



Ludwigsluster Thesen zur Energiewende in der Regionalplanung

Diskutiert und verabschiedet am 25.10.2018 in Ludwigslust
durch die Teilnehmer des Workshops
„Klimaschutz und Energiewende in der Regionalplanung in Mecklenburg-Vorpommern“

Hintergrund

Klimawandel und Klimaschutz – diese globalen Herausforderungen hängen eng mit der Regionalplanung zusammen. Neben einer entsprechend ausgerichteten Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung und dem Küsten- und Hochwasserschutz ist die weitere Umsetzung der Energiewende ein zentraler Baustein, diese Herausforderungen aktiv anzugehen.

Im Fokus der Öffentlichkeit steht dabei der Ausbau der Windenergie. Mit der Konzentrationsflächenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hat die Regionalplanung ein Instrument in der Hand, um den vielfach befürchteten „Wildwuchs“ zu steuern.

Aus verschiedenen Gründen funktioniert diese Steuerung aber nicht in dem Maße, wie dies von einigen Akteuren erwartet wird: Manchen dauert die Fortschreibung der Pläne zu lange, anderen sind die rechtlichen Hürden zu hoch, und für den allseits beschworenen Konsens oder wenigstens eine erkennbare Mehrheit im ländlichen Raum scheint dieses Instrument nicht auszureichen.

Andere Themen der Energiewende, wie Photovoltaik, Bioenergie und Leitungsbau, sind ebenfalls für die Raumordnung relevant, auch wenn die öffentliche Erregung nicht ganz so spürbar ist. Aber auch hier stellen sich die Fragen:

Hat die Regionalplanung die richtigen Instrumente zur Verfügung? Reichen ihre Ressourcen aus? Werden die richtigen Schwerpunkte gesetzt?

Was müsste sich in der Regionalplanung ändern, mit einem realistischen Blick auf das finanziell und politisch Machbare?

Vor diesem Hintergrund haben etwa 20 Personen, die vorwiegend in Nordostdeutschland mit Regionalplanung und der Energiewende zu tun haben, die folgenden Thesen diskutiert und mehrheitlich verabschiedet. Die drei Veranstalter haben dafür den Rahmen bereitgestellt.

Die Thesen beanspruchen vor allem für Mecklenburg-Vorpommern Gültigkeit.

Windenergie

These 1: Anforderungen des Vogelschutzes müssen, soweit sie sich langjährig und großflächig auswirken, auf der regionalen Planungsebene abschließend geprüft und berücksichtigt werden.

Der angekündigte Windenergieanlass M-V muss eine eindeutige Vorgabe für die Regionalplanung sein, um Ziele der Raumordnung endabgewogen zu definieren und durchzusetzen – auch gegenüber dem Artenschutz.

Begründung:

Eine fortwährende Anpassung der Planung an einzelne, jährlich wechselnde Brutplätze wäre weder im Sinne des Artenschutzes noch im Sinne einer verlässlichen planerischen Steuerung der Windenergienutzung zweckmäßig.

Deshalb sind einheitliche Vorgaben zur sinnvollen „Abschichtung“ der Artenschutzprüfung zu entwickeln, sodass bei der Genehmigung von Windenergieanlagen innerhalb festgelegter Eignungsgebiete nur noch kleinräumige und temporär wirksame Restriktionen sowie Maßnahmen zur Vermeidung, Minderung oder zum Ersatz betrachtet werden müssen. Wenn sich nach verbindlicher Festlegung eines Eignungsgebietes windkraftsensible Vögel neu ansiedeln, soll vorrangig vom Instrument der artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung Gebrauch gemacht werden. Hierfür sind einheitliche Maßgaben zu entwickeln.

Die Fragen, ob der einst kartierte Vogel überhaupt noch vor Ort ist, wo er sich während der Brutsaison vorwiegend aufhält, wie sehr das Kollisionsrisiko dadurch steigt und wenn es steigt, ob es Vermeidungs-, Minderungs- oder Ersatzmaßnahmen gibt, lassen sich im Genehmigungsverfahren besser klären als auf Ebene der Regionalplanung.

Bisher existiert kein landesweit einheitliches Modell für eine Abschichtung in Planungsprozessen. Hier besteht Entwicklungsbedarf für in der Praxis umsetzbare Modelle.

