

„Regionale Steuerungsmöglichkeiten bei Erneuerbaren Energien“

Ergebnisse des Workshops vom

18. – 20.11.2009

an der Internationalen Naturschutzakademie Insel Vilm

Der Workshop „Regionale Steuerungsmöglichkeiten bei erneuerbaren Energien“ wurde mit dem Ziel veranstaltet, einen Austausch zwischen Landes- und Regionalplanern, der Naturschutzplanung sowie Akteuren aus dem Bereich der erneuerbaren Energien herbeizuführen. Die 30 eingeladenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen aus verschiedenen Teilen Deutschlands und konnten ihre unterschiedlichen Erfahrungen zur Steuerung und Lenkung des Ausbaus der erneuerbaren Energien unter Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege austauschen und gemeinsame Lösungsvorschläge entwickeln. Das Programm bestand aus einführenden Vorträgen und anschließenden Diskussionen.

Mittwoch, 18.11.2009 (Anreise abends)

Aufgrund des sehr stürmischen Wetters war eine Überfahrt auf die Insel Vilm nicht möglich. Der in das Thema einführende Abend fand daher im Hafenhotel *Victoria* in Lauterbach statt. Die Begrüßung und Einführung wurde von Frau K. AMMERMANN von Bundesamt für Naturschutz (BfN) vorgenommen. Angesprochen wurden u.a. die Ausbauziele für erneuerbare Energien, ihr derzeitiger Anteil an der Energieversorgung, die Steuerungsmöglichkeiten und Konzepte zur Förderung von EE in Regionen. Wichtige Leitfragen des Workshops sollten sein:

- Wie können die Naturschutzbelange beim Ausbau der erneuerbaren Energien angemessen berücksichtigt werden?
- Ist eine stärkere Verknüpfung der Ausbauziele EE z.B. mit den Biodiversitätszielen (u.a. Bund/EU) notwendig?
- Da insbesondere die Standortwahl sowie die Größe von Anlagen zur Erzeugung der EE hinsichtlich der Naturverträglichkeit bedeutend ist - Welche Instrumente sind für die räumliche Steuerung der Anlagen geeignet?

→ Vortrag von K. Ammermann, BfN

Ein weiteres Grußwort kam auch von dem Organisator des Workshops (C. HERDEN, GFN mbH). Er stellte kurz die aktuellen Forschungsvorhaben und Projekte mit thematischen Überschneidungen sowie die Ausbauziele der EE auf Länder- und z.T. auf regionaler Ebene vor. Dass es einen Handlungsbedarf bezüglich der regionalen Steuerung gibt, belegte er mit Schlagzeilen aus aktuellen Tageszeitungen in Schleswig-Holstein. Der fortschreitende Ausbau von EE führt in einigen Regionen bereits derzeit zu starken Belastungen des Landschaftsbildes und des Naturhaushaltes und damit auch zur Verringerung der Akzeptanz in der Bevölkerung.

→ Vortrag von C. Herden

Anschließend gab Prof. Dr. Dr. A. MENGEL (Universität Kassel) eine Übersicht über die Instrumente und Handlungsoptionen zur Steuerung des Ausbaus der EE. Dieses Thema war der Schwerpunkt des u. a. von ihm im Auftrag des BfN bearbeiteten Forschungsvorhabens. Dabei stellte er die verschiedenen Möglichkeiten zur Steuerung durch z.B. vorsorgende und vorbereitende Planungen bzw. informelle Planungen dar. Ebenso wurden von ihm die Möglichkeiten zur Steuerung durch entsprechende Förderinstrumente betont.

