

# Erneuerbare Energie als vorrangiger öffentlicher Belang in der Raumordnungspolitik

Das nächste Kapitel zum Durchbruch Erneuerbarer Energien

ULRICH WEGST

**Die Bildung einer rot-grün-roten Regierung in Hessen ist vorerst gescheitert. In der Erbmasse dieses Projekts findet sich aber ein für den Durchbruch zu Erneuerbaren Energien denkwürdiges Konzept, das Beispielcharakter für alle Bundesländer hat: Der Entwurf eines „Gesetzes für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EE-Vorranggesetz)“. Man kann es getrost als ein Kernstück des sehr ehrgeizig angelegten Regierungsprojektes bezeichnen. Verfasst wurde es von Hermann Scheer.**

## Was bisher geschah...

Bisher lag der Schwerpunkt der politischen Konzepte zur Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland vorwiegend auf den Finanzierungsmaßnahmen. Dazu gehört die Einspeisegesetzgebung (das Erneuerbare-Energien-Gesetz), die in vielen Ländern der Welt als Prototyp für die erfolgreiche Förderung Erneuerbarer Energien Beachtung und Nachahmer gefunden hat. Des Weiteren wurde eine recht umfangreiche Palette von Förderprogrammen, beispielsweise das Marktanreizprogramm, geschaffen, die dort, wo es noch notwendig ist, entsprechende finanzielle Beiträge leisten. Auf diesem Nährboden ist zwischenzeitlich eine kraftvolle Industrie gewachsen. Insgesamt wurden im Bereich der Erneuerbaren Energien im Jahr 2007 rund 24,6 Mrd. € umgesetzt.

Es lässt sich also feststellen: Dem Einsatz Erneuerbarer Energien steht weder technisch noch wirtschaftlich etwas im Wege. Man müsste also meinen, dass es mit ihrer Verbreitung in Deutschland

sprunghaft weiter vorangeht. Aber die einzelnen Bundesländer zeigen dabei auffallend unterschiedliche Geschwindigkeiten. Das Beispiel Windkraft veranschaulicht das am deutlichsten: In Sachsen-Anhalt wird bereits knapp 40 % des Stromverbrauchs aus Windkraft erzeugt, in Mecklenburg-Vorpommern sind es rund 36 %, in Schleswig-Holstein ebenfalls, und in Brandenburg immerhin schon 30 %. Kümmerlich nehmen sich dagegen die Bundesländer Hessen und Baden-Württemberg aus. Sie kommen nur auf 1,8 und 0,5 %. Es ist klar, dass das Küstenland Schleswig-Holstein prädestinierter für die Nutzung von Windkraft ist, als manches Binnenland – da hinkt der Vergleich. Allerdings kann man Hessen und Sachsen-Anhalt recht gut vergleichen, weil die natürlichen Bedingungen ganz ähnlich sind. Woran liegt es also, dass man in einem Land auf 40 % kommt, im anderen nur auf 1,8 %?

## Das Problem: Gesetze gegen Erneuerbare Energien

Die Antwort findet sich bei einem Blick in die Landesplanungsgesetze. Dort werden die Aufgaben und die Organisation der Raumordnung definiert. Dazu gehört die Frage wo die Zentren liegen, die Verdichtungsräume, die ländlichen Räume und die Trassen für den Verkehr. Aber es wird auch festgelegt, an welchen Standorten welche Energieerzeugungsanlagen genehmigungsfähig sind oder auch nicht. Das Ganze schlägt sich dann praktisch nieder in den Landesentwicklungsplänen und den Regionalplänen. In den Landesplanungsgesetzen

manifestiert sich somit klarer als anderswo der politische Wille Erneuerbare Energien voranzubringen oder auszubremsen. Angesichts der manchmal sehr aufgeregten Diskussion um deren finanzielle Förderung geht dieser Aspekt in der öffentlichen Wahrnehmung zu sehr unter. Dabei könnte man gerade hier mit wenigen Federstrichen und praktisch ohne Mehrkosten die Tür weit aufstoßen für die Erneuerbaren Energien. Umgekehrt funktioniert das aber auch: Mit nur ein paar kleinen Änderungen kann man nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit die Tür geschlossen halten.

