Positionspapier aus der ARL



Nr. 88

Raumordnerische Aspekte zu den Gesetzesentwürfen für eine Energiewende

Hannover 2011

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG

Positionspapier aus der ARL

Nr. 88

Raumordnerische Aspekte zu den Gesetzesentwürfen für eine Energiewende

Hannover 2011

Dieses Positionspapier wurde von den Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises Neuausrichtung der Energieversorgung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet:

Ministerialrat Matthias Bergmeier, Wiesbaden

Prof. Dr . iur Wilfried Erbguth, Vizepräsident der ARL, Rostock

Ministerialdirigent a. D. Dr.-Ing. Bernhard Heinrichs, Präsident der ARL, Schwerin

Ministerialdirektor a. D. Dr . iur Peter Runkel, Berlin

RA Dr. jur. Holger Schmitz, Berlin

Geschäftsstelle der ARL: WR V „Rechtliche und konzeptionelle Grundlagen der Raumentwicklung“

Leitung: Dipl.-Ing. Andreas Stefansky (Stefansky@ARL-net.de)

Hannover, Juli 2011
Positionspapier Nr. 88
ISSN 1611 – 9983

Zitierempfehlung:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011):
Raumordnerische Aspekte zu den Gesetzesentwürfen für eine Energiewende
Positionspapier aus der ARL Nr. 88
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00880

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42-0, Fax (+49-511) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

0. Vorbemerkungen

Mit Interesse hat die ARL die Gesetzesvorhaben des Bundes zur Neuausrichtung der Energieversorgung zur Kenntnis genommen und hierzu einen Ad hoc-Arbeitskreis (AAK) eingerichtet. In einem ersten Schritt hat sich der AAK am 14.04.2011 mit einer Stellungnahme zunächst zum Entwurf des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes an den Chef des Bundeskanzleramtes, die Chefs der Staatskanzleien der Länder sowie die Mitglieder der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) gewendet.

Eine ausführlichere Stellungnahme, die auch eine Positionierung zum Gesetz für eine klimagerechte Stadtentwicklung beinhaltete, ging am 21.06.2011 an:

- den Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- den Bundestagsausschuss für Wirtschaft und Technologie
- den Bundestagsausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
- den nationalen Normenkontrollrat
- die energiepolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Parteien des Deutschen Bundestages

Die ARL nimmt zu raumordnerisch bedeutsamen Fragen der Entwürfe für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) und für ein Gesetz zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden wie folgt Stellung.

1. Entwurf für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)

Die Zielsetzung des NABEG, den Ausbau des Übertragungsnetzes mit überregionaler Bedeutung zu beschleunigen und gleichzeitig die Bürgerbeteiligung im Planungsprozess deutlich zu verbessern, wird von der ARL ausdrücklich unterstützt.

- Die 1. Stufe, durch ein Bedarfsplangesetz des Bundes den Netzausbaubedarf verbindlich festzustellen, wird als notwendig anerkannt.
- Die 2. Stufe, Trassenkorridore mit überregionaler Bedeutung verbindlich raumverträglich festzulegen, als Bundesaufgabe zu sehen, begrüßt die ARL ebenfalls. Bei der Ausgestaltung dieser Aufgabe empfiehlt die ARL, anstelle der verfolgten Bundesfachplanung die Einführung eines bundesweiten und die ausschließliche deutsche Wirtschaftszone (AWZ) erfassenden **Raumordnungsverfahrens des Bundes** in das Raumordnungsgesetz, dessen Ergebnis für die öffentlichen Planungsträger verbindlich ist. Die Durchführung des Verfahrens muss in der Hand der zur Neutralität verpflichteten **obersten Raumordnungsbehörde des Bundes** (zzt. BMVBS) liegen, die sich der Bundesnetzagentur – die derzeit schon der Fachaufsicht des BMVBS im Bereich Eisenbahnen unterliegt – und des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydographie (BSH) – wie im Fall der Raumordnungsplanung für die ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) – für die vorbereitenden Verfahrensschritte bedient.

  Nur so erscheinen die verfolgten Ziele, eine rasche, aber zugleich räumlich ausgewogene, nämlich die verschiedenen Raumansprüche und räumlichen Schutzansprüche berücksichtigende Abstimmung der erforderlichen länderübergreifenden Trassenkorridore gerade auch unter Akzeptanzgesichtspunkten erreichbar (zur näheren **Begründung** siehe Anlage1).

2. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden

Die Regelungen des Gesetzentwurfs erweitern insbesondere die **Möglichkeiten** der Städte und Gemeinden zur klimagerechten Stadtentwicklung. Damit ist aber noch nicht sichergestellt, dass die Städte und Gemeinden im erforderlichen Umfang von den vorgeschlagenen Möglichkeiten Gebrauch machen und insbesondere im Außenbereich ausreichend große Flächen für erneuerbare Energien ausweisen. Solche **Verpflichtungen** zu begründen ist vielmehr **Aufgabe der Raumordnung**. Um die Umsetzung der mit dem Gesetzentwurf verfolgten Zielsetzung der Stärkung des Klimaschutzes im Bauplanungsrecht sicherzustellen wird vorgeschlagen, ergänzend Änderungen im **Raumordnungsgesetz** (ROG) vorzusehen (2.1 bis 2.3).

2. 1 Gebiete für erneuerbare Energien als Festlegung in Raumordnungsplänen

Während im BauGB die Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen an den Bedarf einer klimagerechten Stadtentwicklung angepasst werden sollen, fehlt ein solcher Vorschlag zu § 8 Abs. 5 ROG. Er sollte als Nutzungen im Freiraum auch **Gebiete für erneuerbare Energien wie Windenergie** benennen (siehe **Formulierungsvorschlag** in Anlage 2).

2.2 Repowering von Windenergieanlagen

Repowering von Windenergieanlagen ist auch eine Aufgabe der Raumordnung, da Gebiete für die Nutzung von Windenergie nicht nur in Flächennutzungsplänen dargestellt, sondern in weit größerem Umfang als Vorrang- oder Eignungsgebiete in Regionalplänen festgelegt werden. Daher sollte das ROG eine mit § 249 Abs. 2 EBauGB (Nr. 12) vergleichbare Regelung enthalten (siehe **Formulierungsvorschlag** in Anlage 3).

2.3 Räumliches Gesamtkonzept für den Ausbau der erneuerbaren Energien

Wenn der Bund in seinen Energiekonzepten und künftig im Erneuerbare-Energien-Gesetz ehrgeizige Ziele für den Ausbau erneuerbarer Energien aufstellt, müssen die dafür erforderlichen räumlichen Voraussetzungen nachgewiesen werden. Dazu reichen räumliche Potenzialanalysen nicht aus, wie sie in Nr. 19 des Beschlusses der Bundesregierung vom 06.06.2011 „Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich“ vorgeschlagen werden; sie müssen vielmehr mit räumlichen Restriktionsanalysen zu einem **räumlichen Gesamtkonzept für die Bundesrepublik Deutschland** zusammengeführt werden.

Eine Rechtsgrundlage für eine solche **bundesweite räumliche Planung für den Ausbau der erneuerbaren Energien** bildet § 17 Abs. 1 ROG, der es dem Bund erlaubt, einzelne gesetzliche Grundsätze **planerisch** für das gesamte Bundesgebiet zu **konkretisieren** (hier: § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 8 ROG – Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau erneuerbarer Energien). Die dabei vorgeschriebene Beratungs- und Unterrichtungspflicht der MKRO sollte zu einer **Verständigung auf einheitliche Annahmen** für Potenziale und Restriktionen genutzt werden und zu einer **gerechteren Verteilung** der erneuerbaren Energien **im Raum** beitragen. Gegenüber den Bürgern hätte ein solcher Plan den **Akzeptanzvorteil**, dass er nach bundesweit einheitlichen Kriterien aufgestellt worden wäre und **alle Regionen gleich behandeln würde.**

Da der so vom Bund aufgestellte Plan nach geltender Rechtslage die Länder nicht strikt binden würde, sondern von diesen bei der Landes- und Regionalplanung nur zu berücksichtigen wäre, sollte die **Verbindlichkeit des Plans erhöht werden**. Der Bund sollte

auf der Grundlage eines solchen Plans **für die einzelnen Länder verbindliche Flächenvorgaben** für erneuerbare Energien festlegen können. Die Länder müssten diese Vorgaben dann auf ihre Regionen verteilen, die diese in den Regionalplänen räumlich gebietsscharf umsetzen. Eine solche Flächenvorgabe für erneuerbare Energien gegenüber den Ländern entspricht der Vorgehensweise der EU gegenüber den Mitgliedstaaten (Richtlinie 2009/28/EG) (siehe **Formulierungsvorschlag** in Anlage 4).