→ Vortrag von Prof. Dr. Dr. A. Mengel

Diskussionsschwerpunkte und Anregungen der Teilnehmer:

In der darauf folgenden Diskussion wurden die Möglichkeiten und Grenzen der vorgestellten Steuerungsmöglichkeiten, insbesondere von Freiflächen-PV, Biomasse und Windkraftrepowering angesprochen. Dabei wurden folgende Standpunkte deutlich:

Freiflächen-PV: Ausgelöst durch die deutlich geringeren Modulpreise sind in einigen Regionen zahlreiche Projekte mit z.T. großen Flächenbedarf initiiert worden. Hieraus resultiert ein großer Handlungsbedarf für eine verbesserte räumliche Steuerung. Diese Notwendigkeit wurde vor allem im Norden (z.B. Schleswig-Holstein) und dem Süden Deutschlands (z.B. Bayern) gesehen. Die Ausweisung von Vorranggebieten, die bei Windkraft gut etabliert ist, garantiert bei F-PV nicht unbedingt die gewünschte Steuerungswirkung, da F-PV nicht privilegiert sind und somit nicht unter § 35 BauGB fallen. Damit kann durch die Vorranggebiete auch keine Ausschlusswirkung von F-PV an anderer Stelle erwirkt werden. Es wurde zudem die Befürchtung geäußert, dass spätestens bei Erreichen der Wettbewerbsfähigkeit von Solarstrom das EEG hinsichtlich der Standortwahl seine Wirkung verliert. Es wird zudem angeregt, bei großen F-PV die Pflicht zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens (Aufnahme des Projekttyps in das ROG) einzuführen. Dies würde allerdings voraussetzen, dass in den Raumordnungsplänen zukünftig standortbezogene Ziele und Grundsätze festgesetzt werden enthalten sind.

Biomasse: Zur Frage, ob und wie Raumordnung den Anbau von Kurzumtriebsplantagen (KUP) steuern kann, wurde angeregt, bei Vorliegen einer Raumbedeutsamkeit (d.h. bei KUP ab einer zu definierenden Größe) eine Genehmigungspflicht einzuführen. Nur so ist eine Lenkung überhaupt möglich.

Windkraftrepowering: Hier wurde deutlich, dass das EEG bei Windkraft bereits jetzt seine Steuerungswirkung teilweise verloren hat, da sich Windstrom zu bestimmten Zeiten an der Strombörse teurer verkaufen lässt. Allerdings ist hier eine effiziente Steuerung auch über regionalplanerische Vorgaben möglich und weitgehend auch realisiert.

Es wurde der Wunsch geäußert, durch entsprechende Klauseln im EEG „Auswüchse“ des Repowering einzuschränken oder zu verhindern (Bsp. Ersetzen von 2 WEA mit 250 kW und rd. 60 m GH durch 1 WEA mit 5 MW und rd. 180 m GH). Als weiterer Wunsch wurde ein verbindliches Monitoring von Vögeln und Fledermäusen in Windparks genannt, um bei Bedarf nachsteuern zu können und bei problematischen Standorten z.B. ein Repowering nicht zuzulassen. Ein solches Monitoring könnte über die Betreiberpflichten geregelt werden.

Darüber hinaus wurden Konflikte angesprochen, die sich beim Ausbau der EE ergeben:

- Die verstärkte Biomasseproduktion und PV-Nutzung lässt die Pachtpreise für Ackerflächen drastisch ansteigen und verschärft die Nutzungskonkurrenzen und damit auch die Flächenverfügbarkeit für Naturschutzmaßnahmen und -planungen;
- Der Flächendruck und die Intensivierung auf verbleibenden Ackerflächen nehmen zu;
- In manchen Gebieten ist die Netzkapazität zur Aufnahme und Abführung der durch EE produzierten Strommengen bereits jetzt unzureichend.

Erschwerend kommt hinzu, dass insbesondere auf regionaler und kommunaler Ebene langfristige Energiekonzepte weitgehend fehlen. Für eine räumliche und energiepolitische Steuerung wären Planungen z.B. zur Bedeutung bestimmter Energieträger für den Energiebedarf von Regionen notwendig und hilfreich. Ebenso sollte die Festsetzung von Zielen zur Energieeinsparung und -effizienz auf Regionalebene als neues Ziel mit aufgenommen werden.