Am Beispiel Baden-Württembergs lässt sich das exemplarisch aufzeigen. Im dortigen Landesplanungsgesetz heißt es in Paragraph 11 Absatz 7: „Der Regionalplan kann ... Festlegungen ... in der Form von Vorranggebieten, Vorbehaltsgebieten sowie Ausschlussgebieten treffen; abweichend hiervon müssen Standorte für regionalbedeutsame Windkraftanlagen ... als Vorranggebiete und die übrigen Gebiete der Region als Ausschlussgebiete, in denen regionalbedeutsame Windkraftanlagen nicht zulässig sind, festgelegt werden.“ „Vorranggebiet“ bedeutet, dass hier eine bestimmte Nutzung alle anderen ausschließt, sofern sie mit dieser nicht vereinbar sind. In „Vorbehaltsgebieten“ haben bestimmte Nutzungen bei der Abwägung mit anderen Nutzungen ein besonderes Gewicht.

Damit wird klar, was in Baden-Württemberg Gesetzeslage ist: Wenige Vorranggebiete erlauben Windkraftnutzung und der Rest der Fläche ist automatisch Ausschlussgebiet. Die Landesregierung selbst nennt dies bezeichnenderweise die „Schwarz-Weiß-Lösung“. Die „Vorbehaltsgebiete“ werden der Windkraftnutzung vorenthalten und damit auch die Chance, von Fall zu Fall auf kommunaler Ebene entscheiden zu können. Die Entscheidung für die größte Fläche des Landes ist damit gefallen: Windkraft ist nicht erlaubt. Im Stuttgarter Landtag streitet man sich noch ob davon 90 oder 99 % der Landesfläche betroffen sind – exakte Zahlen existieren nicht. Es ist jedenfalls, und das war ja auch offenkundig das Ziel der

Landesregierung, nahezu die gesamte Fläche, abgesehen von wenigen Ausnahmen.

Im anderen Paradebeispiel Hessen sieht die Regelung nur vermeintlich liberaler aus. Hier ist eine „Schwarz-Weiß-Lösung“ wie in Baden-Württemberg ebenfalls vorgesehen, es wird aber den für die Regionalpläne zuständigen Regionalversammlungen überlassen, ob sie davon Gebrauch machen oder nicht. In Hessen gibt es drei Regionalpläne: für Nordhessen, Südhessen und Mittelhessen. In den Entwürfen für die Neufassung der Pläne Nordhessen und Mittelhessen wird von der „Schwarz-Weiß-Lösung“ Gebrauch gemacht. Lediglich in Südhessen ist im bestehenden Regionalplan festgeschrieben, dass die Errichtung von Windkraftanlagen außerhalb der Vorranggebiete nicht ausgeschlossen ist.

### Administrative Hemmnisse

Der Landesentwicklungsplan Hessens liefert darüber hinaus noch nach Kräften zusätzliche Möglichkeiten Windkraft zu verhindern, denn er ist gespickt mit dehnbaren Begriffen. Dort benannte Kriterien für die Ausweisung von Bereichen für die Windkraftnutzung in den Regionalplänen sind unter anderem „hinreichende Abstände zu Siedlungsbereichen sowie Berücksichtigung der Erfordernisse des Natur-, Landschafts- und Lärmschutzes sowie der Land- und Forstwirtschaft“. Das bedeutet, selbst Vorranggebiete müssen nur in minimalem Umfang ausgewiesen werden angesichts der Tatsache, dass der Landesentwicklungsplan zahllose Ablehnungsgründe frei Haus liefert. Was ist denn beispielsweise unter einem „hinreichenden“ Abstand zu Siedlungsflächen zu verstehen? Im Regionalplanentwurf Mittelhessen wurden dafür großzügig 750 bis 1.000 m vorgesehen.

