



Flächennutzungsmonitoring XI Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün

IÖR Schriften Band 77 · 2019

ISBN: 978-3-944101-77-4

Flächeninanspruchnahme in bundesrelevanten Strategien – am Beispiel von Freiraumverbün- den und Erneuerbaren Energien

Gerold Janssen, Sebastian Bartel, Franziska Wolff

Janssen, G; Bartel, S.; Wolff, F. (2019): Flächeninanspruchnahme in bundesrelevanten Strategien – am Beispiel von Freiraumverbänden und Erneuerbaren Energien. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 77, S. 51-63.

Flächeninanspruchnahme in bundesrelevanten Strategien – am Beispiel von Freiraumverbänden und Erneuerbaren Energien

Gerold Janssen, Sebastian Bartel, Franziska Wolff

Zusammenfassung

Raum- und flächenbezogene Umweltziele bedürfen der Umsetzung durch die räumliche Gesamtplanung. In bundesrelevanten Umweltstrategien finden sich zahlreiche Leitbilder, Konzepte und Handlungsansätze zur Raumentwicklung und -ordnung, die sich mit Instrumenten der Raumplanung verwirklichen lassen. Am Beispiel der Umweltziele zum Erhalt und Schutz von Freiraumverbänden und der Flächenvorsorge für Erneuerbare Energien wird aufgezeigt, wie sich sektorale Ziele raumordnerisch sichern und umsetzen lassen, sofern sie räumliche überörtliche Wirkung haben. Um den hochwertigen Freiraum in seiner Bedeutung für Land- und Forstwirtschaft, für Biodiversität und Biotopverbund, die Ökologie, Siedlungsgliederung und Erholung zu erhalten, können durch eine landes- und regionalplanerische Sicherung – auch über Landesgrenzen hinweg – großräumige Freiraumverbände geschaffen werden. Die räumliche Steuerung für den Ausbau Erneuerbarer Energien ordnet und sichert u. a. die Inanspruchnahme von Flächen für Übertragungs- und Verteilnetzinfrastuktur. Dabei müssen zusätzliche Flächen in Anspruch genommen werden. Die Rolle der Raumordnung hat hier zunehmend an Bedeutung gewonnen, da Anlagen der Energieerzeugung ab einer gewissen Größe und Anzahl raumbedeutsam sind. Die dargebrachten Erkenntnisse basieren auf einem F&E-Vorhaben des Umweltbundesamtes über „Die Bedeutung bundesrelevanter Strategien zur Raumentwicklung für die Umweltpolitik – Analysen, Umsetzungsbeispiele und Handlungsansätze“ (2017-2018).

1 Hintergrund

Raum- und flächenbezogene Umweltziele lassen sich mit den Instrumenten der räumlichen Gesamtplanung durchsetzen. Daneben gibt es raumrelevante Fachplanungen mit Umweltbezug, die entweder über ein eigenes Planungsinstrumentarium verfügen (z. B. die Verkehrswegeplanung, die wasserwirtschaftliche Planung, die Netzausbauplanung, die Landschaftsplanung) oder in Entwicklungsstrategien und Programmen ihren Niederschlag finden (z. B. Klimaanpassungsstrategien, Energiekonzepte). Diese sind in unterschiedlicher Weise mit der räumlichen Gesamtplanung verknüpft. Eine effektive Abstimmung der verschiedenen Instrumente untereinander und die konkrete Umsetzung der Umweltbelange in der Planungspraxis sind Herausforderungen einer nachhaltigen Raumentwicklung, welche eine wichtige Zukunftsaufgabe darstellen.

Gegenstand des Beitrags ist die Bewertung der Handhabung und Wirksamkeit der Umsetzung umweltbezogener Ziele und Grundsätze in der räumlichen Planung auf überörtlicher Ebene (vgl. dazu ausführlich Janssen et al. 2019). Dabei findet die Bewertung der Umsetzung raum- und flächenbezogener Umweltbelange anhand ausgewählter Anwendungsbeispiele rechtlicher, planerischer und programmatischer Art auf den Ebenen Bund, Länder und Regionen statt.

Es stellt sich u. a. die Frage, wie und mit welcher Wirkung raum- und flächenbezogene Umweltziele und -grundsätze aus Bundesstrategien in der Planungspraxis (Raumordnung und Fachplanung) umgesetzt werden, wie der Vollzug von raum- und flächenbezogenen Umweltzielen verbessert werden kann und welche Konsequenzen (welcher Änderungsbedarf) sich für die Umweltpolitik des Bundes bzgl. ihrer raumrelevanten Strategien und Regelungen ergeben.

