen. Außerhalb dieser Zone fiele die

Darlegungslast auf die Betreiber der Radaranlagen. Beide Ergänzungen würden erheblich zur Rechtssicherheit und zur Befriedung der derzeit bestehenden großen Konfliktlage beitragen.

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 Windenergie bezogenen Planungen zu erhöhen.*

Flächen für Windenergienutzung erzeugen aufgrund ihrer Raumwirksamkeit eine hohe kritische Resonanz in der Bevölkerung. Dies zeigt sich an der zunehmenden Anzahl eingereichter Stellungnahmen im Rahmen von Aufstellungs- und Änderungsverfahren von Regionalplänen. Gegenwärtig ist die Auswahl der Flächen für Windenergie für die Öffentlichkeit vielfach schwer nachvollziehbar, weil u. a. die Ermittlung der sog. harten und weichen Tabuzonen in den Ländern und Regionen unterschiedlich erfolgt (was durchaus, etwa durch unterschiedliche Gegebenheiten oder Freiflächenpotenziale, gerechtfertigt sein kann). Um ein größeres Vertrauen und höhere Transparenz im Aufstellungsverfahren von Regionalplänen bezogen auf die Flächenauswahl und die Abwägung der Belange gegenüber der Öffentlichkeit herzustellen, empfiehlt der Beirat, das formelle Verfahren durch eine frühzeitige und fortlaufende informelle Partizipation zu ergänzen. Dabei sieht er auch einen Handlungsbedarf, innovative Beteiligungsformate unter Einbeziehung der Neuen Medien zu entwickeln.

Der Beirat verweist in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen zu ‚Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren großer Infrastrukturvorhaben‘ aus dem Jahr 2012 und empfiehlt, die darin genannten Aspekte umzusetzen.

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.*

Durch die Energiewende kommt es zu einer Transformation der Kulturlandschaft. Raumwirksame Anlagen für Energieerzeugung, -speicherung, -verteilung und -transport verändern bereits jetzt das Landschaftsbild, allerdings sind Windkraftanlagen und Stromtrassen mittlerweile Teil der Kulturlandschaft. Die technologische Überprägung der Landschaft wirft die Frage neu auf, wie ‚Kulturlandschaft‘ verstanden wird. Aus Sicht des Beirats sollte diese Veränderung gleichermaßen als Potenzial zur Landschaftsgestaltung gesehen werden. In diesem Zusammenhang geht es um die gestalterische Qualität von Windparks und Stromtrassen, ihre Integration in die Landschaft, ohne dass deren Eigenart verloren geht, und um eine Landschaftsästhetik, die die Eigenart einer Landschaft respektiert und so fortschreibt, dass die Lebensqualität dort weiterhin Bestand hat. Gestalterische Leitlinien und Optionen für die Veränderung des Landschaftsbildes könnten beispielsweise je nach Siedlungs- und/oder Landschaftstyp bei der Abwägung von Flächennutzungskonflikten zum Tragen kommen.

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

Bei der Ausweisung von Windparks stellt die Regionalplanung die maßgebliche strategische Handlungsebene dar. Die landesgesetzliche bzw. landesplanerische Aufhebung der Ausschlusswirkung einer regionalplanerischen Konzentrationsplanung, abweichend von dem in

§ 249 Abs. 1 BauGB verankerten Steuerungskonzept des Bundes im Bereich der Windenergienutzung, wurde inzwischen in den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz realisiert. Der Beirat weist darauf hin, dass dies zu Konflikten in Bezug auf den in § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 und 5 ROG verankerten Grundsatz führt, wonach der Freiraum durch übergreifende Freiraumplanungen zu schützen und ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen ist sowie weitere Zerschneidungen der freien Landschaft und von Waldflächen so weit wie möglich zu vermeiden sind.

Angesichts dieser gesetzlichen Raumanforderung im Sinne der Nachhaltigkeit sollte die Bewältigung des Konflikts, der durch die Errichtung raumbeanspruchender und landschaftsverändernder Windparks sowie Netzinfrastruktureinrichtungen einerseits und die Erhaltung besonders schutzbedürftiger Lebensraumkorridore und -netzwerke sowie der biologischen Vielfalt und des Ressourcenschutzes andererseits entsteht, wegen der weitreichenden räumlichen Auswirkungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Raumentwicklung durch eine raumordnungsplanerische Akzentsetzung vorstrukturiert werden. Diesbezüglich könnten in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit bzw. dem Bundesamt für Naturschutz die Lebensraumkorridore und -netzwerke und ggf. im Benehmen mit den Nachbarstaaten (siehe grenzüberschreitende Biosphärenreservate) auf der Basis eines Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG die Räume im Bundesgebiet festgelegt werden, die als räumliche Kernbestandteile eines übergreifenden Freiraumverbundsystems zu identifizieren und zu verknüpfen sind. Der Beirat empfiehlt nachdrücklich, dass die Raumordnung ihre raumübergreifende Umweltvorsorgefunktion flächendeckend beibehält. Nur so kann die Bedeutung der Lebensraumkorridore und Freiraumverbundsysteme im Hinblick auf die raumordnerische Umweltvorsorgefunktion und die Erhaltung der biologischen Vielfalt gewährleistet werden.