Auch sonst wird exzessiv Gebrauch von den erheblichen Freiräumen für eine effektive Verhinderungsplanung gemacht. Insgesamt zählt der eben genannte Entwurf 31 Ausschlussgründe für die

Windkraft auf. Darunter befinden sich zum Teil natürlich unumgängliche, wie beispielsweise das Bauverbot im Umfeld von Flughäfen. Andere wiederum sind beliebig auslegbar und bieten hervorragende Möglichkeiten nahezu das gesamte Planungsgebiet zum Ausschlussgebiet zu machen. So darf zum Beispiel eine Windkraftanlage nicht sein, wo sich ein „Landschaftsraum mit sehr hohem Potenzial für Landschafts- und Naturerleben“ befindet. Darunter kann man bei bösartiger Interpretation alles verstehen, außer vielleicht den Grünstreifen der Autobahn. Auch die Ausschlusskriterien „Erholungswald“ und „Erholungsschwerpunkt“ lassen viel Interpretationsspielraum, ganz abgesehen von der Frage warum denn ausgerechnet eine Windkraftanlage die Erholung stören sollte. In Hessen ist der überwiegende Teil der Landesfläche aufgrund dieses engen Geflechts administrativer Hemmnisse für die Windkraft verloren.

Es ist keine Unterstellung, wenn man behauptet, dass die Bevorzugung herkömmlicher Energien in manchen Bundesländern genauso gewollt ist wie das Ausbremsen der Erneuerbaren Energien. Wie schon dargestellt, ist es keine Frage der technischen oder wirtschaftlichen Machbarkeit, sondern einzig und alleine des politischen Willens und der Bereitschaft der Entscheidungsträger entsprechend zu handeln.

Sowohl in Baden-Württemberg als auch in Hessen könnte eine einfache Gesetzesänderung in den Landesplanungsgesetzen eine völlige Umkehr der Vorzeichen herbeiführen. Es müsste lediglich festgeschrieben werden, dass für die Windkraft, oder auch andere Erneuerbare Energien, Vorranggebiete auszuweisen sind und der Rest der Fläche automatisch zum Vorbehaltsgebiet wird. Auf diese Weise würde auf einen Schlag die Windkraft in weiten Teilen des Landes möglich. Sie würde es nicht ungeplant oder willkürlich, sondern, da es sich ja um Vorbehaltsgebiete handelt, immer in Abwägung mit anderen Nutzungen. Der restriktive Ausschluss allerdings wäre aufgehoben und darauf kommt es an.

## Der nächste Bauabschnitt

Exakt die eben beschriebene Änderung wurde im eingangs erwähnten Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien festgeschrieben. Würde es verabschiedet, könnte damit ein Vorzeichenwechsel stattfinden: Aus der Verhinderung Erneuerbarer Energien würde ein vorrangiger öffentlicher Belang – zumindest aber Chancengleichheit zu den konventionellen Energien.

Dieses Gesetz kann und muss der nächste Bauabschnitt auf der Großbaustelle für eine neue Energieinfrastruktur, basierend ausschließlich auf Erneuerbaren Energien, sein. Mit ihm wird nicht nur die Raumplanung neu ausgerichtet, sondern zahlreiche weitere administrative Hemmnisse ausgeräumt. Da sich diese in vielen Bundesländern in ähnlicher Form wiederfinden, wurde das EE-Vorranggesetz bewusst so konzipiert, dass es über Hessen hinaus auch für andere Bundesländer Pilotcharakter entfalten kann. Die wichtigsten Regelungen des Entwurfs sollen hier kurz dargestellt werden.

## Die Highlights

### Keine Ausschlussgebiete mehr

Die Erneuerbaren Energien bekommen Platz: 1,5 % der Landesfläche werden in den Regionalplänen als Vorranggebiete für raumbedeutsame Anlagen zur Nutzung Erneuerbarer Energien vorgesehen. Alle anderen Flächen werden zu Vorbehaltsflächen. Ausschlussgebiete gibt es nicht mehr.

### Ranggleichheit mit dem Natur- und Landschaftsschutz

Vielfach wird, insbesondere bei Windkraftanlagen, ein Widerspruch zwischen Klima- und Landschaftsschutz konstruiert. Dabei wird die Tatsache übersehen, dass Klimaschutz auch aktiver Landschaftsschutz ist, da ohne ein funktionsfähiges Klima auch die Landschaft in ihrer natürlichen Ausprägung so nicht weiterbestehen kann. Dem

wird im Vorranggesetz nun Rechnung getragen. In der Gesamtabwägung, die Behörden bei Genehmigungsverfahren vornehmen müssen, sind die Belange des Klimaschutzes laut Gesetzentwurf gleichrangig mit denen des Natur- und Landschaftsschutzes zu bewerten. Eine Rangfolge, wie bisher vielfach vorzufinden, besteht nicht mehr. Damit würde dann endlich auch landesgesetzlich dem Geltung verschafft, was schon längst im Bundesnaturschutzgesetz steht (§ 2 Abs. 1): Beeinträchtigungen des Klimas sind zu vermeiden und hierbei kommt dem Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung insbesondere durch zunehmende Nutzung Erneuerbarer Energien besondere Bedeutung zu.

