

WORKSHOP

#1

RAUMORDNUNGSPOLITIK ALS SCHLÜSSEL ZUM AUS- BAU ERNEUERBARER ENERGIE

Die hessische Situation

Timon Gremmels

Zusammenfassung

Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung sind die Schlüssel zur Umsetzung Erneuerbarer Energien in der Fläche. Diskussionen um diese Pläne sind keine Nischenthemen in der politischen Auseinandersetzung, sondern bestimmen die energiepolitische Entwicklung in besonderem Maße. Bei allen landesspezifischen Unterschieden können zwei anzustrebende Prinzipien als zentral angesehen werden, um eine verstärkte Nutzung Erneuerbarer Energien zu erzielen. Einerseits Erneuerbare Energien in den Gesetzen und Verordnungen der Landes- und Regionalplanung einen Vorrang einzuräumen und andererseits eine Stärkung der Kommunen in ihren gestalterischen Freiheiten und ihren Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Betätigung. Beide Prinzipien sind jedoch parteipolitisch umstritten.

Das politische und gesellschaftliche Ziel des Ausbaus und der verstärkten Nutzung Erneuerbarer Energien entscheidet sich letztlich in der Fläche. Die Förderung von Forschung und Entwicklung oder auch das seit zehn Jahren bestehende Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sind letztlich lediglich hinreichende Bedingungen, um die Energiewende vollziehen zu können. Hier hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz. Die notwendige Bedingung ist vielmehr die planerische Berücksichtigung und Forcierung Erneuerbarer Energien in der Raumordnungspolitik. An jener Stelle entscheidet sich primär der Verbreitungsgrad Erneuerbarer Energien, die Raumordnungspolitik stellt somit den Schlüssel zum Ausbau Erneuerbarer Energien dar. Die Gesetzgebungskompetenz für solche Fragen liegt bei den Ländern. Es liegt an ihnen, die nötigen Voraussetzungen zu schaffen. Eine neue Raumordnungspolitik muss, um erfolgreich im Ausbau der Erneuerbaren Energien zu sein, zweierlei leisten: Zum einen den Erneuerbaren Energien Vorrangigkeit einräumen und zum anderen die Kommunen in ihren Gestaltungsspielräumen bei der Nutzung Erneuerbarer Energien zu stärken.

Die hessische SPD diskutiert die sich an die Raumordnung richtenden Herausforderungen seit mehreren Jahren intensiv – nicht zuletzt aufgrund der energiepolitisch weitgehenden Landtagswahlprogrammatik 2008 „Neue Energie für Hessen“ unter der damaligen Parteivorsitzenden und Spitzenkandidatin Andrea Ypsilanti und maßgeblich mitgestaltet von Eurosolarpräsidenten Dr. Hermann Scheer. Der Fall Hessen bietet außerdem Gelegenheit, die politischen Konfliktlinien zwischen den Parteien in der Frage Energiewende, und wie ein Weg in diese gesetzgeberisch konkret gestaltet werden kann, nachzuvollziehen. Hessen illustriert außerdem, dass jene nur auf der Basis eines integrativen Politikverständnisses im politischen Mehr-Ebenen-System gelingen kann und die politischen Auseinandersetzungen

auf jeder Ebene geführt werden müssen, um lähmende Blockaden zu eliminieren. Aufgrund der unvermindert andauernden technologischen Innovationsdynamik und der hohen gesellschaftlichen Akzeptanz für Erneuerbare Energiequellen wird immer ersichtlicher, dass die entscheidenden Restriktionen des Umstiegs auf Erneuerbare Energien in der Landespolitik zu finden sind.

Die hessische Ausgangslage

Die schwarz-gelbe Energiepolitik der hessischen Landeregierung war jahrelang geprägt durch eine restaurative Pro-Atom-Politik (Biblis) und eine Verhinderungspolitik im Ausbau Erneuerbarer Energien. Hessen ist dementsprechend Schlusslicht bei der Nutzung der Erneuerbaren Energien bei den Flächenländern. Hinzu kommen in der Berücksichtigung einzelner Quellen Erneuerbarer Energien ausgeprägte regionale Differenzen, die von der wenig ambitionierten und unkoordinierten Landesplanung zeugen: So nennt sich die Region Nordhessen selbstbewusst „Solarregion“ und kann zudem auf die gelungene Etablierung und Expansion der Solarenergie-Branche verweisen. Bis 2020 wird laut einer Studie von deENet mit 20.000 Arbeitsplätzen in diesem Sektor gerechnet.