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.

Die Energiewende kann vor Ort mit erheblichen Belastungen für die Bevölkerung verbunden sein, etwa durch Nutzungskonflikte, Beeinträchtigungen anderer Entwicklungspotentiale durch große Energieerzeugungsanlagen oder Stromtrassen und Speicher. Sie eröffnet jedoch auch Potenziale für zusätzliche regionale Wertschöpfung. Die Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Teilhabe der Region an der Wertschöpfung durch erneuerbare Energien sollten daher gerade auch im Interesse der Akzeptanz der Energiewende vor Ort gesichert, weiter verstärkt und ausgeschöpft werden.

In der bereits bei Windkraft- und Photovoltaikanlagen modifizierten Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrags zwischen der Standort- und der Betriebsgemeinde sieht der Beirat insoweit einen grundsätzlich geeigneten Ansatz auf gebietskörperschaftlicher Ebene. Darüber hinaus hält er weitergehende Überlegungen für notwendig, wie ein Lasten-Nutzen-Ausgleich, vor allem auch in den von der Stromdurchleitung betroffenen Transiträumen und bei der Speicherung, gewährleistet werden kann.

Es sollten zudem weitere Maßnahmen geprüft werden, wie örtliche Teilhabemöglichkeiten – etwa durch Bürgerwindparks oder Energiegenossenschaften – verbessert werden können. Verschiedene Bundesländer haben die Anforderungen an eine energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen mit Blick auf die angestrebte Energiewende in jüngster Zeit gelockert. Der Beirat befürwortet die geschaffenen Erleichterungen. Trotz weiterhin bestehender rechtlicher

Einschränkungen sollte für Kommunen aus Sicht des Beirats auch eine energiewirtschaftliche Betätigung als Träger von EE-Erzeugungsanlagen und/oder durch die Beteiligung an (Bürger-) Energiegenossenschaften möglich sein; sie ist als Beitrag zur regionalen Energieversorgung und Wertschöpfung zu begrüßen.

Bei der Vergabe von Netzkonzessionen ist aus Sicht des Beirats in erster Linie auf die Gewährleistung einer sicheren, preisgünstigen und effizienten Versorgung mit leitungsgebundenen Energien zu achten. Die aktuelle Rechtsprechung des BGH zur Netzkonzessionsvergabe stellt nach Auffassung des Beirats allerdings die energiewirtschaftlichen Belange zu einseitig und ausschließlich in den Vordergrund und wahrt dadurch das kommunale Selbstverwaltungsrecht nicht ausreichend. Der Gesetzgeber sollte deshalb klarstellen, dass neben energiewirtschaftlichen Kriterien weitere, aus dem Selbstverwaltungsrecht ableitbare Kriterien, z.B. die Sicherung von Arbeitsplätzen vor Ort, berücksichtigt werden können.

Zuletzt zeichnete sich eine Tendenz zu großflächigen Ankäufen von Flächen für Windenergienutzung durch internationale Investoren ab. Der Beirat sieht die Gefahr, dass dies Bürgerenergieprojekte benachteiligt, es zu einem verstärkten Abfluss der möglichen Wertschöpfung vor Ort kommt und die Chancen für eine wirtschaftliche Teilhabe der regionalen Bevölkerung und der Kommunen weiter sinken. Dies führt absehbar zu einer erhöhten Ungerechtigkeit im Hinblick auf einen angemessenen Lasten-Nutzen-Ausgleich, zumal die Ausgangsbedingungen für Bürgerenergieprojekte mit der Einführung des EEG-Ausschreibungsmodells, das 2017 in Kraft tritt, ohnehin erschwert wurden. Der Beirat empfiehlt zu prüfen, ob über die Einführung eines Vorkaufsrechts für die kommunale Versorgung oder über ein kommunales Zustimmungserfordernis beim Verkauf oder bei der Verpachtung entsprechender Flächen diesem Trend entgegengewirkt werden kann. Kommunen könnten auf diese Weise Einfluss nehmen, damit Flächen gezielt an regionale Initiativen, wie Bürgerwindparks oder Energiegenossenschaften, vergeben werden.

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.

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 mit der Energieerzeugung, -verteilung und Speicherung verbundenen Lasten der Energiewende in der Fläche verbleiben, während die Wertschöpfung anderenorts realisiert wird. Für andere zum Teil ähnlich strukturschwache Regionen kann der Um- und Rückbau der fossilen Energieerzeugung (Braunkohle) zu neuen Gefährdungen von Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur, Wirtschaftskraft und demografischer Entwicklung führen.