### Laufende Potenzialermittlung

Erneuerbare Energien sind immer noch mit dem Vorurteil behaftet, sie seien weder qualitativ noch quantitativ in der Lage, unsere gesamte Energieversorgung abzudecken. Zahllose Male wurde der Beweis geführt, dass dies falsch ist und die Anzahl der Papiere, in denen bis aufs Komma der Gegenbeweis geführt wird, ist nahezu unübersehbar. Trotzdem kann sich dieses Vorurteil hartnäckig halten und stellt somit eine erhebliche psychologische Hemmschwelle für viele Entscheidungsträger dar.

Deshalb ist es an der Zeit, nun den quasi amtlichen Nachweis über das enorme Potenzial der Erneuerbaren Energien zu erbringen. Im EE-Vorranggesetz ist deshalb die Errichtung eines Landeskatasters für Erneuerbare Energien vorgesehen. Dies besteht im Einzelnen aus

- einem Wasserkataster, das reaktivierbare frühere Wasserkraftwerke und bestehende Querverbauungen auflistet. Außerdem werden auch die Strömungsgeschwindigkeiten erfasst. Damit ist es möglich, das Potenzial von Wasserkraft-Kleinanlagen aufzuzeigen, die ohne Querverbauungen auskommen, indem sie beispielsweise an Bootsstegen angebracht werden.
- einem Windatlas, der die Windkraftpotenziale in unterschiedlichen Nabenhöhen dokumentiert. Hierbei soll insbesondere das Potenzial

entlang der außerorts gelegenen Teile von Bundesfernstraßen und Eisenbahnstrecken erfasst werden. Diese Gebiete nämlich bieten sich aufgrund des ohnehin schon veränderten Landschaftsbildes für einen zusätzlichen Einsatz der Windkraft an.

- einem Solarkataster. Hier werden alle geeigneten Dach-, Fassaden- und Freiflächen erfasst. Letztendlich kann somit jeder Gebäudeeigentümer schnell und unkompliziert ermitteln, ob auf seinem Dach eine Solaranlage wirtschaftlich zu betreiben ist oder nicht.
- einem Geothermie-Atlas. Er zeigt auf, wo sowohl Tiefengeothermie als auch oberflächennahe Geothermie möglich sind. Auch hier soll jeder Eigentümer mit wenig Aufwand direkt ablesen können, ob das Grundstück, auf dem sein Gebäude steht, geothermie-geeignet ist.
- einem Bioenergie-Atlas. Er erfasst umfassend alle Quellen für Biomasse und ihr energetisches Potenzial. Dazu gehören organische Abfälle genauso wie Biomasse aus Feld- und Viehwirtschaft oder der Forstwirtschaft.
- einem Erdkavernenkataster, welches unterirdische Hohlräume erfasst, die für die Speicherung von Biogas, Druckluft und Wasser im Pumpspeicherverfahren sowie Wasserstoff geeignet sind.

Einzelne Elemente eines solchen Landeskatasters sind so oder so ähnlich bereits in einigen Bundesländern verwirklicht und praxiserprobt. Eine Kompletterfassung des Potenzials Erneuerbarer Energien wurde bisher aber nirgends umgesetzt. Auch dieser Teil des Gesetzes stellt somit ein bedeutendes Novum dar.