Dem hoch- und selbstgesteckten Ziel in der Regierungsklarung Kochs 2009 – Hessen zum Musterland für Erneuerbare Energien zu machen – kassierte sein Nachfolger Volker Bouffier wieder ein. Erst nach der Atomkatastrophe von Fukushima nahm sich der hessische Ministerpräsident des Themas der Energiewende an. Allerdings weniger aus Überzeugung, sondern vielmehr als getriebener seiner Kanzlerin. Um die eigne Konzeptlosigkeit der Landesregierung zu überdecken, richtete Bouffier im Frühjahr einen hessischen Energiegipfel ein. Seither diskutieren Akteure aus Politik, kommunalen Spitzenverbänden, Gewerkschaften, Energieversorger und Wirtschaft in vier Arbeitsgruppen über die landesspezifischen Möglichkeiten einer Energiewende.

Bis dahin hatte die schwarz-gelbe Landesregierung nur ein unambitioniertes Eckpunktepapier: Es ist unverbindlich und widerspricht dem Prinzip der Dezentralität Erneuerbarer Energien. So möchte die Landesregierung bis 2020 20% des Energieverbrauchs Hessens maßgeblich mit Off-Shore-Windkraft aus der Nordsee abdecken. Eine Strategie, welche außerdem nicht der regionalen Wertschöpfung zu Gute kommt.

Vorrangigkeit Erneuerbarer Energien erzielen

Die hessische SPD-Fraktion ist weitaus ambitionierter und brachte 2009 ein Artikelgesetz zum Vorrang Erneuerbarer Energien in den Landtag ein. Der Entwurf basierte im Wesentlichen auf einer Vorlage von Dr. Hermann Scheer, den er als hessischer Schattenminister für Wirtschaft und Umwelt erarbeitet hatte.

Mit dem Artikelgesetz sollten folgende Landesgesetze geändert bzw. ergänzt werden:

- Hessisches Landesplanungsgesetz,
- Hessisches Energiegesetz (Fassung von 1994),
- Hessische Gemeindeordnung,
- Hessische Bauordnung
- sowie die Landeshaushaltsordnung.

Der Schwerpunkt liegt auf der Landesplanung und zielt darauf ab, die Nutzung Erneuerbarer Energien als vorrangigen öffentlichen Belang zu verankern. Dieses Ziel umfasst verschiedene Schritte:

- 1,5 % der Landesfläche sollen als Vorranggebiete vorgesehen und die Regionalpläne entsprechend angepasst werden. Aktuell werden im Rahmen des Energiegipfels sogar eine 2% Regelung diskutiert.
- Ein Landeskataster für Erneuerbare Energien soll alle Potentiale für die regenerative Energieerzeugung ermitteln und für deren Erschließung sorgen.
- Die Energieberatung soll verbessert werden.
- Bei der Wärmegewinnung soll die Solarthermie Vorrang erhalten.
- Die kommunale Selbstverwaltung bei der Planung von Windenergiestandorten erheblich gestärkt werden.
- Eine Clearingstelle soll vor dem Genehmigungsverfahren dafür sorgen, Streitigkeiten aufzulösen.

Bei einer Expertenanhörung im November 2009 erfuhr der Gesetzentwurf viel Zuspruch. CDU und FDP verweigerten aber in drei Lesungen ihre Zustimmung, ohne eigene Positionierungen vorzunehmen.

Kommunen in ihren Möglichkeiten stärken

Neben einer Vorrangigkeit für Erneuerbare Energien in der Landes- und Regionalplanung, kommt den Kommunen eine herausgehobene Bedeutung zu. Allerdings unterliegen diese in ihrer wirtschaftlichen Betätigung und strategischen Planung einer gewichtigen Restriktion. Gemäß Hessischer Gemeindeordnung (HGO) dürfen sich Kommunen nur da wirtschaftlich betätigen, wo es kein privates Interesse gibt (§ 121 HGO). Diese Einschränkung der Kommunalenselbstverwaltung fußt auf einer FDP-Initiative der ersten Regierung Koch. Gegenwärtig müssen die Kommunen auf das Instrument der Verpachtung zurückgreifen, was zur Folge hat, dass die Einnahmen aus dem Betrieb der Anlagen nicht den kommunalen Haushalten zu Gute kommen. Diese Regelung mindert den Anreiz Erneuerbare Energien kommunal umzusetzen und verleiht Möglichkeiten zur politisch-gestalterischen und finanziellen Stärkung der Kommunen. Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen wieder zu erleichtern, wäre ein einfacher und leicht umsetzbarer Schritt für die Landesregierung, um die hessischen Städte und Gemeinden zu den Trägern und Motoren der Energiewende zu machen. Eine von CDU und FDP derzeit im Landtag eingebrachte HGO-Novelle verleiht die Chance, diesen Punkt zu korrigieren.