These 2: In enger Zusammenarbeit zwischen der Energiebranche und dem behördlichen Naturschutz muss die Forschung zu speziellen Naturschutzfragen intensiviert werden. Etliche Annahmen, die den aktuellen Empfehlungen zugrunde liegen, sind möglicherweise nicht ausreichend fundiert.

Begründung:

Zahlreiche Naturschutzfragen im Zusammenhang mit der Windenergie sind ungeklärt. So wird zwar behauptet, dass das Kollisionsrisiko für den Rotmilan durch einen Windpark derart steige, dass eine Errichtung von Windenergieanlagen im Nahbereich (1.000m) um einen Horst nicht zulässig sei. Gleichzeitig findet aber der Beuteflug vorwiegend in niedrigen Höhen bis ca. 50m statt, während der Rotor einer modernen Windenergieanlage zum Teil erst darüber beginnt.

Zur Unterstützung der These ist festzuhalten, dass sowohl Dynamik als auch (technische) Innovationen notwendig sind, auch um Naturschutzfragen fundierter zu diskutieren. Hier muss der WEA-Markt reagieren und Vogelschutz in WEA forcieren (bspw. Abschaltautomatik), von Vorreitern im europäischen Kontext kann hier gelernt werden.



Des Weiteren ist „neutrale“ Forschung zu stärken, dazu gehört die Grundlagenforschung zu Vorkommen und Verhalten windenergiesensibler Vogelarten. Hier liegt eine wichtige Aufgabe für die Förderung aus Bundesmitteln (BMBF), aber auch durch Landesressorts (LM M-V).

These 3: Um die Planungsverbände einerseits stärker zur Umsetzung energie- und klimapolitischer Ziele auf Landesebene zu verpflichten, andererseits besser zu unterstützen, muss die Landesregierung M-V

- **klare energiepolitische Ziele vorgeben.**
Dazu gehört eine nachvollziehbare Berechnung, wie viel Raum¹ jede Planungsregion der Windenergie mittel- und langfristig einräumen muss, um die entsprechenden Ziele zu erreichen;
- **zügig den angekündigten Windenergieerlass in Kraft setzen.**
Dieser muss rechtliche Begründungen für die bindenden Vorgaben und für die nicht bindenden Empfehlungen umfassen²;
- **Fakten deutlicher erklären.**
Auf einer FAQ-Seite des zuständigen Ministeriums müssen fachliche Themen wie Schall / Infraschall oder Naturschutzfragen, aber auch der rechtliche Rahmen und der organisatorische Ablauf der Konzentrationsflächenplanung allgemein verständlich erläutert werden.

These 4: Um die Wahrscheinlichkeit für „politische“ Beschlüsse in der Verbandsversammlung zu verringern, die die Rechtssicherheit des Planes gefährden, sollte

- **jede Möglichkeit genutzt werden, die Verbandsvertreter und die Öffentlichkeit über den rechtlichen Rahmen zu informieren;**
- **jede Partei, die Vertreter aus Stadtvertretung und Kreistag in die Verbandsversammlung entsendet, auf die Übereinstimmung der Beschlüsse mit den übergeordneten Zielsetzungen auf Landes- und Bundesebene dringen;**
- **der Vorstand für stabile Mehrheiten im Verband sorgen;**
- **die Sitzungsleitung klar auf die rechtlichen Konsequenzen einzelner Beschlüsse hinweisen.**

Begründung zu These 3 und 4:

Bundesweit bestehen einerseits sehr hohe rechtliche Anforderungen mit wenig Spielraum für den Planungsträger. Andererseits ist die Verbandsversammlung in MV politisch zusammengesetzt, was die Wahrscheinlichkeit politisch geprägter Beschlüsse erhöht (z.B. Herausnahme einzelner Gebiete ohne ausreichende fachliche Begründung). Damit haben die entsprechenden Regionalpläne ein immanent hohes Risiko, vor Gericht zu scheitern.

Um dieses Risiko zu verringern, sind klare Vorgaben und Informationen zu Ablauf und Hintergrund der Konzentrationsflächenplanung nötig.

¹ Z.B. in ha Eignungsgebietsfläche

² Vgl. Windenergieerlass Niedersachsen

These 5: Weder die Aufhebung der Privilegierung im Außenbereich noch die Streichung des Planvorbehaltes erscheint als geeignetes Mittel, um die Ziele von Klimaschutz und Energiewende zu erreichen.