Donnerstag, 19.11.2009

Der Tag begann mit der Überfahrt auf die Insel Vilm. In der INA (Internationale Naturschutzakademie Insel Vilm) konnte das Programm wie geplant um 9:00 Uhr fortgesetzt werden. Das Programm war in drei Themenblöcke aufgeteilt:

Im **Themenblock I** lag der Schwerpunkt auf regionalen Ansätzen bei der Steuerung der Ausbauziele der EE und den Erfahrungen bei der Umsetzung anhand von Beispielregionen.

DR. J. FROMME von der TU Dortmund informierte in seinem Vortrag über die ersten Ergebnisse aus dem laufenden Forschungsvorhaben „Strategische Einbindung regenerativer Energien in regionale Energiekonzepte – Folgen und Handlungsempfehlungen aus Sicht der Raumordnung“.

Ziel des Projektes ist es, die informellen Instrumente „regionale Energiekonzepte“ in den Vordergrund zu stellen. Der Schwerpunkt in seinem Vortrag lag bei den Energiekonzepten (sowohl von einzelnen kommunalen Akteuren als auch von ganzen Regionen) und Erfahrungen aus Beispielregionen: Annaberger Land, Hannover, Nordschwarzwald und Trier. Hierbei spielten v.a. Fragen zu konkreten Zielkonzepten, den lokalen Ansprechpartnern zur Energieeinsparung und -effizienzsteigerung, Finanzierungsmöglichkeiten und begleitendem Monitoring anhand der Zielvorgaben eine wichtige Rolle.

Außerdem sprach er ein wichtiges Problem an, nämlich dass es derzeit schwer ist, den Bestand der EE in Regionen überhaupt zu ermitteln, da keine zentrale Erfassung etabliert ist.

→ Vortrag von Dr. J. Fromme

Im zweiten Vortrag stellte **S. Blaga**, die sich im Rahmen ihrer Diplomarbeit mit diesem Thema beschäftigte, die Situation in der Region Ostwürttemberg vor. Dabei stellte sie u.a. die Handlungsmöglichkeiten und Grenzen der Regionalplanung dar. Ein besonderer Aspekt war hierbei die Möglichkeit zur Etablierung *regionaler Standards* z.B. zur Raumbedeutsamkeit aufgrund von Absprachen der verschiedenen regionalen Akteure.

Bei der Nutzung von F-PV wurde noch das Problem der Privilegierung von baulichen Anlagen in Hofnähe gesehen, wodurch PV-FFA erleichtert zu genehmigen sind und verstreut errichtet werden.

→ Vortrag von S. Blaga

Diskussionsschwerpunkte und Anregungen der Teilnehmer:

Die Diskussion bezog sich schwerpunktmäßig auf die Möglichkeiten und Grenzen der Regionalplanung. Die wesentlichen Thesen sind nachfolgend zusammengefasst:

