

Brigitte Wotha

Planerische Möglichkeiten zur Steuerung der Standortentwicklung und Verbesserung der Akzeptanz von Biogasanlagen

URN: urn:nbn:de:0156-3793071



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 69 bis 78

Aus:

Britta Klagge, Cora Arbach (Hrsg.)

Governance-Prozesse für erneuerbare Energien

Arbeitsberichte der ARL 5

Hannover 2013

Brigitte Wotha

Planerische Möglichkeiten zur Steuerung der Standortentwicklung und Verbesserung der Akzeptanz von Biogasanlagen

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Planungsrechtliche Steuerung von Biogasanlagen auf den verschiedenen Planungsebenen
 - 2.1 Gesetzgebung auf nationaler Planungsebene
 - 2.2 Genehmigungsverfahren für Biogasanlagen auf Ebene der Bebauungspläne im Außen- und Innenbereich
 - 2.3 Steuerungsmöglichkeiten auf gesamtgemeindlicher und regionaler Ebene
- 3 Informelle Planungsinstrumente und Handlungspraktiken
- 4 Fazit

Literatur

Zusammenfassung

Die auf europäischer und nationaler Ebene geförderte Energieproduktion aus Biomasse führt auf regionaler und lokaler Ebene zunehmend zu Raumnutzungskonflikten. Diese Konflikte manifestieren sich in der Regel bei der konkreten Anlagenplanung und Realisierung von Biogasanlagen. Bei der Errichtung privilegierter Biogasanlagen im Außenbereich oder in Gebieten mit gültigen Bebauungsplänen sind die planungsrechtlichen Möglichkeiten stark eingeschränkt. Für Biogasanlagen im Rahmen von neu aufzustellenden Bauleitplanungsverfahren gibt es mehr Möglichkeiten zur Steuerung der Standortplanung und Standortausgestaltung. Unterstützend wirken dabei informelle Planungsinstrumente, die eine einvernehmliche Entwicklung und Interessensausgleich zum Ziel haben und deren Ergebnisse in die Abwägung miteinfließen.

Schlüsselwörter

Erneuerbare Energien – Biogas – Governance – Akzeptanz – Deutschland – Bauleitplanung – Genehmigungsverfahren – Bioenergiekonzepte

Abstract

The increased promotion of energy production from biomass on European and national level leads to land use conflicts on regional and local level. These conflicts appear usually in the legal planning processes during the construction of biogas plants. Whereas the steering possibilities for privileged agro-biogas plants in outer areas and on areas with existing land-use-plans are limited, there are more steering possibilities during new land-

use-plan procedures. Informal planning instruments as e.g. local renewable energy conceptions facilitate these decision making processes.

Keywords

Renewable energies – biogas – governance – acceptability – Germany – urban land-use planning – building permission procedures – bioenergy concept

1 Einführung

Auf nationaler Ebene wird die Förderung von Energieerzeugung und Energienutzung auf Basis erneuerbarer Energien durch Rahmengesetze zur Energiegewinnung (z. B. EEG, EE-WärmeG) sowie durch Fachgesetzgebungen wie Umweltrecht (Naturschutz, Immissionsschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz und Abfallrecht) gestaltet. Diesen Gesetzen steht ein Planungssystem mit seiner Planungsgesetzgebung gegenüber, das auf den einzelnen Ebenen unterschiedlich starke Wirkungen auf die Standortwahl von Energieerzeugung aus Biomasse entfaltet. Während auf nationaler und regionaler Ebene noch größerer Bedarf an planungsrechtlicher Ausgestaltung für eine Umsetzung der Ziele für erneuerbare Energien gesehen wird (vgl. ARL 2011), stehen auf lokaler Ebene durchaus Planungsinstrumente zur Verfügung (zur Dualität der Governance-Strukturen siehe auch Beitrag Klagge).

Steuerungsbedarfe bestehen in besonderer Weise bei der Energieproduktion aus Biomasse und damit verbundenen Nutzungsänderungen auf landwirtschaftlichen Flächen, die zunehmend für Raumnutzungskonflikte und Akzeptanzprobleme auf regionaler und lokaler Ebene sorgen (vgl. Beitrag Franck). Aber auch die Errichtung von Biogasanlagen selbst gerät in die Kritik. Während anfangs der Einführung von Biogasanlagen im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Betrieben weitgehend Akzeptanz entgegengebracht wurde, sind mittlerweile die Widerstände gegen die Genehmigung und den Bau von Biogasanlagen stark angewachsen. Das Konfliktpotenzial liegt u. a. in den durch die Errichtung und den Betrieb entstehenden Verkehre, in realen oder befürchteten Auswirkungen auf die Ökologie und das Landschaftsbild durch den Biomassenanbau, in der Gefährdung durch Havarien sowie in Lärm- oder Geruchsimmissionen. Die Auseinandersetzungen werden z. T. sehr emotional mit weitreichenden Folgen für die betroffenen Gemeinden geführt. Ein Beispiel hierfür ist die kleine Gemeinde Tielen in Schleswig-Holstein, wo der Streit um die Genehmigung einer Biogasanlage zum Rücktritt der gesamten Gemeindevertretung und des Bürgermeisters führte (Müller 2012).