2.4 Solaranlagen im Außenbereich

Kritisch zu bewerten ist die vorgeschlagene Regelung, **Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie** an oder auf zulässiger Weise errichteten Gebäuden im **Außenbereich** zu privilegieren, wenn die Anlage dem Gebäude untergeordnet ist (Nr. 7 c) – § 35 Abs. 1 Nr. 8 EBauGB). Da Solarthermieanlagen und Photovoltaikanlagen im Gegensatz zu Windenergieanlagen nicht störend sind, gehören sie grundsätzlich in den besiedelten Bereich – nah zum Verbraucher – und nicht in den Außenbereich. Zumindest müsste ausgeschlossen werden, dass solche Anlagen auf zulässiger Weise errichteten, aber dauerhaft aufgegebenen baulichen Anlagen errichtet werden dürfen, für die eine Rückbauverpflichtung nach § 35 Abs. 5 BauGB besteht. Im Übrigen sollte der neue Privilegierungstatbestand in die Steuerungsmöglichkeit durch Flächennutzungsplanung und Regionalplanung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB einbezogen werden.

Anlage 1:

Begründung des Änderungsvorschlages zu Art. 1 des geplanten Netzausbaubeschleunigungsgesetzes: Bundesfachplanungsgesetz

1. Das neue Instrument des Bundesfachplans geriert sich als räumliche Fachplanung des Energiebereichs, ist aber nach der Inhaltsbeschreibung in § 5 d.E. deutlich am Raumordnungsverfahren (ROV) orientiert, bis hin zu weitgehend wörtlichen Übernahmen aus § 15 Raumordnungsgesetz (ROG). Dem entspricht es, dass das ROV im instrumentellen Einsatzbereich des Gesetzes explizit ausgeschlossen wird, vgl. § 22 S. 1 d.E.
2. Damit gerät bereits die kompetenzrechtliche Absicherung des Gesetzes in Zweifel:
   - Als energiebezogene Fachplanung kann sie sich zwar auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG berufen, darf aber keine raumordnerischen Aufgaben zugewiesen bekommen.
   - Ordnet man die Bundesfachplanung der Sache nach als Raumordnung ein, gehört der instrumentelle Standort einer dergestalt „raumordnenden" Bundesfachplanung in das ROG, zumindest müsste die Bundesfachplanung mit dem Instrumentarium und den Strukturen des ROG abgestimmt sein. Das ist ersichtlich nicht der Fall, schon deshalb nicht, weil eine am ROV der Sache nach orientierte „Bundesfachplanung" eben nach dem System des Raumordnungsrechts kein Planungsmittel, sondern ein flankierendes bzw. sicherndes Instrument darstellt. In letzterem Sinne wiederum durchbricht der „Plan" die rechtssystematische Einordnung des ROV wegen seiner Bindungswirkung gegenüber dem Planfeststellungsverfahren, weil das Ergebnis von ROV herkömmlich lediglich eine Berücksichtigungspflicht i.S.d. § 3 Abs. 2 Nr. 4, § 4 Abs. 1 S. 1, 2 ROG nach sich zieht. Ferner lässt das Gesetz offen, wie sich der neue Bundesplan zu § 5 ROG verhält (der Bundesfachplanungen bzw. -maßnahmen betrifft) und wie sich allgemein das Verhältnis zu den Raumordnungsplänen der Länder nach § 8 ROG, genauer: deren Bindungswirkung, darstellt, aber auch zu denjenigen des Bundes gem. § 17 ROG und hier insbesondere mit Blick auf die Raumordnungspläne in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone. Schließlich leitet sich aus der kompetenziellen Einordnung als Raumordnung zugleich die ressortbezogene Zuordnung ab, mit anderen Worten: Wenn der Bundesfachplan als Mittel der Raumordnung zu verstehen ist, muss seine Aufstellung auch durch das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium erfolgen, das sich der Bundesnetzagentur oder ähnlicher fachlicher Stellen für vorbereitende Arbeiten bedienen kann. Eine solche Arbeitsteilung wird erfolgreich zwischen BMVBS und BSH bei der Aufstellung der Raumordnungspläne für die Ausschließliche Wirtschaftszone auf der Grundlage von §17 (3) ROG praktiziert.
   - Schließlich lässt sich nicht mit einer Kompetenzkombination (aus dem Recht der Wirtschaft und demjenigen der Raumordnung) helfen. Ihre Grenze ist überschritten, wenn die Zusammenführung von Einzelkompetenzen über deren inhaltliche Addition hinaus eine neue Regelungsmaterie schafft. Das aber wäre mit Blick auf den Bundesfachplan der Fall, weil er sich gleichzeitig als Instrument der Fachplanung und der Raumordnung darstellten würde.