Folgende Strategien des Bundes mit Raumbezug (einschließlich der damit in Zusammenhang stehenden Aktions-/Umsetzungsprogramme) wurde für die Themen Freiraumvorsorge und Flächenbedarf für Erneuerbare Energien einbezogen: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (beschlossen von der 41. MKRO am 09.03.2016) (MKRO L/H), Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Neuaufgabe 2016 (2017) (DNS), Integriertes Umweltprogramm 2030 (2016) (IUP), Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (Biodiversitätsstrategie, 2007) (NBS), Deutsche Anpassungsstrategie (2008) (DAS)/Fortschrittsbericht mit Aktionsplan Anpassung (APA) (2015), Klimaschutzplan 2050 (2017)/Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (2014), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II (2016), Bundeskonzept Grüne Infrastruktur (2017), Naturschutzoffensive 2020 (2015) und Weißbuch Stadtgrün (2017).

2 Rechtlicher und raumplanerischer Rahmen

Ausgehend von den verschiedenen Planungsebenen Bund, Länder, Regionen finden sich in der überörtlichen Raumordnung Umweltziele räumlicher und flächenbezogener Art gesetzlich im Raumordnungsgesetz (ROG) geregelt. § 2 Abs. 2 ROG enthält die raumordnerischen Grundsätze, die im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren sind.

Leitvorstellung der Raumordnung ist nach § 1 Abs. 2 HS 1 ROG eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist Grundvoraussetzung für ökonomische und soziale Stabilität. Wirtschaftliche und soziale Raumnutzungen konkurrieren also nicht nur mit ökologischen Raumfunktionen, sondern hängen von ihnen ab (Robers 2003, 108-109). Der Schutz grundlegender ökologischer Funktionen eines Raums bildet folglich den Rahmen für die künftige soziale

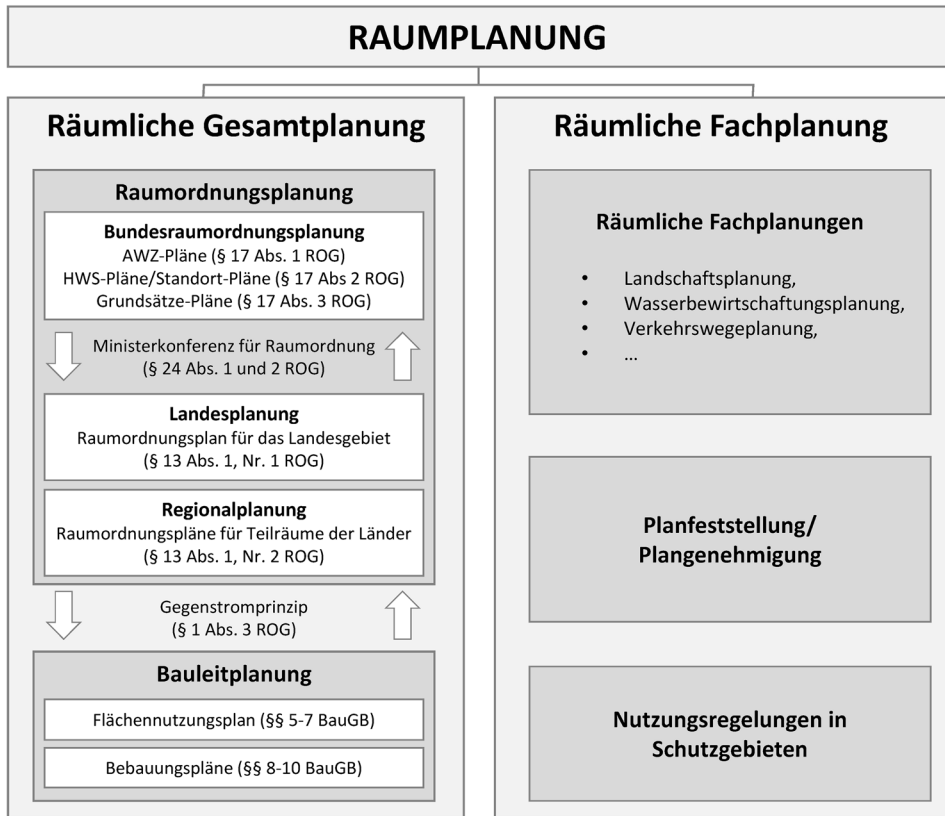


Abb. 1: Raumplanungsebenen und -instrumente in Deutschland (Quelle: © Janssen 2019)

und wirtschaftliche Entwicklung (Kühling 2003: 65), die Tragkapazität der Umwelt stellt eine unüberwindbare Grenze für menschliche Entwicklungstätigkeit dar (Robers 2003, 110-112). Umweltbezogene raumbezogene Festlegungen dienen daher der Operationalisierung des Belangs „ökologische Funktionen“.

Da es sich bei Raumordnung um einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung handelt und die Länder überdies eine Abweichungskompetenz haben, finden sich raumordnerische Grundsätze auch in den Regelungen der Landesplanungsgesetze. Die Aufnahme landesspezifischer Grundsätze in die Landesplanungsgesetze wird in den Bundesländern indes sehr ambivalent gehandhabt. Während im Freistaat Sachsen und in Hessen gänzlich darauf verzichtet wird, wurden in Niedersachsen und im Freistaat Bayern Grundsätze aufgenommen und auch als solche bezeichnet (im Freistaat Thüringen sind es „Leitlinien“).