Steuerungsmöglichkeiten durch planerische Vorgaben auf regionaler und lokaler Ebene bestehen vorrangig im Bereich der konkreten Anlagenplanung und deren Zulässigkeit durch das Bau- und Planungsrecht. Für die Anlagenplanung sind die Instrumente der räumlichen Planung wie die Bauleitplanung, Bauvorschriften, das Bauordnungsrecht der Bundesländer sowie die Fachplanungen maßgeblich. Der Interessenausgleich zwischen Anwohnerinnen und Anwohnern vor Ort und den Investoren ist Gegenstand der lokalen Abwägung. Überlokale und überregionale Aspekte werden in den baurechtlichen Genehmigungsverfahren trotz des bestehenden Gegenstromprinzips in dem differenzierten Planungssystem nur am Rande berücksichtigt. Die teilweise finanziell engen Spielräume der Kommunen, allgemeine Deregulierungsbemühungen in Planungsverfahren sowie gestiegene Anforderungen an Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger beeinflussen diese Entscheidungsprozesse zusätzlich. Aus diesem Grunde gewinnen die Elemente

prozessualer Planung und Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie der Bedarf einer besseren Abstimmung zwischen Planungs- und Fachrecht zunehmend an Bedeutung (vgl. Abb. 1). Der vorliegende Beitrag setzt sich zum Ziel, den Handlungsspielraum der Steuerung der Anlagenplanung durch die rechtlichen Rahmenbedingungen (räumliche Planung und Fachplanung insbesondere auf Ebene der Bauleitplanung) sowie ergänzende Einflussmöglichkeiten informeller Planungen aufzuzeigen.

Abb. 1: Steuerungsmöglichkeiten bei der Erzeugung und Verarbeitung von Biomasse zur Energieerzeugung durch Gesetze und staatliche Förderungen



Quelle: Eigene Darstellung

2 Planungsrechtliche Steuerung von Biogasanlagen auf den verschiedenen Planungsebenen

2.1 Gesetzgebung auf nationaler Planungsebene

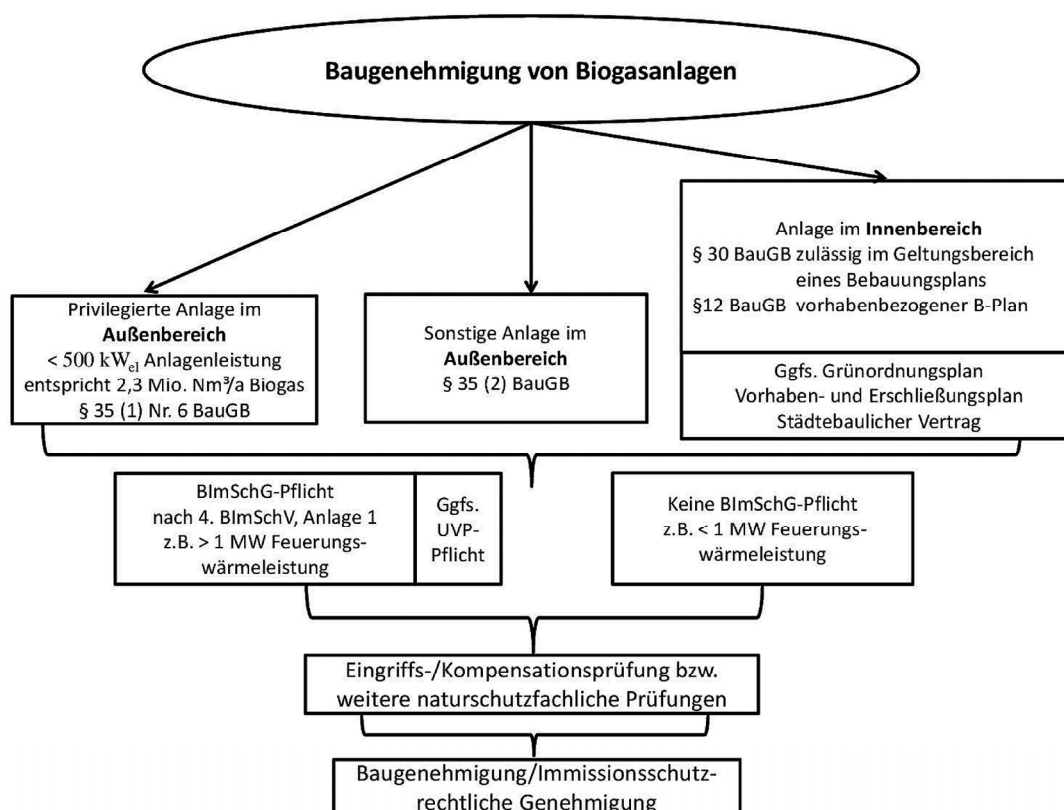
Klimaschutz ist mittlerweile auf den verschiedenen Planungsebenen ein zentrales Thema. Als Leitziel ist Klimaschutz in den Grundsätzen der Raumordnung im Raumordnungsgesetz § 2 Abs. 2 Nr. 6 festgeschrieben. Mit dem 2011 erlassenen Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden (BauGBÄndG vom 22.07.2011) wurde eine Klimaschutzklausel in das Baugesetzbuch aufgenommen. So verpflichtet der § 1a des BauGB die staatlichen Institutionen zur Einbeziehung der Belange des Klimaschutzes und einer klimagerechten Stadtentwicklung. Auch

