

Stellungnahme

der **Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)**
für ein Gesetz zur Stärkung der **klimagerechten Stadtentwicklung** in
den Gemeinden und
zu raumordnerisch bedeutsamen Fragen der Entwürfe für ein **Netzaus-
baubeschleunigungsgesetz (NABEG)**

A Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der klimagerechten Stadt- entwicklung 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 (A.1 bis A.3).

A.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 1).

A.2 Repowering von Windenergieanlagen

Repowering von Windenergieanlagen ist auch eine Aufgabe der Raumordnung, da Gebiete für die Nutzung von Windenergie nicht nur in Flächennutzungsplänen darge-

stellt, 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 2).

A.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 ge-

genüber den Mitgliedstaaten (Richtlinie 2009/28/EG) (siehe **Formulierungsvorschlag** in Anlage 3).

A.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.

B Entwurf für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)

Angesichts der Ergebnisse des Bund-Länder-Kompromisses vom 16. Juni 2011 wird die Stellungnahme der ARL vom 14. Juni 2011 (vgl. Anlage 4) ergänzt:

Die Festlegung der Trassenkorridore für die überregional oder europäisch bedeutsam gekennzeichneten Höchstspannungsleitungen ist der Sache nach als Raumordnung einzuordnen. Auch wenn diese Festlegung als Rechtsverordnung ergehen soll, ist sie nach der Inhaltsbeschreibung in § 5 d.E. deutlich am Raumordnungsverfahren (ROV) orientiert. Die Durchführung des Verfahrens muss daher in der Hand der bei der Abwägung unterschiedlicher Belange 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 BSH (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. Hierzu wä-

ren, die Regelungen im Entwurf NABEG ersetzend, nur wenige Änderungen / Ergänzungen im Raumordnungsgesetz notwendig.

Anlage 1:

Formulierungsvorschlag (ohne rechtsförmliche Prüfung) zu Nr. A.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 2:

Formulierungsvorschlag (ohne rechtsförmliche Prüfung) zu Nr. A.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 3:

Formulierungsvorschlag (ohne rechtsförmliche Prüfung) zu Nr. A.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 Gesamt- raum 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.“

Anlage 4:

Die vom Bund und den 16 Ländern getragene Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) nimmt zu raumordnerisch bedeutsamen Fragen des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) wie folgt Stellung:

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 Bundes-

fachplanung die Einführung eines bundesweiten und die ausschließliche deutsche Wirtschaftszone erfassenden

Raumordnungsverfahrens (ROV) des Bundes

in das Raumordnungsgesetz. Das Ergebnis des ROV ist für die öffentlichen Planungsträger verbindlich. Die Durchführung des Verfahrens muss in der Hand der zur Neutralität verpflichteten obersten Raumordnungsbehörde des Bundes (zzt. BMVBS) liegen, die sich der Bundesnetzagentur 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 Begründung:

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 darstellen würde.