- Bei ausschließlich „*informeller* Steuerung“ (z.B. Beratung der Akteure) der EE besteht die große Gefahr, dass andere Belange, insbesondere die des Naturschutzes, nicht ausreichend berücksichtigt werden;
- Regionalplanung ist ein wichtiges *formelles* Instrument. Sie kann aber nur *raumbedeutsame* Planungen und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Nutzung EE steuern. Problematisch ist, dass die Regionalplanung „der technischen und marktpolitischen Entwicklung hinterher läuft“ und z.B. die kurzfristige Anpassung von Zielen und Kriterien nur bedingt möglich sind.
- Hilfreich wären hier v.a. steuernde Vorgaben aus einer fachlich fundierten Landschaftsplanung. Die konfliktträchtigen Gebiete müssten in der Landschaftsplanung ausreichend deutlich herausgearbeitet werden; auf dieser Grundlage könnten auch kurzfristige Instrumente der regionalen Steuerung entwickelt werden.
- Auch für die Vorgaben innerhalb der LEP ist eine stärkere Konkretisierung zu fordern. Andererseits müssen innerhalb der LEP auch die „Tragfähigkeit“ der betrachteten Räume zu den einzelnen Energieträgern berücksichtigt werden.
- Ein Manko ist die lange Dauer der (Regional)Planung. Vielleicht wäre die Vereinheitlichung fachlicher Kriterien hilfreich, was jedoch aufgrund der regionalen Unterschiede (u.a. Föderalismus) problematisch ist. Auch die oft zu geringe Personalausstattung der einzelnen Planungsebenen verschärft die Situation einer „hinterher laufenden“ Planung.
- Auf der regionalen Ebene (z.B. Landkreise) müssten verbindliche *Ausschlussgebiete* für F-PV bestimmt werden können (negative Steuerung). Eine Steuerung über *Positivflächen* wurde wegen des hohen Aufwandes einer flächendeckenden Eignungsprüfung als kritisch eingestuft. Die Erstellung eines „Bundesenergieplans“ - in Analogie zum Bundesverkehrswegeplan - wurde als Idee aufgeworfen, jedoch als unrealistisch verworfen, da keine staatlichen Investitionsentscheidungen (wie bei Bundesautobahnen) dahinter stehen, sondern vorwiegend regional agierende private Investoren.
- Eine große Rolle zur Erreichung der Ziele spielt die Energieeinsparung. Ein Problem ist jedoch deren regionale Steuerung. Hinsichtlich etwaiger Festlegungen zu Energieeinsparung und Steigerung der Energieeffizienz wurde zu Bedenken gegeben, dass dies auf der Ebene der Regionalplanung schwierig zu steuern ist.

Themenblock II: Bioenergieanbau und PV-Freiflächenanlagen – Erfahrungen und Probleme bei der räumlichen Steuerung“.
--

Mit dem Impuls-Vortrag „Berücksichtigung von Naturschutzziele beim Ausbau der EE auf regionaler Ebene“ erörterte **DR. D. GÜNNEWIG** (BOSCH & PARTNER) einen anderen diskussionsbedürftigen und wichtigen Themenschwerpunkt. Er war mit an der Erarbeitung des F+E-Vorhabens „Naturschutzstandards der Nutzung EE“ beteiligt, das er kurz den Teilnehmern vorstellte. Am Beispiel Bioenergie zeigte er mit Grafiken und Bildern den heutigen Stand und die vorhandenen Konflikte mit Naturschutz, die der Ausbau der Bioenergie mit sich trägt. Tabellarisch stellte er die formellen und informellen Ansätze zur Steuerung von Energiepflanzen dar.

→ Vortrag von Dr. D. Günnewig I (Bioenergie)

Im Referat „Standardsuche für PV-Freiflächenanlagen am Beispiel Schleswig-Holstein – Erfahrungen und aktuelle Trends“ berichtete **J. RASSMUS**, GFN MBH, über die Situation in Schleswig Holstein. Er stellte dar, dass auch informelle Instrumente wie z.B. die „Handlungsempfehlungen für PV-Freiflächen in Schleswig-Holstein“ (Beratungserlass) auf kommunaler Ebene gut eingesetzt werden können. Hierzu ist eine gute informelle Abstimmung zwischen Kommunen, Regionalplanung und Landesplanung sowie die Einbeziehung von Planungsbüros sehr hilfreich.