Die zentrale Regelung im ROG für umweltbezogene Grundsätze ist in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG normiert, ergänzt durch § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 5 und 6 ROG. Aber auch weitere

fachliche Grundsätze enthalten direkte und/oder indirekte Regelungen für Umweltbelange, wie zum Beispiel Regelungen zur Daseinsvorsorge (Nr. 1 Satz 2), zum Verkehr (Nr. 3 Satz 5, 6 und 7) oder zur Land- und Forstwirtschaft (Nr. 5 Satz 3 ROG). Ergänzend können auch die raumbedeutsamen Planungen der EU erwähnt werden (Nr. 8 ROG).

Die Konkretisierung der raumordnerischen Grundsätze erfolgt in den Raumordnungsplänen. Dazu gehören auf Bundesebene die AWZ-Raumordnungspläne für Nordsee und Ostsee gemäß § 17 Abs. 1 ROG (mit Relevanz für die Offshore-Windkraft), die Standortpläne für See- und Flughäfen und der neugeschaffene, länderübergreifende Hochwasserschutzplan gemäß § 17 Abs. 2 ROG sowie der Grundsätzeplan gemäß § 17 Abs. 3 ROG (wonach die Grundsätze in § 2 Abs. 2 ROG konkretisiert werden können als auch die Sicherung von Freiräumen), wobei die letztgenannten Planungen von Bundesebene bislang nicht erfolgt sind.

Auf Länderebene vollzieht sich die Raumordnungsplanung in landesweiten Raumordnungsplänen (z. B. Landesentwicklungspläne oder -programme) und für die Teilräume in der Regionalplanung durch Regionalpläne.

Da die Raumordnung grundsätzlich keine eigenen Umweltdaten erhebt, ist sie auf die Zuarbeit der raumbezogenen Fachplanungen angewiesen. Überdies nutzen Umweltfachgebiete ihrerseits die räumliche Planung für die Umsetzung ihrer Umweltfachziele. Wenngleich diese Fachplanungen überwiegend behördeninterne Wirkung haben, sind sie zum Teil sogar rechtlich verbindlich (siehe § 35 Abs. 3 Nr. 2 BauGB: Landschaftsplan und Pläne des Wasserrechts, Abfall- oder Immissionsschutzrechts).

Eine weitere Verzahnung zwischen der Raumordnung und der Fachplanung findet über den Integrations- und Harmonisierungsauftrag der Raumordnung statt. So schreibt § 7 Abs. 4 ROG (für die Landschaftsplanung in Verbindung mit § 10 Abs. 3 BNatSchG) vor, dass die Raumordnungspläne auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen von öffentlichen Stellen enthalten sollen (!), die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.

Schließlich sind raumbedeutsame Strategien und Programme in unterschiedlicher Form mit der räumlichen Gesamtplanung verknüpft.

3 Raumrelevante Aspekte in Bundesstrategien

Dieser Beitrag fokussiert nachfolgend auf die Sicherung von Freiraumverbänden und die Flächeninanspruchnahme für Erneuerbare Energien, um die Anwendung in der Gesamt- und Fachplanungspraxis zu veranschaulichen.

3.1 Freiraumverbünde

Im Themenfeld der Schaffung und des Erhalts von Freiraumverbänden werden als Umweltziele vornehmlich quantitative Vorgaben zur Vermeidung des weiteren Rückgangs von Freiraumflächen je Einwohner und ein länderübergreifender Biotopverbund (bis Ende 2025), der mindestens 10 % der Fläche eines jeden Landes umfasst, genannt (in Anlehnung an die Biodiversitätskonvention). Diverse räumliche Vorgaben wie die Schaffung eines Biotopverbunds, die Minimierung von Zerschneidungseffekten (bspw. NBS, MKRO L/H, Bundeskonzept Grüne Infrastruktur) sowie der Erhalt der Durchlässigkeit von Landschaften dienen als Maßnahmen der Zielerreichung. Weiterhin werden ein ökologisches Grünflächenmanagement, die Förderung von Gebäude bewohnenden Arten, die quantitative und qualitative Verbesserung urbaner grüner Infrastrukturen sowie die Mehrfachnutzung von Grün- und Freiräumen angesprochen. Mehrere Strategien gehen auf den Erhalt und Schutz unzerschnittener verkehrsarmer Räume, die Hotspots der biologischen Vielfalt und die Wiedervernetzung durch den Bau von Querungshilfen ein. Außerdem soll die Anzahl von Regionalparks und Freiraumverbänden im Umfeld großer Städte deutlich erhöht werden (NBS). Des Weiteren sollen mehr und höherwertigere Naturflächen in den Städten entstehen und Stadt und Umland stärker durch Grünzüge miteinander verbunden werden, da diese zugleich als Kalt- und Frischluftschneisen fungieren. Als weitere Ansatzpunkte werden die Aufstellung landesweiter Wiedervernetzungsconzepte und eine naturverträgliche Ausgestaltung der Landwirtschaftspolitik und Agrarförderung genannt (Bundeskonzept Grüne Infrastruktur).