Zur Vorbereitung und Umsetzung der zu erwartenden Transformationsprozesse unter Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedarf es vor allem regionaler Transformationskonzepte sowie entsprechender regionaler Kooperationen, Organisationsmodelle und Trägerschaften. Der Beirat empfiehlt daher 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.

Obwohl die regionale Ebene durch die Energiewende grundsätzlich an Bedeutung gewonnen hat, stehen einer wirkungsvollen Regionalplanung rechtliche Restriktionen, etwa das NABEG 2011 oder auch die Länderöffnungsklausel aus der Novelle des BauGB 2014, entgegen. Zwar ist die zentrale Funktion der Regionalplanung durch den vom BVerwG vorgegebenen Planungsprozess und die notwendige Abwägung raumwirksamer Belange auf regionaler Ebene, mit Ausnahme der genannten Länder, die eine Konzentrationsplanung auf regionaler Ebene ausgeschlossen haben, klar bestimmt. Eine zentrale Frage ist aber, wie die Regionalplanung in dieser Funktion wieder gestärkt werden kann. Eine Möglichkeit sieht der Beirat in der Einführung des Lasten-Nutzen-Ausgleichs für Länder, Regionen und Kommunen durch den Bund. Dazu können die genannte Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgaben und die darin zu fixierende strategische und operative Verantwortung der Regionen einen wesentlichen Beitrag leisten. Voraussetzung der Förderung sind abgestimmte regionale Konzepte, die unter Koordination durch die Regionalplanung erarbeitet werden sollten, da vorhandene wie auch neue Raumnutzungskonflikte durch Nutzungsüberlagerungen – z.B. Landwirtschaft und Energieerzeugung – oder durch Nutzungsanforderungen von Leitungstrassen und flächenbezogenen Nutzungen im Rahmen der Regionalplanung geklärt und abgewogen werden müssen.

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.*

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 aus Sicht des Beirats für die Regionalen Planungsstellen verschiedene Fragen, die einer Auseinandersetzung auf Bundesebene bedürfen.

Ein bundesweiter Austausch würde Unsicherheiten ausräumen und den Wissenstransfer unter den Regionen fördern. Daher empfiehlt der Beirat den Ausbau des Informationssystems zur räumlichen Entwicklung des BBSR (§ 25 Abs. 1 ROG) zu einer interdisziplinären Service- und Schulungsagentur für die Träger der Regionalplanung, die sich insbesondere auch mit der juristischen Seite der Planung befasst. Im Sinne der Kompetenzen (Beobachtung, Reflexion, Hinweis) des BBSR könnte eine Reihe von Sachfragen über einen Erfahrungsaustausch bearbeitet und eine bundesweite Qualitätssicherung unterstützt werden. Dies gilt etwa für die Auswahl und Anwendung von Kriterien zur Flächenidentifikation für Windenergie, die Abstimmung zwischen Fach- und Regionalplanung in überschneidenden Themen, die Kommunikation von Entscheidungen gegenüber den Betroffenen oder die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Flächennutzungskonflikten zu erneuerbaren Energien.

14. *Zur Umsetzung der Energiewende ist eine fachlich und ressourcenseitig (personell, finanziell) ausreichend ausgestattete Regionalplanung notwendig.*

Die Ebene der Regionalplanung hat mit der Energiewende einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfahren, da ihr zentrale Aufgaben, wie die Festlegung von Vorrang- oder Eignungsge-

bieten für Windenergie, obliegen. Damit verbunden sind neue Herausforderungen, insbesondere bei der Planaufstellung das zeit- und ressourcenintensive Ermitteln der harten und weichen Tabuzonen. Erschwerend ist, dass auf Daten Dritter nur teilweise zurückgegriffen werden kann. Hinzu kommen die genannten extrem gestiegenen rechtlichen Ansprüche bei der Neuaufstellung oder Änderung von Regionalplänen. Häufig fehlt in den Regionalen Planungsstellen die erforderliche juristische Personalausstattung, weswegen den Stellen entsprechende Unterstützung zukommen sollte.

Aufgrund der zunehmenden Akzeptanzproblematik steigt zudem die Anzahl der Stellungnahmen bei Flächennutzungskonflikten im Bereich erneuerbarer Energien, und die Regionalen Planungsstellen müssen sich gegebenenfalls durch Moderation und/oder Mediation unterstützen lassen. Diese Herausforderungen führen zu einer Überlastung der Regionalplanung. Es bestehen vor diesem Hintergrund Defizite in Bezug auf verfügbare Handreichungen (siehe vorherige Empfehlung) sowie Fortbildungsmöglichkeiten. Der Beirat sieht dadurch die Gefahr, dass Kapazitäten für die übrigen Aufgaben der Regionalplanung reduziert werden, und empfiehlt daher, dass Bund mit gemeinsam mit den Länder nach Möglichkeiten sucht, um fachlich und ressourcenseitig (personell, finanziell) eine angemessene, den wachsenden Aufgaben entsprechende Ausstattung sicherzustellen.