Die Vorrangigkeit Erneuerbarer Energien und die Stärkung der Kommunen sind aus Sicht der SPD zwei wesentliche Mittel um dem Ziel der Energiewende gerecht werden zu können. Beide sind jedoch parteipolitisch umstritten. Auch auf Seiten der SPD war der Weg zu den dargestellten, gegenwärtigen Positionen oftmals steinig. Im Folgenden wird ein Blick in die konkreten Diskussionen in der nordhessischen Regionalversammlung und die Planungsfelder Windkraft und Photovoltaik (PV) geworfen werden. Dabei werden nicht nur Konfliktlinien deutlich, sondern außerdem die auf dieser Ebene enge Verwobenheit zwischen Politik und Administration sowie den verschiedenen Staatsebenen sichtbar.

Landesentwicklungs- und Regionalplanung konkret

Landesentwicklungs- und Regionalplanung sind die Schlüssel für mehr Erneuerbare Energien. In Hessen gibt es drei Regierungsbezirke mit jeweils eigener Regionalversammlung (RV), die sich mit entsandten Kommunalpolitikern aus den Städten und Gemeinden des Regierungsbezirks zusammensetzen. Zentrale Aufgabe dieser Regionalversammlungen ist die Erstellung eines Regionalplans, der alle acht Jahre fortgeschrieben, von der Landesregierung genehmigt werden muss und die Landesplanung konkretisiert sowie Umsetzungsstrategien umfasst.

Planungsfeld Windkraft

Der Autor gehört der nordhessischen Regionalversammlung seit 2006 an. Zu jener Zeit wurde am aktuellen Regionalplan für Nordhessen gearbeitet. Insbesondere bei der Frage, wie viel Fläche für Windkraft ausgewiesen werden sollte, herrschten in der RV sehr unterschiedliche Meinungen. Die Konflikte gingen dabei quer durch die verschiedenen Fraktionen der Regionalversammlung. In der SPD RV-Fraktion herrschte damals eine mehrheitlich restriktive Linie bezüglich der festzulegenden Vorranggebiete für Windkraftanlagen vor. Zeitgleich hatte die hessische SPD aber ihr ambitioniertes Energieprogramm vorgestellt, welches in der RV-Fraktion nicht nur auf Begeisterung stieß. Nach ausgiebigen und kontroversen Diskussionen innerhalb der Fraktion entschloss sich diese allerdings die Windenergie massiv auszubauen und sich in diesem Planungsfeld auch und gerade als SPD zu profilieren.

Nach der ersten Offenlegung des Regionalplans wurde dieser überarbeitet. Denn mittlerweile hatte man im nordhessischen Regierungspräsidium erkannt, dass die zugerogene Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergie vor dem Verwaltungsgericht als faktische Ausschlussgebiete hätte gewertet werden können. Schließlich wurde der Regionalplan Nordhessen im März dieses Jahres verabschiedet. Er weist 1.150 ha Bestandsfläche als Vorranggebiete für Windenergie aus. In dieser Bestandsfläche liegen 160 Windenergieanlagen mit einer installierten Nennleistung von rund 160 Megawatt. Durch Repowering wird sich diese Leistung in den nächsten Jahren mehr als verdoppeln. Hinzu kommen weitere 1.250 ha Planungsfläche für Windkraft. Hier können in den nächsten Jahren über 100 Windenergieanlagen mit einer installierten Nennleistung von rund 250 MW realisiert werden, was insgesamt ein Plus von 400 MW verglichen zum alten Regionalplan bedeuten würde.

Insgesamt umfassen die Planungen mit 0,3 Prozent der Fläche Nordhessens noch deutlich zu wenig. Mehr war aber aufgrund der damaligen Mehrheitsverhältnisse nicht realisierbar. Allerdings herrschte in der RV Einvernehmen darüber, dass in Sachen Windkraft nicht die übliche Fortschreibung des Regionalplans – alle 8 Jahre – sinnvoll ist. Begründet sind die angestrebten zeitlichen Abweichungen in der von der Politik wahrgenommen und berücksichtigten Dynamik in Fragen der Windkraft. Dies nicht nur auf technischer Ebene, sondern auch auf der Ebene der gesellschaftlichen Akzeptanz. Vielerorts sind Bürgermeister, die gestern noch gegen Windkraftanlagen waren, mittlerweile dafür, verspüren sie doch gerade in Zeiten klammer Kommunalhaushalte Einnahmeanreize über Beteiligungsprojekte sowie über die Gewerbesteuer.