Rechtliche Anwendungsbeispiele

Ein rechtliches Anwendungsbeispiel auf der Ebene des Bundes stellt § 1 Abs. 6 BNatSchG dar, welcher den Erhalt und die Neuschaffung von Freiraumverbänden in besiedelten und siedlungsnahen Bereichen fordert. Das Ziel „Naturerfahrungsräume“ zu schaffen, übertrifft den bloßen Zweck des Erhalts von Natur und Landschaft und setzt ein didaktisches Ziel, das besonders die städtische Bevölkerung Natur erleben und erfahren kann. Dies entspricht dem Ziel bundesrelevanter Strategien. Gemäß § 20 Abs. 1 BNatSchG soll ein Netz verbundener Biotope (Biotopverbund) geschaffen werden bei Übernahme des 10-Prozent-Ziels. Dies entspricht wortwörtlich der quantitativen Vorgabe der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Dem Biotopverbund kommt eine zentrale Rolle im Sinne der Verwirklichung des Ziels der dauerhaften Sicherung der biologischen Vielfalt gemäß § 1 Abs. 2 BNatSchG zu. Aufgrund mangelnder Definitionen von Begriffen gibt die Norm nur eine Richtung vor, die Konkretisierung bleibt jedoch im Wesentlichen dem Vollzug der Länder vorbehalten.

Ein klares Defizit in den benannten Regelungen zeichnet sich in einer fehlenden Terminierung der Zielerreichung ab. Die ursprünglich im Gesetzesentwurf der BNatSchG-Novelle 2017 vorgesehene Fristsetzung zur Einrichtung eines Biotopverbundes wurde

ersatzlos gestrichen. Begründet wurde dies damit, dass Defizite bei der rechtlichen Sicherung eines einheitlichen Konzepts befürchtet werden.

Planerisches Anwendungsbeispiel

Als planerisches Anwendungsbeispiel im Themenfeld Freiraumverbünde dienen die Festsetzungen des Landesentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommerns (LEP M-V) aus dem Jahr 2016. Hier lassen sich umfangreiche Festsetzungen zu Freiraumverbünden finden. U. a. wird die Bedeutung eines landesweiten Biotopverbundsystems zum Schutz der Artenvielfalt und der Lebensräume hervorgehoben und die besondere ökologische Bedeutung unzerschnittener landschaftlicher Freiräume, insbesondere für störungsempfindliche Tierarten bei Infrastrukturplanungen, betont. Aus dem Gutachtlichen Landschaftsrahmenplan (GLRP) wurde für die Regionalen Raumentwicklungsprogramme ein Fachvorschlag zur Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Naturschutz und Landschaftspflege im LEP M-V als landesweite räumliche Anforderungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und zum Erhalt der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts abgeleitet. Auf Grundlage dieses Fachvorschlags wurden die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete „Naturschutz und Landschaftspflege“ festgelegt und gemäß § 6 Abs. 4 Landesplanungsgesetz M-V nach Abwägung mit anderen Belangen in das LEP M-V übernommen. Als ein möglicher Erfolgsfaktor für die umfassende Berücksichtigung dieses Umweltbelanges kann der Input des Gutachtlichen Landschaftsprogramms gesehen werden. Es liefert eine Art „Übersetzungskarte“ für die Raumordnung, sodass die Raumplanung die Raumordnungsgebiete direkt in den LEP übernehmen kann. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass bei der Fortschreibung des LEP M-V 2016 das Problem bestand, dass der Gutachterliche Landschaftsrahmenplan noch nicht aktualisiert war und mit einer Reihe von Gutachten und Expertenwissen qualifiziert werden musste. Unterstützend für die Umsetzung im Zusammenhang mit unzerschnittenen landschaftlichen Freiräumen wirkt zudem das Konzept „Erhaltung und Entwicklung der Biologischen Vielfalt in Mecklenburg-Vorpommern“. Als Hemmnis für die Umsetzung großräumiger Freiraumverbünde können andererseits die vordringlichen Vorhaben des Bundesverkehrswegeplans 2030 angesehen werden, wonach Straßen mit einer Gesamtlänge von 1 949 km unzerschnittene Großräume durchschneiden (BVWP 2030, S. 24). Im Rahmen der Maßnahmen des BVWP 2030 werden immerhin Tierquerungshilfen für 26 Lebensraumnetzwerke im Zuge von Ausbauvorhaben Straße wiedervernetzt.