in dem neugefassten § 5 BauGB wurden zu den möglichen Darstellungen im Flächennutzungsplan und im § 9 BauGB zu den möglichen Festsetzungen im Bebauungsplan explizit die Maßnahmen der Klimaanpassung und des Klimaschutzes für die Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung ergänzt.

2.2 Genehmigungsverfahren für Biogasanlagen auf Ebene der Bebauungspläne im Außen- und Innenbereich

Biogasanlagen benötigen als bauliche Anlagen eine Baugenehmigung für die Errichtung und Nutzung und sind damit auch der kommunalen Bauleitplanung und dem Bauordnungsrecht der Bundesländer (Landesbauordnungen) unterworfen. Bei Biogasanlagen, die nach 4. BImSchV (Bundes-Immissionsschutzverordnung) festgelegte Schwellenwerte überschreiten, ist das Baugenehmigungsverfahren aufgrund der Konzentrationswirkung nach § 13 BImSchG in ein umfangreiches immissionsschutzrechtliches Verfahren eingliedert.¹ In einem weiteren Schritt kann mit der Errichtung der Anlage auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) verbunden sein. Grundsätzlich wird zwischen Planungen im Innenbereich und im Außenbereich, also außerhalb der im Zusammenhang bebauten Siedlungsfläche, unterschieden (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Rechtliche Grundlagen und Differenzierungen von Baugenehmigungen für Biogasanlagen im Innen- und Außenbereich



Quelle: Arbach et al. 2012/2013

¹ In der Regel sind Anlagen unter 1 MW Feuerungswärmeleistung (entspricht etwa 350 kW_{el}) nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtig.

Die Anlagenplanung im Außenbereich fand bislang in den meisten Fällen als Einzelfallentscheidung nach dem § 35 Absatz 1 Nr. 6 BauGB über privilegierte Vorhaben für die Landwirtschaft statt. Biogasanlagen als Vorhaben im Außenbereich sind demnach zulässig, wenn sie in räumlich-funktionalem Zusammenhang mit dem landwirtschaftlichen Betrieb stehen, die Biomasse überwiegend aus diesem Betrieb oder nahe gelegenen Betrieben stammt, je Hofstelle nur eine Anlage betrieben wird und die Kapazität der Anlage eine Feuerungswärmeleistung von 2 MW nicht überschreitet. (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB). In der Novelle des BauGB wurde der § 35 Absatz 1 Nr. 6 dahingehend geändert, dass die Begrenzung für die Privilegierung einer Biogasanlage bei einer Feuerungswärmeleistung von 2 MW (statt bisher 500 kW installierte elektrische Leistung) liegt und die Kapazität der Anlage zur Erzeugung des Biogases 2,3 Millionen Normkubikmeter Biogas pro Jahr nicht überschreitet. Damit wurde die Bewertung der Biogasanlage verändert. Während in der alten Fassung des Gesetzes der elektrische Ertrag begrenzt wurde, wird in der Novelle der maximale Kraftstoffdurchsatz begrenzt. Dies bietet dem Anlagenbetreiber die Möglichkeit, bei einem gegebenen Kraftstoffumsatz durch Optimierung des Kraftwerkswirkungsgrades seinen elektrischen Ertrag zu steigern. Insgesamt hat diese Veränderung keine direkten räumlichen Auswirkungen.