Kaum war der Regionalplan in Kraft getreten, lagen bereits zahlreiche Anträge zur Abweichung vom Regionalplan vor. So dass eine zeitnahe Fortschreibung des Energiekapitels des Regionalplans zeitnah fortgeschrieben wird. Weitere große Potentiale für Windkraft in Nordhessen sind vorhanden. Zum Beispiel beim Repowering sowie bei Flächen die beim avifaunistischen Gutachten von 2008 in der Wertungsstufe 3 lagen (rund 220.000 ha) und bei der bisher festgelegten Abstandsregelung von Industrie- und Gewerbegebieten (500 Meter). Hinzu kommen bisher aus forst- und naturschutzfachlicher Sicht freigehaltene, große, zusammenhängende und bisher ungenutzte Waldgebiete.

Im Dezember 2010 hat der hessische Verwaltungsgerichtshof das Energiekapitel aus formellen Gründen für nichtig erklärt. Die Ausschlussgebiete für Windkraft seien nicht hinreichend begründet. Seitdem gelten für Windkraftprojekte in Nordhessen lediglich die von Städten und Gemeinden beschlossenen Flächennutzungspläne sowie die Vorgabe des Bundesimmissionsschutzgesetz. In der neuen Regionalversammlung Nordhessen, die sich in wenigen Tagen konstituieren wird, hat - dank der Kommunalwahlergebnisse in Nordhessen - jetzt eine rot-grüne Mehrheit. Beide Fraktionen wollen von ihren Möglichkeiten in der Regionalversammlung zum Ausbau der dezentralen erneuerbaren Energien verstärkt Gebrauch machen und planen die Einrichtung eines entsprechenden Fachausschusses. Es zeichnet sich ab, dass gerade in Erarbeitung befindlichen neuen Energieteil des Regionalplans eine Flächenausweitung für Windkraft auf 2% erfolgen wird. Ein echter Quatensprung.

Planungsfeld Photovoltaik

In Sachen PV-Nutzung hat sich die Zahl der in Nordhessen installierten Anlagen in den letzten drei Jahren verdoppelt. In der RV herrschte Einvernehmen darüber, dass PV primär an und auf Gebäuden bzw. auf bereits versiegelten oder vorbelasteten Flächen genutzt werden soll. Hier gibt es in Nordhessen noch großes Potential. So haben die großen Hallen der zahlreichen nordhessischen Logistiker bis heute nur in Ausnahmefällen PV auf dem Dach. Der Regionalplan schließt Freiflächen-PV insbesondere für landwirtschaftliche Vorranggebiete im Grundsatz aus, doch wurden auch hier im Zentralausschuss bereits einige Abweichungszulassungen beschlossen. Voraussetzung war die gründliche Untersuchung der betroffenen Bereiche. Dabei stand im Fokus, dass es sich um vergleichsweise schlechte Ackerflächen handelt. Im EEG zu regeln, dass es keine Einspeisevergütung für PV auf Ackerflächen gibt, ist nicht die Aufgabe des EEG. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sind

diese Entscheidungen vielmehr vor Ort zu treffen. Ob Ackerflächen für Photovoltaik genutzt werden sollten oder nicht, ist eine klassische Aufgaben der Regionalplanung.

Ausblick

Mit dem von Ministerpräsident Volker Bouffier nach der Katastrophe von Fukushima eingerichteten hessischen Energiegipfel wird gerade der Versuch gestartet, einen Energiekompromiss für Hessen zu erarbeiten. Dafür wurden folgende vier Arbeitsgruppen eingerichtet:

- Ausbau eines zukunftsfähigen Energiemixes aus erneuerbaren und fossilen Energien in Hessen
- Identifizierung von Energieeffizienz- und Energieeinsparpotentialen in Hessen
- Anforderungen an eine verlässliche und versorgungssichere Energieinfrastruktur in Hessen
- Gesellschaftliche Akzeptanz einer veränderten Energiepolitik in Hessen

Ob der Gipfel einen nennenswerten Erfolg bringen wird ist fraglich. In der Frage des kommunalwirtschaftlichen Betätigung der Kommunen bewegt sich schwarz-gelb nicht, die 2%-Flächenausweisung von Windkraft wurde von Bouffier noch nicht bestätigt und das Festhalten am Neubau des sechsten Blocks des Steinkohlekraftwerks Staudinger bei Hanau sind die drei größten Hürden für einen echten Energiekompromiss.

Zwingend ist auch ein klares Bekenntnis für eine dezentrale Produktion erneuerbarer Energien unter Einbeziehung der Städte und Gemeinden, der Stadtwerke und Bürgerbeteiligungsanlagen und Genossenschaften. Die Energiewende ist eine große Chance für eine Demokratisierung der Energieerzeugung. Sie muss jetzt genutzt werden.