Anlage 2:

Formulierungsvorschlag (ohne rechtsförmliche Prüfung) zu Nr. 2.1 der Stellungnahme

Das Raumordnungsgesetz vom…….wird wie folgt geändert:

§ 8 Abs. 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe b) wird wie folgt gefasst:

„b) Nutzungen im Freiraum wie

aa) Gebiete für erneuerbare Energien, insbesondere Windenergie,

bb) Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen;“

Anlage 3:

Formulierungsvorschlag (ohne rechtsförmliche Prüfung) zu Nr. 2.2 der Stellungnahme

Das Raumordnungsgesetz vom…….wird wie folgt geändert:

§ 8 Absatz 7 werden folgende Sätze angefügt:

„Bei Vorranggebieten und Eignungsgebieten für die Nutzung durch Windenergieanlagen kann auch zugelassen werden, dass die Gemeinden bei der Anpassung der Bauleitpläne nach § 1 Abs. 4 BauGB entsprechend § 249 Abs. 2 Sätze 1 und 2 BauGB vorgehen. Festlegungen in Raumordnungsplänen, die die Rechtswirkungen des § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB haben, können mit Bestimmungen entsprechend § 249 Abs. 2 Sätze 1 und 2 BauGB mit Wirkung für die Zulässigkeit raumbedeutsamer Windenergieanlagen nach § 35 Absatz 1 Nummer 5 BauGB verbunden sein.“

Anlage 4:

Formulierungsvorschlag (ohne rechtsförmliche Prüfung) zu Nr. 3.3 der Stellungnahme

Das Raumordnungsgesetz vom……wird wie folgt geändert:

Dem § 17 Abs. 1 wird folgender Absatz 1a angefügt:

„Auf der Grundlage eines Raumordnungsplans nach Absatz 1 kann für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von besonderer nationaler oder europäischer Bedeutung, wie für den Ausbau erneuerbarer Energien, insbesondere der Windenergie, durch Rechtsverordnung der Bundesregierung bestimmt werden, für welchen flächenmäßigen Anteil einer nationalen oder europäischen Zielsetzung für den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und bis zu welchem Zeitpunkt die einzelnen Länder die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen haben. In der Verordnung kann auch bestimmt werden, dass die Länder dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in bestimmten Abständen über den Stand der Umsetzung der auf sie entfallenden Anteile berichten. Das Ministerium fasst diese Berichte zusammen und legt sie mit einer Stellungnahme dem Deutschen Bundestag vor.“

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

www.ARL-net.de

Nr. 88 **Raumordnerische Aspekte zu den Gesetzesentwürfen für eine Energiewende.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Neuausrichtung der Energieversorgung“ der ARL. Hannover, 2011.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00880

Nr. 87 **Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern.** Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Einzelhandel“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2011.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00876

Nr. 86 **Zur zukünftigen Ausgestaltung des Risikomanagements in der Raumplanung.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung“ der ARL. Hannover, 2011.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00869

Nr. 85 **Raumordnerische Verträge zielorientiert und aufgabengerecht einsetzen.** Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2011.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00854

Nr. 84 **Strategische Regionalplanung = Strategic Regional Planning.** Deutsche und englische Ausgabe. Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Aufgaben einer strategischen Regionalplanung für eine nachhaltige regionale Entwicklung“ der ARL. Hannover, 2011.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00847

Nr. 83 **Gemeindefinanzreform - Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht.** Positionspapier aus dem gemeinsamen Ad-hoc-Arbeitskreis „Fiskalische Situation der Kommunen und Raumentwicklung“ der ARL und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL). Hannover, 2010.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00830

Nr. 82 **Regionalpolitik im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Wirtschaftskrise und Regionalentwicklung“ der ARL. Hannover, 2010.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00827

Nr. 81 **Klimawandel als Aufgabe der Regionalplanung.** Erarbeitet von Mitgliedern und Gästen des ARL-Arbeitskreises „Klimawandel und Raumplanung“ sowie des Informations- und Initiativkreises „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2009.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00819

Nr. 80 **Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen.** Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL). Hannover, 2009.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00807

Nr. 79 **Künftige Herausforderungen der großräumigen Verkehrsentwicklung.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Neue Rahmenbedingungen und Herausforderungen der großräumigen Verkehrsentwicklung“ der ARL. Hannover, 2009.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00795

Nr. 78 **The Territorial Cohesion Principles. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion by the German Academy for Spatial Research and Planning (ARL).** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Territoriale Kohäsion” der ARL. Hannover, 2008.
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00786

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de