Programmatische Anwendungsbeispiele

Auf Ebene raumrelevanter Programme werden die oben geschilderten Vorgaben auf Länderebene vor allem in Landesbiodiversitäts-, aber auch in Nachhaltigkeitsstrategien aufgegriffen. Die Biodiversitätsstrategie Nordrhein-Westfalens sieht eine über die Vorgaben des Bundes hinausgehende quantifizierte Zielstellung zum Flächenanteil vor: Die Biotopverbundfläche soll bis 2030 mindestens 15 % der Landesfläche erreichen, also

mehr als die mindestens 10 % Flächenanteil, wie vom Bund spezifiziert. Dabei soll auch der Anteil von Naturschutzgebieten (derzeit ca. 8 %) erhöht werden. Das 15 %-Flächenziel der Biodiversitätsstrategie wurde 2016 in § 35 Landesnaturschutzgesetz NRW rechtlich verankert, allerdings unter Streichung des Adverbs „mindestens“ (15 % der Landesfläche). Die konkrete Umsetzung des landesweiten Biotopverbunds soll über Fördermaßnahmen, Landschaftsplanung und ordnungsbehördlichen Verordnungen hinaus u. a. auch durch den Abschluss langfristiger Verträge und Flächenkäufe vorangetrieben werden. Aktuell umfasst der Biotopverbund ca. 11,5 % der Landesfläche. Eine Biotopverbundskonzeption und ein landesweites Konzept zu Zerschneidungseffekten liegen noch nicht vor. Grundsätzlich hat NRW bundesweit den höchsten Anteil an Naturschutzgebieten an der Landesfläche; allerdings ist das Schutzgebietsnetz des dicht besiedelten Landes relativ kleinräumig. Die geplante Erfolgskontrolle der Umsetzung der Biodiversitätsstrategie NRW (in Bezug auf den Biotopverbund durch drei Indikatoren untersetzt), ist positiv zu bewerten. Als hemmender Faktor für die Umsetzung der 15 % des Biotopverbundes gilt die geringe Verfügbarkeit größerer unzerschnittener Landschaftsräume und damit einhergehender Widerstände von Kommunen und Wirtschaftsakteuren. Nicht zuletzt kritisieren die Landesnaturschutzverbände NRW, dass das Fehlen einer geeigneten naturschutzfachlichen Grundlage für den Landesentwicklungsplan zu Defiziten bei den Zielen zum landesweiten Biotopverbund geführt habe und eine Vielzahl von Projekten des Bundesverkehrswegeplans 2030 relevante Biotopverbundflächen querten bzw. tangierten.

3.2 Flächenbedarf für Erneuerbare Energien

Die räumliche Steuerung für den Ausbau Erneuerbarer Energien ordnet und sichert u. a. die Inanspruchnahme von Flächen für Übertragungs- und Verteilnetzinfrasturktur. In diesem Zusammenhang gewinnt die energetische Nutzung des Untergrundes zunehmend an Bedeutung (Bartel, Janssen 2016). Des Weiteren bestehen räumliche Beschränkungen bei der Standortwahl für die Ausweitung des Anbaus von Energiepflanzen, da empfindliche Biotope und Vorranggebiete für den Naturschutz zu berücksichtigen sind (so in der DAS). Daher soll es keine weitere Flächenausweitung für den Anbau von Biomasse für die Energieerzeugung geben, wenn die Anbaugrenze von 2,5 Millionen Hektar Ackerfläche in Deutschland erreicht ist (Naturschutzoffensive 2020), wenngleich sich dies durch die Raumordnung mangels Genehmigungspflicht nicht steuern lässt. Zudem sollen regionale Klima- und Energiekonzepte aufgestellt und die raumrelevanten Ergebnisse in Raumordnungspläne integriert werden (MKRO L/H). Wichtige mengenmäßige Zielbestimmungen für die Nutzung Erneuerbarer Energien sind in die einschlägigen Fördergesetze eingegangen (vor allem im EEG). Diese Ziele bedeuten auch, dass für den Ausbau der Erneuerbaren Energien zusätzliche Flächen in Anspruch genommen werden müssen. Die Rolle der Raumordnung hat hier zunehmend an Bedeutung gewonnen, da Anlagen der Energieerzeugung ab einer gewissen Größe und Anzahl raumbedeutsam sind.

Rechtliche Anwendungsbeispiele

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen.

Des Weiteren wurde im Zuge der Novellierung des ROG klargestellt, dass eine unterirdische Raumordnung zulässig ist, welche die zukünftig steigende Bedeutung der Nutzungsmöglichkeiten betont. Die räumliche Steuerung für den Ausbau Erneuerbarer Energien erfolgt überwiegend über das Zulassungsrecht. Über das Planungsrecht lässt sich die Standortfrage von Anlagen und Leitungstrassen regeln. Eine finanzielle Vergütung als Förderinstrument für die räumliche Steuerung regenerativer Energie regelt den Zweck der Anlage selbst, wie die Erzeugung von Strom aus Windenergie. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) beinhaltet für eine finanzielle Förderung einer Photovoltaik-Freiflächenanlage in § 11 Abs. 3 und 4 EEG, die standörtlichen Vorgaben für die Vergütungshöhe und kann somit auf das Vorgehen der räumlichen Planung Einfluss nehmen.