### Mehr Rechte für Kommunen

Den Kommunen wird es ermöglicht einen Anschluss- und Benutzungszwang für die Nah- und Fernwärme, und damit auch für die Versorgung mit umweltfreundlicher Energie, durchzusetzen. Sie können ferner die Verwendung Erneuerbarer Energien für die Strom- und Wärmegewinnung auf ihrem Gebiet oder in Teilen davon vorschrei-

ben. Dies gilt nicht nur für Neubauten, sondern auch für bestehende Gebäude, jedenfalls dann wenn ohnehin die Heizungsanlage ausgetauscht werden muss oder bestimmte Anbauten oder Dachumbauten vorgenommen werden. Die inzwischen allseits bekannte Marburger Solarsatzung wäre damit möglich und anwendbar.

### **No Limits**

Vielfach waren und sind durch pauschale Regelungen, wie beispielsweise Richtlinien der Landesregierungen, faktische Höhenbegrenzungen für Windkraftanlagen gegeben. Diese Praxis wird beendet. Das Gesetz schreibt eindeutig vor, dass die Gemeinden ihrer Verantwortung für die Festlegung von Höhen nur dadurch nachkommen können, dass sie begründete und auf den Einzelfall bezogene Entscheidungen treffen. Eine gläserne Decke kann es dadurch nicht mehr geben. Diese Regelung trägt außerdem dem Anspruch vieler Kommunen Rechnung, möglichst viel selbstständig vor Ort entscheiden zu können, anstatt alles über einen Kamm scheren zu müssen, den irgendwer weit weg in einer Landeshauptstadt fabriziert hat.

### **Kostenwahrheit**

Für die landeseigenen und kommunalen Gebäude ist ein gesonderter Energiehaushalt zu erstellen. Bei energetischen Neuinvestitionen sind hier unter anderem für die Wärmeenergie die zu erwartenden Brennstoffkosten über einen Zeitraum von 20 Jahren zu ermitteln und für die Licht- und Geräteenergie über 10 Jahre. Dies ist zur zusätzlichen Grundlage von Ausschreibungen zu machen. Da bisher vorrangig nur die reinen Anschaffungskosten gewürdigt werden, gehen die zu erwartenden Brennstoffkosten während der Laufzeit der Anlage nicht mit dem entsprechenden Gewicht in die Entscheidungsfindung ein.

### **Vorbild Land**

Errichtet das Land neue Gebäude, ist es verpflichtet, diese auf die ausschließliche Verwendung von

Erneuerbaren Energien auszurichten. Beschafft es neue Fahrzeuge, dann dürfen das nur solche sein, die entweder ausschließlich oder zumindest alternativ durch Erneuerbare Energien angetrieben werden können. Angesichts der Tatsache, dass in Deutschland der Verkehrssektor für rund ein Fünftel der Treibhausgasemissionen verantwortlich ist, erscheint es unumgänglich, dass das Land auch als Kunde Technologien fördert, die helfen, diesen Anteil zu verringern.

### **Schnelle Klärung von Streitfragen**

Zur Klärung von Streitigkeiten auch schon vor Abschluss eines Genehmigungsverfahrens für Anlagen zur Nutzung Erneuerbarer Energien wird bei der obersten Landesplanungsbehörde eine Clearingstelle eingerichtet. Ihre Arbeit kann zu schnelleren und kostengünstigeren Entscheidungen führen und somit auch helfen die Justiz zu entlasten. Nebenbei wird damit auch die Planungs- und Investitionssicherheit verbessert. Die Stelle besteht aus drei Mitgliedern mit der Befähigung zum Richteramt, die von der Landesregierung ernannt und vom fachlich zuständigen Ausschuss des Landtages bestätigt werden müssen. Die Einigungsverfahren und die Anhörungen finden öffentlich statt, der Rechtsweg bleibt von der Entscheidung der Clearingstelle unberührt.

Dieses hier beschriebene gesetzliche Maßnahmenpaket würde die gezielte Verhinderungsplanung beenden die vor allem im Hinblick auf die Windkraft in einigen Bundesländern noch betrieben wird. Es würde zudem die zahlreichen administrativen Hemmnisse für Erneuerbare Energien beseitigen. Damit stellt es den notwendigen nächsten Schritt in der Energiewende dar, ohne den sie nicht gelingen, sondern immer nur Stückwerk bleiben kann.

Eine Synopse des Gesetzentwurfs ist abrufbar unter [www.eurosolar.org](http://www.eurosolar.org)

*Ulrich Wegst ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Berliner Bundestagsbüro von Hermann Scheer.*