Mit dieser Formulierung im Baugesetz wurden die dezentralen, kleineren und an landwirtschaftliche Betriebe gebundenen Biogasanlagen im Außenbereich gefördert. Die Genehmigung dieser privilegierten Anlagen ist ausschließlich darin begrenzt, dass dem Vorhaben öffentliche Belange nicht entgegenstehen dürfen und die ausreichende Erschließung gesichert sein muss. Damit ist eine planungsrechtliche Steuerung für die privilegierten Anlagen nur in diesen Punkten möglich. Auch wenn es sich beim Neubau der Biogasanlage um ein privilegiertes Vorhaben handelt, ist eine naturschutzrechtliche Eingriffsprüfung mit Kompensation sowie gegebenenfalls eine Verträglichkeitsprüfung Natura 2000-Gebiete oder eine Artenschutzrechtliche Prüfung vorgeschrieben (BMU 2011: 106). Weitere Einflussmöglichkeiten durch Gremien- oder Öffentlichkeitsbeteiligungen bestehen in diesen Fällen nicht.

Für größere Anlagen im Außenbereich und Erweiterungen der bestehenden Anlagen ist eine Genehmigung nach § 35 Abs. 2 BauGB notwendig. Voraussetzung ist, dass im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens (Flächennutzungsplanänderung und Bebauungsplanaufstellung) dargestellt wurde, dass öffentliche Belange nicht beeinträchtigt sind und die Erschließung gesichert ist. Mit der Aufstellung der Bauleitpläne ist ein umfassendes Abwägungs- und Beteiligungsverfahren verbunden, das die Belange der verschiedenen Akteure gegeneinander abwägt und mit den Plänen den erreichten Konsens und eventuell vereinbarte Kompensationsleistungen festschreibt. In diesen Verfahren ergeben sich weitreichendere Steuerungs- und Beteiligungsmöglichkeiten, die in der Praxis allerdings unterschiedlich intensiv umgesetzt werden (s.u.). Im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung sind zusätzlich durch die Fachplanung wie z.B. das Umweltrecht und die Anlagenprüfung im Falle einer Umweltverträglichkeitsprüfung weitere Steuerungsmöglichkeiten gegeben.

Für die Erstellung von Biogasanlagen im beplanten oder unbeplanten Innenbereich kommt in der Regel nur eine Absicherung der Fläche über die Bauleitplanung infrage. In den in der Baunutzungsverordnung aufgeführten Baugebieten können Genehmigungen von Biogasanlagen in Dorf-, Kern-, Misch- bzw. Gewerbe- und Industriegebieten mit gültigen Bebauungsplänen nach § 30 BauGB erteilt werden. Für die bestehenden Bebauungspläne gelten hier Steuerungsmöglichkeiten nur insoweit, als dass diese baulichen Anlagen unzulässig sind, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen kön-

nen, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind (§ 15 der BauNVO).

Für die neu aufzustellenden Bebauungspläne ist ein Bebauungsplanverfahren mit Beteiligung der Öffentlichkeit und Trägern der öffentlichen Belange und Abwägung durchzuführen. In den Bebauungsplänen können beispielsweise auch gesonderte Flächen für Versorgungsanlagen oder Bauflächen wie sonstige Sondergebiete z. B. zur energetischen Nutzung von Biomasse festgesetzt werden.

Mit den Bebauungsplänen ist ein Grünordnungsplan verbunden. In diesem Grünordnungsplan können weitere Festsetzungen vereinbart werden, die z. B. durch etwaige Bepflanzungen u. a. der landschaftsgerechten Einbindung der Bauflächen, der Aufwertung des Landschaftsbildes und des Kleinklimas, dem Immissionsschutz (Abstand, Sichtschutz), der Erhöhung der Biodiversität und der Artenvielfalt sowie der naturschutzrechtlichen Kompensation dienen können (z. B. Gemeinde Jameln 2011). Alle Belange und Interessen unterliegen dem Abwägungsgebot. Informelle konzeptionelle Vorabwägungen z. B. durch lokale oder regionale Energiekonzepte können diesen Abwägungsprozess erleichtern und beschleunigen. Im Rahmen eines Bebauungsplanes und eines Grünordnungsplanes sind diese allgemeinen Festsetzungen möglich.