Für den Ausbau der Offshore-Windkraft und der hierfür erforderlichen Anbindungsleitungen trifft der Flächenentwicklungsplan Festlegungen mit dem Ziel, die Stromerzeugung aus Windenergieanlagen auf See räumlich geordnet und flächensparend zu gestalten (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 WindSeeG). Mithilfe der Novelle der Grenzüberschreitenden Erneuerbaren-Energie-Verordnung (GEEV) können die Anforderungen des § 5 Abs. 2 Satz 1 Erneuerbare-Energien-Gesetz 2017 (EEG 2017) umgesetzt werden, wonach Ausschreibungen für Erneuerbare Energien im Umfang von 5 % der jährlich zu installierenden Leistung (ca. 300 Megawatt) für die Einbindung von Anlagen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten geöffnet werden sollen. Somit werden bei der Standortwahl lediglich finanzielle und nicht raumplanerische Aspekte berücksichtigt.

Planerisches Anwendungsbeispiel

Im Regionalen Raumordnungsplan der Region Trier (RegROP Trier) lassen sich umfangreiche Festlegungen zur räumlichen Steuerung Erneuerbarer Energien finden. Die Region Trier hat sich sehr frühzeitig mit der Thematik eines alternativen Energieszenarios beschäftigt, daher wurde seitens der Regionalplanung ein erstes Regionales Energiekonzept erarbeitet. Mittels eines quantitativen Ansatzes wurde gezeigt, dass mit endogenen Potenzialen eine vollständige alternative Energieversorgung möglich ist. Aufgrund angespannter Finanzlage konnte das Expertenwissen Dritter nicht finanziert werden, sodass eigene Kapazitäten vor Ort genutzt werden mussten. Aufgrund der in der Region vorhandenen Energiekompetenz konnten viele Akteure (Stadtwerke, Handwerkskammer usw.) zusammengebracht werden, sodass im Zuge der Erarbeitung ein Energienetzwerk entstand, welches durch die regionale Energieagentur und den dazugehörigen Förderverein verstetigt werden konnte. Im Rahmen des Diskurses zum regionalen Energiekonzept wurden die Bürger umfassend beteiligt. Die Identifikation und Selbstbindung

an dieses Konzept ist in der Region relativ hoch, da bspw. die Stadtwerke selbst daran mitgearbeitet haben und sich daher eher daran gebunden fühlen. Das Konzept selbst ist ein informelles Instrument als sachliches regionales Entwicklungskonzept ohne bindende Wirkung. Die Energiekonzepte operationalisieren die im Regionalplan vorgegebenen Festsetzungen durch eine Vielzahl von Maßnahmen. Die Region Trier hat im Jahr 2008 die „Zukunftsstrategie Region Trier 2025“ vorgelegt und damit ein richtungsweisendes Regionales Entwicklungskonzept verabschiedet, welches Ziele und Handlungsstrategien zur langfristigen ökologischen, ökonomischen und sozial verträglichen Energieversorgung in der Region aufzeigt.

Die gute planerische Umsetzung von Vorgaben aus den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien im Bereich des Flächenbedarfs für Erneuerbare Energien hat verschiedene Ursachen. Zum einen basieren die Festlegungen des Regionalplans auf den umfangreichen Vorarbeiten der regionalen Energiekonzepte. Zum anderen sind die Identifikation und Selbstbindung an dieses Energiekonzept und seine Fortschreibungen in der Region relativ hoch, was in Verbindung mit der „Zukunftsstrategie Region Trier 2025“ zur umfassenden Umsetzung umweltbezogener Ziele zur räumlichen Steuerung Erneuerbarer Energien geführt hat.

Programmatische Anwendungsbeispiele

Ziele und Maßnahmen zur räumlichen Steuerung und Flächenvorsorge für Erneuerbare Energien finden sich auf Ebene von Programmen jenseits des Bundes in den Klimaanpassungs- und Energiestrategien sowie in den Klima- und Energiekonzepten bzw. -programmen der Bundesländer. Das Integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württembergs (IEKK) von 2014 beinhaltet das Ziel einer „langfristige[n] Transformation zu Erneuerbaren Energien unter Wahrung ökologischer Kriterien bei der Bioenergie“. Zudem soll Biomasse nachhaltig und effizient genutzt und günstige Rahmenbedingungen für die Windkraft geschaffen werden. Insgesamt greift das IEKK die zentralen Vorgaben der Strategien des Bundes zur räumlichen Steuerung für erneuerbare Energien auf. Es definiert als Ausbauziele für Erneuerbarer Energien, dass bis 2020 38 % der Bruttostromerzeugung bzw. 21 % der Wärmebereitstellung aus erneuerbarer Energiequellen stammen sollen. Dabei sollen im Bereich der Stromerzeugung mindestens 12 % aus Solarenergie gedeckt werden, 10 % aus Windenergie und jeweils 8 % aus Wasserkraft und Biomasse. Diese ambitionierten Ziele sind stringent mit Maßnahmen untersetzt. Allerdings wird im IEKK nicht konkretisiert, in welcher räumlichen Verteilung der Zubau der Erneuerbaren Energien im Land erfolgen könnte oder sollte. Im Hinblick auf den Ausbau Erneuerbarer Energien im Stromsektor wurden in den letzten Jahren bei der Windenergie auf relativ niedrigem Niveau hohe Zubauraten erzielt (2015: rund 150 MW; 2016: 335 MW), während der Zubau von Photovoltaik von einem hohen Niveau sank (2015: 160 MW; 2014: 260 MW; 2010: 1.100 MW). Der Anteil der Fläche für den Anbau von Energiepflanzen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Biogas betrug 2016

schätzungsweise 89,2 %. In der Wärmeerzeugung stieg der Anteil Erneuerbarer Energien gegenüber 2010 um 2,9 % auf 14,9 %.