Begründung:

Immer wieder wird eine Aufhebung der Privilegierung im Außenbereich ins Spiel gebracht. Derzeit ist eine Mehrheit dafür nicht erkennbar, sie müsste im Bundestag erzielt werden. Die inhaltliche Folge wäre es, dass Windparks nur über gemeindliche Bauleitplanung entstehen können – möglicherweise werden damit die Ziele des Klimaschutzes und der Energiewende nicht erreicht.

Würde man die Privilegierung der Windenergie bestehen lassen (§ 35 Abs. 1 Nr. 5), aber den Planvorbehalt aufheben (§ 35 Abs. 3 Satz 3), dann wäre zwar die Regionalplanung entlastet. Das Problem, eine rechtssichere Planung mit den bekannt hohen Hürden aufzustellen, wäre dann lediglich auf die nächste Ebene verlagert.

These 6: Die Abwägung zwischen konkurrierenden Nutzungsansprüchen an den Raum ist grundlegende Aufgabe der Regionalplanung. So lange in jeder Planungsregion große Räume von Windenergie erkennbar frei bleiben (z.B. Großschutzgebiete, Schwerpunkträume für den Tourismus), wird die Regionalplanung ihrem Auftrag gerecht.

Begründung:

Gerade der dünn besiedelte, landschaftlich attraktive Raum im weiteren Umfeld von Hamburg und Berlin bietet Chancen, lukrative Zielgruppen („zivilisationsmüde Großstädter“) anzusiedeln. Möglicherweise lassen sich diese jedoch von Windparks abschrecken.

Ähnliche Konflikte entstehen bei praktisch jeder räumlichen Entwicklung in regionalem Maßstab, das ist der Regionalplanung durchaus bekannt. Auch größere Gewerbegebiete, Verkehrswege, Naturparks oder Rohstoffabbau finden stets Befürworter und Gegner.

Alleine daraus leitet sich kein neuer oder geänderter Auftrag für die Regionalplanung ab.

Bioenergie

These 7: Weder die Notwendigkeit noch der politische Wille für eine flächenhafte Steuerung der Landbewirtschaftung durch die Regionalplanung ist derzeit in Sicht. Wie eine echte Steuerung der Bioenergienutzung durch die Regionalplanung gelingen kann, ist derzeit noch offen.

Begründung:

Theoretisch gibt es die Möglichkeit zur Ausweisung von Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebieten (§ 7 Abs. 3 ROG, § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) z.B. für den Anbau von Energiepflanzen oder für Kurzumtriebsplantagen. Dieser Ansatz erscheint aber aus mehreren Gründen problematisch.

Ob die Regionalplanung den Betreibern von Bioenergieanlagen erfolgreich bindende Vorgaben für betriebliche Abläufe machen kann (z.B. Inputstoffe, Flächenbindung / Einzugsgebiet), ist derzeit unklar.



Sonnenergie

These 8: Es wird kein Steuerungsbedarf durch die Regionalplanung für Aufdach-Anlagen gesehen. Langfristig ist ein zusätzlicher Steuerungsbedarf absehbar für großflächige Freiland-Anlagen.

Begründung:

Gebäudeintegrierte Anlagen zur Nutzung von Sonnenenergie sind nicht von überörtlicher Bedeutung, damit für die Regionalplanung ohne Belang.

Was die Freiland-Anlagen angeht (derzeit Photovoltaik, künftig ggf. auch Solarthermie), nimmt die Regionalplanung in MV eine – wenn auch bescheidene – Steuerung vor, vgl. Programmsatz 5.3 (9) LEP. Was die weitere Entwicklung angeht, sind einige Fragen ungeklärt:

- Welchen Anteil an der Energieversorgung müssen Solarthermie und Solarstrom künftig leisten? Ist überhaupt mit einem massenhaften Ausbau von Freiland-Anlagen zu rechnen³, der einer Steuerung bedarf?
- Kann die Regionalplanung dazu beitragen, den künftigen Flächenbedarf abzuschätzen?
- Soll die aktuelle, v.a. durch das EEG vorgegebene Konzentration an Verkehrswegen, auf Konversionsflächen usw. durch die Regionalplanung bekräftigt, eingeschränkt oder ausgeweitet werden? (Stichwort Flächenbereitstellung)

Netze und Speicher

These 9: Die überregionalen Strom- und Gasnetze sollten als Bestand und Planung in die Regionalpläne übernommen werden, wo dies noch nicht der Fall ist.