Eine weitreichendere Bindung des Investors oder Vorhabenträgers ergibt sich im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes verbunden mit dem dazugehörenden Vorhaben- und Erschließungsplan und Städtebaulichen Verträgen (§ 12 BauGB). Bebauungspläne als Voraussetzung für die Errichtung von Biogasanlagen werden in der Regel auf Initiative eines Vorhabenträgers vor dem Hintergrund eines konkreten Bauvorhabens für eine einzelne Anlage aufgestellt (Nachfrageplanung; Röhnert 2006: 79). Aus diesem Grund wird häufig die Sonderform eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes gewählt. Im zugeordneten Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB) und in Städtebaulichen Verträgen (BauGB § 11 Abs. 1 Nr.4) können über die in den Bebauungsplänen vorgesehenen Festsetzungen hinaus weitere Vereinbarungen mit den Investoren getroffen werden. Diese Vereinbarungen umfassen viele Bereiche: bauliche Lärm- oder Sichtschutzmaßnahmen, Verbesserungen der verkehrlichen Erschließung, zeitliche Flexibilisierungen wie z. B. Festlegung von Anlieferungszeiten der Substrate oder weiterreichende Festlegungen wie z. B. den Einsatz von Kraft-Wärme-Kopplung (z. B. Gemeinde Weeze 2011). Im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes kann auch die Zusammensetzung des Substrates, das in der Anlage verbrannt wird und damit der Anbau der Biomasse bzw. deren Herkunft gesteuert werden (vgl. auch BMU 2011: 94; z. B. der vorhabenbezogene Bebauungsplan „Unterfeld“ der Firma ESG Kräuter in Asbach-Bäumenheim, Hamlar (Soldner 2009)). Von Verwaltungsseite wurden allerdings Bedenken geäußert, wie vertragliche Regelungen dieser privatrechtlichen Verträge z. B. bei Betreiberwechseln einzuhalten seien (Maier-Staud, Viße 2011).

Rechtlich wäre auch eine Baugenehmigung in einer Baulücke ohne gültigen Bebauungsplan nach § 34 BauGB zulässig, wenn sich das Vorhaben nach Art und Maß der baulichen Nutzung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt oder einem der in der näheren Umgebung ausgewiesenen Baugebiete entspricht (§ 34 Abs. 1 und 2 BauGB). Es kann aber davon ausgegangen werden, dass ein solches Vorgehen aufgrund fehlender Bürgerbeteiligung nicht konsensfähig ist und die Gefahr für die Investoren besteht, dass das Verfahren aufgrund der von der Anlage ausgehenden Beeinträchtigungen, ihrer Größe, ihres typischen Erscheinungsbildes oder ihrer Nutzungsform gerichtlich angefochten wird und sich zeitlich verzögert oder unmöglich wird.

2.3 Steuerungsmöglichkeiten auf gesamtgemeindlicher und regionaler Ebene

Jenseits der Einflussmöglichkeiten über die Zulässigkeit konkreter Vorhaben besteht sowohl auf der Ebene der Flächennutzungspläne auf gesamtgemeindlicher Ebene als auch über die Ausweisung von Vorrang- oder Eignungsgebieten in Regionalplänen prinzipiell die Möglichkeit, die Standortentwicklung von raumbedeutsamen Biogasanlagen formalplanerisch zu steuern (vgl. Stür 2005: 18 f.; Röhnert 2006: 76; BMU 2011: 76 ff.). Auf die Möglichkeiten zur Steuerung des Biomasseanbaus durch die Ausweisung von Flächenschutzgebieten wie z.B. Landschaftsschutzgebieten oder Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten z.B. für Natur und Landschaft oder für Gewässerressourcen geht Franck in ihrem Beitrag in diesem Band ein.

Als ein relativ neues Instrument für die regionale Steuerung raumbedeutsamer und privilegierter Biogasanlagenvorhaben wird derzeit die Ausweisung von Eignungsflächen im Rahmen eines sachlichen Teilflächennutzungsplanes diskutiert. Nach § 35 Abs. 3 in Verbindung mit § 5 Abs. 2b BauGB ist die Ausweisung eines sachlichen Teilflächennutzungsplanes z.B. für Biogasanlagen möglich. Ein solcher Teilflächennutzungsplan im Außenbereich einer Gemeinde hat eine bebauungsplanähnliche Wirkung (vgl. z.B. Stadt Dinklage 2008 und Stadt Lohne 2005). Die Herleitung der Eignungsflächen erfolgt auf der Grundlage eines Standortkonzeptes oder von Kriterienkatalogen. Das Instrument hat sich gerade in Gebieten mit hohem Nutzungsdruck im vorsorgenden Flächenschutz als hilfreich erwiesen, da die planungsrechtlichen Möglichkeiten, die Standortplanung von privilegierten Anlagen zu beeinflussen, ansonsten sehr begrenzt sind (Reinkober 2011).