→ Vortrag von J. Rasmus

Mit dem Schwerpunkt PV-Freiflächenanlagen ging es weiter in den Süden Deutschlands, wo PV in einigen Landkreisen schon seit längerem aufgrund zahlreicher kleinerer Anlagen erhebliche Flächen in Anspruch nimmt. **J. SCHMAUB** (Regierung von Niederbayern) berichtete, wie mit Ausweisung von PV-Freiflächen im Regierungsbezirk Niederbayern umgegangen wird. Die starke Zunahme von PV-Freiflächen wird von verschiedener Seite erheblich kritisiert, wobei v.a. die Beeinträchtigungen des Ortsbildes bzw. Landschaftsbildes sowie die „Zersiedlung“ der freien Landschaft im Vordergrund stehen. Es wurde aber vom Referenten auch darauf hingewiesen, dass die Ansprüche an die „Ästhetik“ bei anderen Energieerzeugungs- und -nutzungsformen („Ist ein Kohlekraftwerk schön?“) von untergeordneter Bedeutung sind. Zunehmend werde auch die Flächenkonkurrenz mit der landwirtschaftlichen Produktion und die steigenden Pachtpreise als Problem thematisiert. Die Kommunen als Planungsträger fühlten sich unter Druck, weil sie die Interessenskonflikte alleine kaum lösen können und übergeordnete Vorgaben als zu wenig praxistauglich angesehen werden.

→ Vortrag von J. Schmauß

Diskussionsschwerpunkte und Anregungen der Teilnehmer:

Bioenergie

- Bei Biomasse ist es erheblich leichter, die Anlagen (z.B. bau- oder immissionsschutzrechtlich) zu steuern als den Anbau von Energiepflanzen, der in vielen Regionen aber das eigentliche Problem darstellt.
- Welche Auswirkungen hat der großflächige Anbau von Energiepflanzen beim Ausbau von Biomasse auf lokaler/regionaler Ebene?
- Die Fokussierung auf den Maisanbau ist vielerorts problematisch. Landwirte denken naturgemäß wirtschaftlich. Mais ist für Landwirte wenig risikobehaftet, da die Technik i.d.R. vorhanden ist und meist langjährige Erfahrungen mit dem Anbau vorhanden sind. Derzeit ist die ausführliche Beartung – ggf. unter Berücksichtigung von Alternativen – die wesentliche Steuerungsmöglichkeit.
- Offene Frage: Wie kann man die Steuerung des Bioenergieanbaus von der „herkömmlichen“ Landwirtschaft trennen (die ja auf individuellen marktwirtschaftlichen Entscheidung des einzelnen Landwirts basiert)?
- Wie kann man Konzentrationen in bestimmten Gebieten vermeiden? Mit welchen Instrumenten kann man das erreichen? Wer könnte kontrollieren? Auf jeden Fall ist ein Verfahren notwendig, das Naturschutzziele mit einbezieht. Hier hätten - gerade hinsichtlich der Berücksichtigung kumulativer Effekte - die Kommunen als Genehmigungsbehörde zwar im Grundsatz einen Vorteil, sind aber in vielen Fällen damit fachlich überfordert, so dass überörtlich agierende Institutionen/Behörden oft besser geeignet sind.

- Die Instrumente sind in Teilen vorhanden, z.B. Schutzgebiete. Diese müssen inhaltlich fortentwickelt und z.B. auch der Kulturlandschaftsschutz in der Landschaftsplanung stärker berücksichtigt werden. Vor allem die *gute fachliche Praxis* als Privilegierungsvoraussetzung in Bezug auf Eingriffsregelung und Artenschutzrecht müsste dazu konkretisiert und besser umgesetzt / kontrolliert werden.
- Die Möglichkeiten des *städtebaulichen Vertrags* werden unter den derzeitigen Gegebenheiten als eine - wenn auch nur bedingte - Möglichkeit zur Steuerung des Anbaus in Verbindung mit der Anlagenehmigung gesehen. Allerdings hat dieses Verfahren auch Grenzen.
- Eine breite Sensibilisierung der Landwirte durch Einzelgespräche wird von den Landwirten häufig positiv aufgenommen, erfordert jedoch einen guten persönlichen Kontakt und viel Zeit. Über diese *informelle Ebene* lassen sich viele ökologische Aspekte einbinden. Diese stellen allerdings keine vertragliche Regelung dar, sondern erfolgen auf freiwilliger Basis.
- Entwicklung eines „*Öko-Standards*“ für den Anbau von Biomasse.
- Durch gezielte Landschaftsschutzgebietsausweisungen bzw. Präzisierung bestehender Schutzgebietsverordnungen, die aus Sicht der biologischen Vielfalt, des Artenschutzes oder der naturräumlicher Gegebenheiten als wertvoll einzuschätzen sind, könnten entsprechende Bereiche von einer intensiven Biomasseanbau-Landwirtschaft frei gehalten werden.