Die erzielten Erfolge wurden in hohem Maße durch eine Änderung des Landesplanungsgesetzes Baden-Württembergs begünstigt, mit dem die sogenannte „Schwarz-Weiß-Planung“ aufgehoben wurde. Die regionalen Vorranggebiete rufen nunmehr keinen außergebietlichen Ausschluss mehr hervor. Die Regionalverbände des Landes legen „weiße“ Vorranggebiete für regional bedeutsame Windkraftanlagen fest. In allen anderen Gebieten können auch Kommunen selbstständig planen. „Schwarze“ Ausschlussgebiete, in denen der Bau von Windkraftanlagen ausgeschlossen ist, sind auf Ebene der Regionalplanung nicht mehr möglich. Die Freiflächenöffnungsverordnung von 2017 ermöglicht inzwischen auch, PV-Freiflächenanlagen in benachteiligten Gebieten auf Acker- und Grünlandflächen auszuweisen.

Darüber hinaus fördern informatorische und prozedurale Fördermaßnahmen (u. a. „Forum Energiedialog“, Unterstützung von Bürgerenergieanlagen und des „Dialogforums Erneuerbare Energien und Naturschutz“) die langfristige Akzeptanz in der Bevölkerung für den Ausbau der Erneuerbaren Energien und insbesondere der Windenergie. Grundsätzlich dürfte die umfassende Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der IEKK-Entwicklung ebenso wie das regelmäßige Monitoring bzw. Fortschreibung (alle fünf Jahre auf Basis von quantitativen und qualitativen Erhebungen) Akzeptanz und Wirksamkeit des Konzeptes erhöhen.

4 Schlussfolgerungen

Kohärenz der Strategien steigern

Ein Aspekt der durch die im Rahmen der Bestandsaufnahme erfolgten Auswertung der Vorgaben aus bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien ist die nicht immer gegebene Kohärenz zwischen den Strategien. Beispielhaft für diese Feststellung kann der Bedarf neuer Flächen für Erneuerbare Energien im Rahmen des Klimaschutzes auf der einen und die Vorgabe der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf der anderen Seite angesehen werden. Auf der einen Seite bedarf es neuer Flächen bspw. für Windenergieerzeugung und Biomasseproduktion, andererseits geht damit eine mitunter beträchtliche Flächenneuanspruchnahme einher.

Harmonisierung der Strategien

Ein weiteres Beispiel ist ebenfalls mit der Inanspruchnahme von Flächen für die Erzeugung Erneuerbarer Energien aus Klimaschutzgründen im Zusammenhang mit dem Biotop-/Artenschutz gegeben. Hier konfliktieren Vorgaben des Klimaschutzes mit denen zum Freiraumverbund im Zusammenhang mit dem Biotopschutz (auch hinsichtlich der Durchlässigkeit von Landschaften). Es ist demnach auf eine stärkere Harmonisierung

der Strategien zu achten, um die Anwendbarkeit zu erleichtern und letztlich auch die Akzeptanz zu befördern.

Stärkere Operationalisierung der Umweltziele erforderlich

Es bedarf einer Operationalisierung der mitunter abstrakten Vorgaben aus den Strategien. Hierfür kann die Durchführung von Pilotprojekten und/oder Planspielen einen Beitrag leisten. Beispielhaft hierfür kann das Planspiel Flächenhandel des Umweltbundesamtes im Bereich der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme positiv herausgestellt werden. Eine weitere Option stellt die Schaffung von Experimentierräumen zur Umsetzung ausgewählter Umweltziele begrenzt auf bestimmte Flächen in städtischen und ländlichen Räumen dar.

Messbare Zielvorgaben erhöhen die Erfolgskontrolle von Strategien

Einen weiteren wichtigen Aspekt stellt der Einsatz von quantifizierten Zielvorgaben und Fristen in Strategien des Bundes dar. Werden sie gesetzt, erhöht dies die Chance, dass auch die Länder und Kommunen entsprechende (der Umsetzung förderliche) Vorgaben treffen; allerdings können einige Bundesländer hier noch stärkeres Engagement zeigen. Beispielsweise wurden bislang keine Ausbauziele für PV-Anlagen festgelegt. Quantifizierte Ziele haben den Vorteil der Messbarkeit des Erreichungs- und Wirkungsgrads.