Problematisch ist allerdings, dass damit potenziell eine räumliche Konzentration von Biogasanlagen befördert wird, die die Interessen- und Raumnutzungskonflikte eher verschärft als verringert. Tatsächlich werden raumordnerische Flächenausweisungen für Biogasanlagen bisher kaum genutzt (Kanning 2011: 207; Rode, Kanning 2006: 106), während insbesondere die Ausweisung von Eignungsgebieten (die ebenfalls eine Ausschlusswirkung an anderer Stelle implizieren) für Windenergieanlagen als ein sinnvolles Planungsinstrument dargestellt wird (vgl. Beiträge von Liebreich und Thom).

In der Fachöffentlichkeit sind diese raumordnerischen Flächenausweisungen für Bioenergieanlagen umstritten (Röhnert 2006: 76; ähnlich Gaasch et al. 2011: 346). Auch Einig lehnt den pauschalen Einsatz von Flächenausweisungen zur Steuerung von Biogasanlagen ab, hält sie jedoch für die Standortplanung großer Anlagen für sinnvoll (Einig 2011: 383 ff.).

3 Informelle Planungsinstrumente und Handlungspraktiken

Die Zuspitzung der Konflikte um die Standortentwicklung der Bioenergieproduktion wurde auch in einer Intensivierung der Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit vonseiten aller Akteure deutlich. Interessensverbände, Verwaltungen auf allen Planungsebenen und private Akteure versuchen, Verständnis für ihre Standpunkte zu wecken und das Wissen über Bioenergieproduktion und Biogasanlagenbau zu mehrten. So hat z.B. das Bundeslandwirtschaftsministerium das bis 2014 laufende Aktionsprogramm „Energie für morgen – Chancen für ländliche Räume“ initiiert, das mit der Steigerung der regionalen Wertschöpfung, einer verbesserten Effizienz der Bioenergieproduktion, Optimierung der Stoffströme und einer verbesserten Öffentlichkeitsarbeit die Akzeptanz der Bioenergie erhöhen will (BMELV 2012). Leitfäden und Handreichungen auf Bundes-, Landes- und sogar regionaler bzw. Kreisebene werden von öffentlichen und privaten Akteuren her-

ausgegeben, die fachliche und rechtliche Hilfestellungen bieten (z.B. Handlungsleitfaden Biogasanlagen Dithmarschen).

Auch aufseiten der informellen Planungsinstrumente ist eine Zunahme der Beteiligung festzustellen. Neben Initiativen von Bürgerinnen und Bürgern, die sich meist in Abwehr einer geplanten Anlage bilden, stehen für diese Entwicklung zahlreiche Planungsprozesse und Initiativen im Bereich Energieproduktion und Verwertung der Energie. Zu diesen informellen Prozessen gehören Leitbildprozesse zu Klimaschutz und Nachhaltigkeit oder z.B. das Erstellen von Bioenergiekonzepten auf lokaler und regionaler Ebene, die teilweise auch Ziele in der Energieproduktion aus Biomasse festschreiben. Der Erfolg dieser Instrumente ist stark von der Ausprägung, dem Anlass und der Umsetzung abhängig. Ihre Wirkung auf die Standortplanung und Genehmigung der Biogasanlagen ist ebenso unterschiedlich.

Die Wirkung von Energiekonzepten auf regionaler Ebene ist eher umstritten, da die Aufstellung dieser Konzepte oftmals sehr aufwendig und auf großräumige Gebiete ausgerichtet ist, die die Einzelfallplanungen überschreiten. Zudem ist die Datengrundlage zu schwierig, um Maßnahmenpakete zu entwickeln, für deren Umsetzung die finanziellen Ressourcen fehlen (BMVBS 2010: 93). Die dabei entstehenden Netzwerke zeigen abhängig von ihrer Entstehung und dem Reifegrad eine unterschiedliche Wirksamkeit auf den Klimaschutz in der Regionalentwicklung, indem sie entweder eher brückenbildend oder eher ausschließend wirken (vgl. Elbe 2011). Eine Steuerungswirkung auf die Standortplanung ist auf dieser Ebene nicht festzustellen.