Begründung:

Eine Bündelung und Auswahl von Trassen liegt im Einflussbereich der Regionalplanung. Mit der Feststellung von „Zielen der Raumordnung“ für absehbare Ausbauvorhaben in den Regionalplänen entfällt die Notwendigkeit für separate Raumordnungsverfahren. Andererseits erfordert dies u.U. eine häufigere Teilfortschreibung der Pläne.

Eine Koordinierung dezentraler und übergeordneter Netze ist notwendig. Dies erfordert vertikale Kooperationen (durch die Ebenen).

Sektorenkopplung, „Wärmewende“, E-Mobilität und weitere Themen

These 10: Die Rolle der Regionalplanung bei der Sektorenkopplung, bei der „Wärmewende“ und anderen Aspekten der Energiewende ist noch nicht absehbar. Perspektivisch ist jedoch zumindest für die räumlich relevanten Aspekte eine steuernde Rolle der Regionalplanung zu erwarten.

³ In der Diskussion wurde 1% der Landesfläche genannt

Begründung:

Es ist noch nicht erkennbar, welche weiteren Veränderungen die Energiewende bringen wird und welche davon für die Regionalplanung relevant sind. Ausgewählte Stichworte sind: Wärmenutzung, Power to Heat, Solar- und Geothermie, saisonale Speicher, Ladesäulen für Elektrofahrzeuge...

Die Landesregierung ist aufgefordert, entsprechende Rahmenbedingungen für die Regionalplanung zu setzen. Bei künftigen Herausforderungen kann die Regionalplanung durchaus eine Rolle spielen (z.B. große Wärmespeicher).

Organisatorisches

These 11: Um ihren aktuellen Auftrag zu erfüllen und den rechtlichen Anforderungen zu genügen, benötigt die Regionalplanung in M-V mehr Ressourcen (Finanzen, Personal). Dies gilt umso mehr, falls sie weitere Aufgaben erfüllen soll.

Begründung:

Die Regionalplanung in MV hat sich grundsätzlich bewährt, gerade wegen der Doppelrolle der Ämter für Raumordnung und Landesplanung als staatliche Behörden und als Geschäftsstellen der kommunal verfassten regionalen Planungsverbände. In den Geschäftsstellen wird die Neuaufstellung der Regionalpläne⁴ koordiniert, in den Ämtern wird auf deren Einhaltung geachtet.

Im regionalen Energiekonzept (RENK) Westmecklenburg und im darauf basierenden Projektantrag „Klimaschutzmanagement Westmecklenburg“ ist darüber hinaus die Idee verankert, die Regionalplanung zu einer Energiefachplanung und die Geschäftsstellen der Planungsverbände zu regionalen Energieagenturen weiterzuentwickeln.

Auch wenn dies zunächst einleuchtend klingt, sind politische Mehrheiten für eine derartige Erweiterung des gesetzlichen Auftrages nicht in Sicht. Ferner würden damit die Grenzen von überfachlicher Regionalplanung und Fachplanung verwischt, sodass dieser umfassende Ansatz nicht weiter verfolgt werden sollte.

Dennoch kann sich die Regionalplanung in der Energiewende durchaus positionieren, vor allem bei Vermittlungsfragen und bei der Öffentlichkeitsarbeit.

Auch vor dem Hintergrund der Re-Politisierung der Regionalplanung ist ein umfassender Blick notwendig, Stichworte wären: Methodische Innovationen, die Notwendigkeit zur laufenden Evaluierung und Fortentwicklung der Pläne und die Themenvielfalt.

Für die Genehmigungsebene sind standardisierte, IT-gestützte Verfahren notwendig, um eine Überfrachtung von Verwaltung zu vermeiden.

⁴ Bezeichnung in MV: Regionale Raumentwicklungsprogramme (RREP)

These 12: Eine geeignete, langfristig bestehende Institution auf regionaler Ebene („regionale Energieagentur“) sollte Erstberatung in Sachen Klimaschutz / Energiewende übernehmen und interessierte Gemeinden bzw. Amtsverwaltungen an die „richtige“ Stelle weiterverweisen. Für diesen Zweck müssen ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden.

Begründung:

Offensichtlich ist die Landesenergie- und Klimaschutzagentur M-V noch zu wenig bekannt. Zuständigkeiten sind unklar, es gibt zahlreiche, wechselnde Fördermöglichkeiten bei verschiedenen Fördermittelgebern und wenig personelle Kontinuität bei den beratenden Institutionen.