Strategien im Gesetzgebungsverfahren anwenden

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien könnte insofern ergänzt werden, dass alle (thematisch relevanten) Strategien bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen berücksichtigt werden müssen. Bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen besteht seit 2009 eine Verpflichtung zur Nachhaltigkeitsprüfung, die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert ist. Dies ist der Grund dafür, dass im Rahmen der Begründungen neuer Gesetzesvorhaben in der Regel ein allgemeiner Hinweis gegeben ist, dass die Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt wurde.

Zusammenarbeit zwischen Fachplanung und Raumplanung stärken

Fachliche Grundlagen der Fachplanung sind essentiell für die Raumordnung wie sich bspw. im Zusammenhang mit der Landschaftsplanung, aber auch Verkehrs- oder Energiekonzepten zeigt. Dabei spielen sowohl Aktualität als auch Detaillierungsgrad hinsichtlich der Implementierung von Vorgaben aus den Bundesstrategien eine wichtige Rolle. Einerseits ist die Zusammenarbeit von Raumordnung und Fachplanung zu befördern und andererseits ist eine Stärkung der Raumordnung gegenüber der Fachplanung erforderlich.

Verbindlichkeit der Strategien erhöhen

Anzustreben ist, die Verbindlichkeit der Vorgaben aus den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien zu erhöhen. Falls Vorgaben aus den Strategien nicht aufgegriffen werden, könnte dies an Konsequenzen geknüpft sein (z. B. Anreize und Sanktionen bei der Zuteilung von Fördermitteln). Wo fachlich sinnvoll, sollten Umweltziele (einschließlich quantifizierte Zielvorgaben) rechtlich verankert werden. Gemäß § 17 Abs. 3 ROG kann der Bund für die Entwicklung des Bundesgebietes einzelne raumordnerische Grundsätze nach § 2 Abs. 2 ROG durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan konkretisieren.

Gegenstromprinzip stärken

Damit die Vorgaben aus den bundesrelevanten Raumentwicklungsstrategien in der Bauleitplanung „ankommen“, ist darauf zu achten, dass diese in ihrer Vielfalt möglichst konfliktbereinigt sind. Zudem sollten die Vorgaben weniger abstrakt formuliert werden, damit sie von der Landes- und Regionalplanung und der Bauleitplanung umgesetzt werden können.

Leitvorstellung der Raumordnung qualifizieren

Der Schutz grundlegender ökologischer Funktionen eines Raums bildet den Rahmen für künftige soziale und wirtschaftliche Entwicklungen, die Tragkapazität der Umwelt stellt eine unüberwindbare Grenze für menschliche Entwicklungstätigkeit dar. Umweltbezogene, raumbezogene Festlegungen dienen daher der Operationalisierung des Belanges „ökologische Funktionen“.

Einsatz informeller Instrumente der Raumordnung

Die Raumordnung agiert nicht unwesentlich mit informellen Instrumenten. Der Einsatz informeller Instrumente der Regionalentwicklung führt z. B. zu einer deutlichen Zunahme des Einsatzes Erneuerbarer Energien, zu vermehrter Energieeinsparung sowie zur effizienten und rationellen Energienutzung in der Region und es wurden in einem positiven Umfeld in der Energielandschaft der Region und mithilfe regionaler Bündnisse Netzwerke etabliert.

Raumordnung als Koordinierungsinstrument nutzen

Der Umweltschutz sollte die Raumplanung zur Umsetzung seiner raum- und flächenbezogenen Ziele stärker und konsequent nutzen. Aufgabe des Umweltschutzes ist es, die für raumplanerische Abwägung erforderlichen Kriterien und Maßstäbe in seinen Strategien und Fachplanungen konkret zu benennen. Die Raumordnung trägt als raum- und fachübergreifendes Koordinierungsinstrument wesentlich dazu bei, Umweltbelange und ökologische Funktionen des Raumes planerisch und vorsorgend zu sichern.

5 Literatur

- Bartel, S.; Janssen, G. (2016): Raumplanung im Untergrund unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes. NuR (2016) 38: 237-246.
<https://doi.org/10.1007/s10357-016-2992-0> (Zugriff: 05.08.2019).
- Janssen, G.; Bartel, S.; Wolff, F. (2019): Die Bedeutung bundesrelevanter Strategien zur Raumentwicklung für die Umweltpolitik – Analysen, Umsetzungsbeispiele, Handlungsansätze. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Texte/UBA 50/2019: 1-197.
<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/die-bedeutung-bundesrelevanter-strategien-zur> (Zugriff: 05.08.2019).
- Kühling, W.; Hildmann, C. (2003): Umweltziele koordinieren und verbindlich machen! RaumPlanung, April 107/2003.
- Robers, T. (2003): Das Gebot der nachhaltigen Entwicklung als Leitvorstellung des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen. Band 209, Münster.
- Planungsgemeinschaft Region Trier, Regionales Raumordnungsplan Region Trier (2014): Entwurf Januar 2014. Plansatz G 220: 97.
http://www.plg-region-trier.de/upload/Textband_kpl070214_4202.pdf
(Zugriff: 05.01.2018).