PV-Freiflächen

- Die Erstellung von Planungserlassen mit entsprechenden Regelungen auf Landesebene wird als positiv und hilfreich eingestuft. Sie bieten Planern, Investoren und Genehmigungsbehörden eine Richtschnur und entfalten damit oft auch eine steuernde Wirkung. Hierbei ist die Nennung von Ausschlussräumen hilfreich. Ebenso sollten Ziele und Grundsätze zur PV-Nutzung benannt werden.
- Die Frage der Anbindung von PV-Parks an bestehende Siedlungsstrukturen oder alternativ die Errichtung in der freien Landschaft (mit entsprechender Sichtverschattung z.B. durch Bepflanzung) wurde kontrovers diskutiert. Hier sind in vielen Fällen vermutlich Einzelfallentscheidungen notwendig, die die kommunale Naherholung und das vorhandene Flächenpotenzial berücksichtigen.
- Sehr große Anlagen sind für Kommunen schwer zu steuern. Hier wären Größenvorgaben durch die Regional- oder Landesplanung hilfreich, wobei die „Schwellenwerte“ ggf. regional anzupassen sind.
- Es herrschte weitgehend Einvernehmen, dass sich aufgrund der Vielzahl und Größe der PV-Anlagen inzwischen ein übergemeindlicher Steuerungsbedarf herausgebildet hat, auf der methodischen-instrumentellen Ebene aber noch Defizite bestehen.

Themenblock III: „Windenergie – besteht Anpassungsbedarf bei den vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten?“..

Aufgrund des sich am Nachmittag abzeichnenden erhöhten Diskussionsbedarfs zum Bereich Biomasse, wurde dieses Thema nochmals am Abend kurz aufgegriffen. Dafür wurde der Themenblock Windenergie, der aufgrund der vorhandenen und etablierten Steuerungsinstrumente als weniger diskussionsbedürftig eingeschätzt wurde, eingekürzt.

→ Vortrag von Dr. D. Günnewig II (Windenergie)

In der Diskussion nach dem Impulsvortrag durch Dr. D. Günnewig war die vorherrschende Meinung, dass die planerischen Instrumente im Grundsatz hinreichend vorhanden sind. Als (regionales?) Problem wurden die z.T. zahlreichen Zielabweichungsverfahren z.B. durch sog. Testanlagenstandorte oder Repoweringvorhaben außerhalb der Eignungsgebietskulisse genannt.

Es wurde auch gefordert, das Instrument eines den Betrieb begleitenden Monitoring als verbindlichen Genehmigungsbestandteil verstärkt zu nutzen, um ggf. auf lokaler Ebene nachsteuern zu können und den Wissensstand über Auswirkungen weiter zu verbessern. Hierbei ist allerdings der rechtliche Status von Monitoringauflagen z.B. in Bezug auf spätere Einschränkungen im Betriebsablauf rechtlich zu klären.

Freitag, 20.11.2009

Am letzten Tag fand vor der Abreise der meisten Teilnehmer um 11.00 Uhr eine Abschlussdiskussion statt, in der die gemeinsamen erarbeiteten Lösungsvorschläge besprochen wurden und zusammengefasst wurden. Die wesentlichen Ergebnisse sind nachfolgend zusammengefasst.

Anlage: Ergebnisse des Workshops - Kurzfassung