Größere Wirkungen auf die Akzeptanz der Umsetzung von Energieerzeugung aus Biomasse entfalten hingegen konsens- und vernetzungsorientierte Konzepte bzw. partizipativ erstellte Energiekonzepte auf lokaler und kleinräumiger Ebene. Zahlreiche lokale Biogasnetzwerke oder Bioenergieregionen wurden ins Leben gerufen. Die Akzeptanz der Biogasanlagen verstärkt sich umso mehr, je mehr der Nutzen der Bioenergieproduktion sichtbar mit der ansässigen Bevölkerung geteilt wurde (vgl. Beitrag Arbach, weitere Beispiele Bioenergiedörfer. z.B. Dörpum/Nordfriesland).

Durch die den Planungen vorgeschalteten Entwicklungskonzepte und die frühzeitige Beteiligung der Bevölkerung wird versucht, einen verlässlichen Konsens über die zukünftige Entwicklung herzustellen und so einen gerechten Ausgleich der Interessen zu erreichen. Auf dieser Grundlage können Planungen erleichtert und beschleunigt werden, da auf der einen Seite mehr Informationen über mögliche Beeinträchtigungen und spezifische Auswirkungen vorhanden sind und auf der anderen Seite Befürchtungen und Ängste abgebaut werden. Die Konzepte lassen den Nutzen für die Bevölkerung in der gesamten Region sichtbar werden. Die Umsetzung der Ergebnisse dieser konsensorientierten Beteiligungen manifestiert sich schließlich in den Bauleitplänen oder in den mit diesen verbundenen Städtebaulichen Verträgen oder Vorhaben- und Erschließungsplänen. So können diese informellen Instrumente die gesetzlichen Planverfahren durch eine Vorabwägung und einen Interessenausgleich beschleunigen (vgl. Röhnert 2006: 77 f.).

4 Fazit

Die Standortplanung von Biogasanlagen ist ein weiterer Beleg für eine generelle Verschiebung der städtebaulichen Planungsinstrumente von einer angebotsorientierten Bauleitplanung hin zu einer projektorientierten Planung, die stärker mit Aushandlungs- und Beteiligungsprozessen verbunden ist.

Aus der Analyse wird deutlich, dass die raumordnerischen Steuerungsmöglichkeiten der Standortplanung von Biogasanlagen gering sind bzw. bislang wenig genutzt werden. Aufgrund der lokalen und regionalen Konflikte wird der Bedarf einer Standortsteuerung von Biogasanlagen auf lokaler und regionaler Ebene zunehmen. Eher regionale oder überregionale Instrumente wie vorsorgende Flächenausweisungen für die Steuerung des Biomasseanbaus oder das Instrument des Teilflächennutzungsplans für die Konzentration von Biogasanlagen sind in ihrer Wirkung umstritten. Auch die Wirksamkeit zu großräumiger Energiekonzepte wird infrage gestellt.

Projektbezogene Planungen auf kommunaler Ebene können bei entsprechender Einbeziehung der unterschiedlichen Interessenslagen und mit guter Abstimmung zu den entsprechenden Fachplanungen zu kooperativen Konfliktlösungen auf der Ebene der Bauleitplanung führen. Die Bedeutung beteiligungs- und konsensorientierter Verfahren und Leitbildentwicklungen ist dabei nicht zu unterschätzen. Die Beteiligungen erleichtern und beschleunigen die Festsetzungen in den Bauleitplänen und die vertraglichen Festschreibungen und kommen zu einem besseren und nachhaltigeren Ausgleich der verschiedenen Interessen.

Zukünftig sollten die Erkenntnisse aus den konsensorientierten Prozessen auf der lokalen Ebene auf die regionale Ebene übertragen und die entsprechenden Instrumente angepasst werden, um so zu einer räumlich ausgeglichenen und nachhaltigen Entwicklung zu kommen.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011): Raumordnerische Aspekte zu den Gesetzesentwürfen für eine Energiewende. = Positionspapier aus der ARL Nr. 88. Hannover.
- Arbach, C.; Klagge, B.; Wotha, B. (2013): Biogaserzeugung in Deutschland als Modell für Europa? Entwicklungen, Probleme und raumplanerische Steuerungsmöglichkeiten. In: Giffinger, R. (Hrsg.): Energie und Raum. = FORUM Raumplanung Band 20.
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Aktionsprogramm „Energie für morgen – Chancen für ländliche Räume“. <http://www.bioenergie-regionen.de/foerdermassnahme/> (30.11.2012).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2011): Entwicklung einer Handreichung zur Berücksichtigung von Naturschutzbelangen bei der Planung und Zulassung von Biogasanlagen. Hannover.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau, und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010): Raumverträgliche Bioenergiebereitstellung. Steuerungsmöglichkeiten durch die Regionalplanung. = BMVBS-Online-Publikation 29/10. http://www.bbsr.bund.de/nn_499606/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/ON292010.html (19.12.2012).
- Einig, K. (2011): Kapazität der Regionalplanung zur Steuerung der Produktion und Nutzung von Biomasse. In: Informationen zur Raumentwicklung (5/6), 369-389.