Dabei sind kompetente, kostenfreie Beratungsangebote erforderlich („Erstberatung“), die auch die Ansprache „passiver“ Gemeinden umfassen. Entsprechend dem Zuschnitt der vier Planungsregionen sollte es deshalb jeweils eine regionale Beratungsstelle zu Klimaschutz / Energiewende geben. Wo diese Institution angesiedelt wird (Geschäftsstelle des Planungsverbandes, regionale Stelle der LEKA, beauftragte Dritte) spielt zunächst keine Rolle. Ein auf wenige Jahre befristetes Projekt mit unklarer Perspektive erscheint allerdings als organisatorischer Rahmen nicht geeignet.

These 13: Die vielfach angemahnte, bessere „Partizipation“ stößt bei Energiethemen an ihre Grenzen, wenn sie als alleinige Aufgabe der Regionalplanung gesehen wird.

Begründung:

Die Schaffung von Akzeptanz für die aktuelle Energiepolitik, die Zustimmung vor Ort für eine bestimmte Windpark-Planung oder gar eine finanzielle Beteiligung von Anwohnern sind wünschenswert. Sie übersteigen aber bislang den Auftrag und die Möglichkeiten der Regionalplanung. Speziell bei der Planung für die Windenergie geht es vor allem darum, den Auftrag der Regionalplanung und seinen rechtlichen Hintergrund zu erläutern.

Generell ist es eine spannende Frage, ob Beteiligung ein richtiger Weg ist, Akzeptanz bei Energiethemen zu erreichen. Sie wird bei anderen Themen, die ebenfalls raumrelevant sind, weitaus weniger eingesetzt.

Trotzdem ist die Bevölkerung durchaus als ein Akteur zu sehen (eigenes Engagement und Selbstorganisation) und, wenn möglich, in kommunale oder regionale Energiekonzepte einzubinden. Eigene Initiativen sind zu unterstützen und die Akteursvielfalt ist zu nutzen – Kommunen, Bürgerenergie-Genossenschaften und Projektentwickler sind als Partner zu sehen. Verfahrenshindernisse für bürgerschaftliches Engagement sind zu minimieren.

Das BüGembeteilG M-V liefert konkrete Ansätze für Partizipation und könnte auf eine bundeseinheitliche Anwendung hin erweitert werden.

Zu den beteiligten Institutionen

Die **Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)** versteht sich als Forum und Kompetenzzentrum für die Erforschung räumlicher Strukturen und Entwicklungen, ihrer Ursachen und Wirkungen sowie ihrer politisch-planerischen Steuerungsmöglichkeiten. Ihre Arbeitsgruppe „Regionale Steuerung der Energiewende in Nordostdeutschland: Innovationen im Planungssystem?“ hat seit 2016 erforscht, wie die erfolgreiche Entwicklung in den beiden nordostdeutschen Flächenländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern erreicht werden konnte, welche Herausforderungen die regionale Planung Handlungsebene meistern musste und welche planungspraktischen Innovationen dabei hervorgerufen wurden. Sie schließt Anfang 2019 ihre Arbeit ab.

Der **Planungsverband Westmecklenburg** ist für die Regionalplanung in seinem ca. 7.000 km² großen Verbandsgebiet im Osten der Metropolregion Hamburg zuständig. Aktuell wird das Kapitel Energie aus dem regionalen Raumentwicklungsprogramm von 2011 fortgeschrieben. Außerdem läuft das aus der Kommunalrichtlinie des BMU geförderte Projekt „Klimaschutzmanagement Westmecklenburg“, das es sich unter anderem zur Aufgabe gemacht hat, Vorschläge für eine bessere Steuerung der Energiewende durch die Regionalplanung vorzulegen und im März 2019 abgeschlossen wird.

Der **Landesverband Erneuerbare Energien Mecklenburg-Vorpommern (LEE MV)** ist der Dachverband der Erneuerbaren Energien in Mecklenburg-Vorpommern. Er hat sich das Ziel gesetzt, die ökologischen und wirtschaftlichen Vorteile der Erneuerbaren Energien sowie die Notwendigkeit der Energieeinsparung und -effizienz wie auch des Klimaschutzes in Mecklenburg-Vorpommern zu verbreiten und gegenüber der Politik und Öffentlichkeit zu vertreten