- Elbe, J. (2011): Die Wirksamkeit von Sozialkapital in der Regionalentwicklung. Erprobung eines anwendungsbezogenen Analysekonzepts am Beispiel des Modellvorhabens „Bioenergie-Regionen“. Aachen.
- Gaasch, N.; Starick, A.; Klöckner, K.; Möller, I.; Müller, K.; Matzdorf, B. (2011): Sicherung einer nachhaltigen Bioenergiebereitstellung. Räumlicher Steuerungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten durch die Regionalplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung (5/6), 340-353.
- Gemeinde Jameln (2011): Bebauungsplan Biogasanlage Volkfen. http://213.252.158.15/dannenberg/buergerinfo/vo0050.asp?__kvonr=14517&voselect=11690 (08.06.2011)..
- Gemeinde Weeze (2011): Begründung mit Umweltbericht zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 34 „Biogas Schloss Wissen“. [http://www.weeze.de/c12575fc0037086f/files/34_biogasschlwi_entwurf_begr_110217.pdf/\\$file/34_biogasschlwi_entwurf_begr_110217.pdf?openelement](http://www.weeze.de/c12575fc0037086f/files/34_biogasschlwi_entwurf_begr_110217.pdf/$file/34_biogasschlwi_entwurf_begr_110217.pdf?openelement) (09.06.2011).
- Kanning, H. (2011): Energetische Biomassenutzung im ländlichen Raum. Naturräumliche Auswirkungen und planerische Perspektiven für ein regionales (Energie-)Ressourcenmanagement. In: Tietz, H. P.; Hühner, T. (Hrsg.): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung. Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme. Hannover, 191-217.
- Maier-Staud, B.; Viße, C. (2011): Mündliche Mitteilung von Bernd Maier-Staud und Claudia Viße (Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein) vom 27.07.2011.
- Müller, K. (2012): Ein Dorf vor dem Neuanfang. In: Schleswig-Holsteinische Landeszeitung, 22.07.2012. <http://www.shz.de/nachrichten/top-thema/artikel/ein-dorf-vor-dem-neuanfang.html> (19.12.2012).
- Reinkober, M. (2011): Mündliche Mitteilung von Matthias Reinkober (Amt für Stadtplanung und Umwelt der Stadt Lohne) vom 20.07.2011.
- Rode, M.; Kanning, H. (2006): Beiträge der räumlichen Planungen zur Förderung eines natur- und raumverträglichen Ausbaus des energetischen Biomassepfades. In: Informationen zur Raumentwicklung (1/2), 103-110.
- Röhnert, P. (2006): Biomasseanlagen im Spannungsfeld zwischen baurechtlicher Privilegierung und Bauleitplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung, (1/2), 67-80.
- Soldner, P. (2009): Bedenken bleiben. In: Augsburger Allgemeine, 02.03.2009.
- Stadt Dinklage (2008): Standortkonzept zur Steuerung von Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse. http://www.dinklage.de/bauleitplanung/FPlan_29/Standortkonzept/Standortkonzept-Biomasse.pdf (20.12.2012).
- Stadt Lohne (2005): 50. Änderung des Flächennutzungsplanes. Teil I der Begründung: Ziele, Zwecke, Inhalte und wesentliche Auswirkungen der Planung. Dezember 2005. Lohne.
- Stürer, B. (2005): Was bringt der Teilflächennutzungsplan? In: PlanerIn (3), 18-19.

Autorin

Prof. Dr. **Brigitte Wotha** ist selbstständig im Bereich Stadt- und Regionalplanung tätig. Nach ihrem Studium in Kiel war sie bei der Stadtentwicklung der Landeshauptstadt Kiel und an verschiedenen Universitäten (Kiel, München, Hildesheim) tätig. Heute leitet sie ein Büro für Stadt- und Regionalentwicklung in Strande. Sie wurde 2012 zur Honorarprofessorin des Geographischen Instituts der Universität Kiel berufen. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Stadt- und Regionalentwicklung, Raumplanung und Governance, Gender Planning und Inklusion.