

Die Planung gestaltet weniger, als sie könnte

Ein Gespräch mit Andrea Hartz über neue Landschaftstypen, die Steuerung der Energiewende und die Forderung, die Rolle der Landschaftsrahmenplanung zu stärken



Andrea Hartz

Das Interview führte Gabriele Schmidt.

Frau Hartz, wie stark verändert sich die Landnutzung durch die Energiewende?

Die Energiewende verändert die Form der Landnutzung gravierend. Verglichen mit anderen Transformationsprozessen greift die Energiewende sehr stark in den ländlichen Raum ein. Nehmen Sie z. B. die Windenergie: Im Jahr 1990 gab es noch keine 200 Windkraftanlagen. Durch die gesetzliche Förderung, konkret durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) von 2004, stieg die Zahl rapide auf über 23.000 Windkraftanlagen im Jahr 2013. Das ist ein Quantensprung: Die Windenergie ist heute die bedeutendste regenerative Energiequelle in Deutschland. Die Anlagen werden dabei vor allem auf Landwirtschaftsflächen gebaut. Der Ausbau regenerativer Energien zeigt deutliche räumliche Schwerpunkte: Im Falle der Windkraftnutzung liegt der Schwerpunkt in Norddeutschland. Eine vergleichbare Entwicklung beobachten wir bei den Photovoltaikanlagen (PVA): Durch die im EEG verankerte Einspeisevergütung kam es in Teilen Deutschlands zu einem verstärkten Ausbau großflächiger PV-Freiflächenanlagen. In einigen Regionen bündeln sich großflächige Anlagen entlang von Autobahntrassen und Bahnlinien, was zu einer Transformation der Nutzungsmuster entlang dieser Korridore führen kann. Das heißt, es bleibt nicht allein bei den Veränderungen, die durch die Anlagen selbst hervorgerufen werden, sondern sie ziehen andere Infrastruktureinrichtungen nach sich.

Welche Auswirkungen hat die Biomasse?

Im Gegensatz zur Wind- und Solarenergie entzieht der Biomasseanbau der Landwirtschaft nicht direkt Flächenanteile, sondern verändert die Landwirtschaft in ihren Produktionsbedingungen, z. B. durch den Anbau von Mais und anderen Pflanzensubstraten. Dennoch: Der Anbau hat sich in den letzten Jahrzehnten vervielfacht

und leistet durchaus einen Beitrag zum Landschaftswandel.

Welche Energieträger prägen unser Bild von „Landschaft“ am stärksten?

Am deutlichsten verändert sich unser Bild von „Landschaft“ sicherlich durch die Windkraft. Die optische Fernwirkung von Windkraftanlagen übertrifft je nach Topographie die von PV-Freiflächenanlagen und Biomasseanlagen bei Weitem. Meistens steht ein Windrad nicht alleine, in der Regel sind es größere Windparks oder mittlerweile sogar „Windenergielandschaften“. Es geht hierbei also um sehr großflächige Veränderungen. Werden die nationalen Pläne zur Energiewende und zum Klimaschutz umgesetzt, müssen wir damit rechnen, dass der Ausbau regenerativer Energien weiter voranschreitet, wenn auch – zumindest bei einigen Energieträgern – nicht mehr in dieser Geschwindigkeit.

Wie verändern sich die landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen?

Durch den Biomasseanbau kann die Landwirtschaft ihre Produktpalette diversifizieren. Sie kann die Pflanzensubstrate, die sie produziert, auch energetisch verwerten. Das bedeutet für die Betriebe durchaus mehr wirtschaftliche Flexibilität und Stabilität. Das ist die eine Seite. Die andere Seite ist, dass die Landwirtschaft dadurch stark abhängig von der nationalen Gesetzgebung und den Regelungen im Rahmen des EEG wird. Dies zeigte sich bereits sehr deutlich bei der Novellierung des EEG im November 2013. Mittlerweile stagniert die Biomasseproduktion und es wird darüber nachgedacht, wie die Wettbewerbsfähigkeit der vorhandenen Biomasseanlagen gesichert werden kann. Das ist eine unbefriedigende Situation.

Welche Auswirkungen hat der Trend zu Großbetrieben?

Das ist sicherlich ein weiteres wichtiges Thema, sowohl für den anhaltenden Wandel in der Agrarstruktur als auch für den Landschaftswandel. Der Treiber ist hier allerdings v. a. die europäische Agrarpolitik. Insofern entzieht sich dieser Transformationsprozess weitgehend einer Steuerung durch die räumliche Planung im regionalen Kontext.

Welche Folgen haben diese Veränderungen für die Artenvielfalt?

Durch den intensivierten und großflächigen Anbau von Biomasse entstehen Monokulturen, die die Biodiversität verringern und sich negativ auf Boden und Grundwasser auswirken. Auch die Windkraftanlagen stehen in der Kritik, wenn es beispielsweise um den Schutz von Vögeln und Fledermäusen geht. Die Vereinten Nationen haben das Jahrzehnt bis 2020 zur UN-Dekade für die biologische Vielfalt erklärt. Das ist sicherlich gerechtfertigt, hier gibt es weltweit und auch in Deutschland Handlungsbedarf! Die EU-Initiative zur „Grünen Infrastruktur“ von 2013 kann dabei auf eine Bündelung der Aktivitäten zu Schutz und Stärkung der Biodiversität hinwirken. Ziel ist, ein Netzwerk naturnaher Flächen im urbanen, suburbanen und ländlichen Raum zu sichern und zu entwickeln. Wir brauchen dafür eine bessere Vernetzung der unterschiedlichen Sektorpolitiken im Natur-, Landschafts- oder Gewässerschutz. Auch der Ansatz der Ökosystemdienstleistungen lässt sich damit verknüpfen. Dabei sollten die Landnutzer verstärkt eingebunden werden.

Kann man Artenvielfalt nur noch über Naturschutzgebiete erhalten?

Wir müssen versuchen, die Energiewende bzw. Landnutzungen insgesamt so natur- und umweltverträglich wie möglich zu gestalten. Wir müssen also dafür sorgen, dass Raumnutzungen mit den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes in Einklang gebracht werden, im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung. Dies gelingt nicht allein über Schutzgebiete.

Welche Auswirkungen haben die neuen Energieträger auf die Kulturlandschaft?

Durch den Ausbau der regenerativen Energien wird der Landschaftswandel erheblich beschleunigt. Allerdings muss man auch sehen, dass Transformationsprozesse zur Geschichte von Kulturlandschaften gehören. Es gab schon immer dynamische Entwicklungsphasen, die einen grundlegenden Wandel herbeiführten, beispielsweise die großen Rodungsphasen im 12. und 14. Jahrhundert. Die damals entstandene Feld-Wald-Verteilung sehen wir mehr oder weniger noch heute. Oder denken Sie an die Industrialisierungs- und Urbanisierungsprozesse im 19. und 20. Jahrhundert. In beiden Phasen

entstanden großflächig neue Kulturlandschaftstypen, die Mitteleuropa noch heute prägen.

Der durch die Energiewende ausgelöste Landschaftswandel ist gleichfalls ein großflächiges Phänomen. Und er läuft im Zeitraffer ab. Seit Mitte der 1990er Jahre haben sich über 60 % der Landschaften gravierend verändert. Wir sprechen deswegen nicht mehr nur von den tradierten Kulturlandschaftstypen wie Wald, Agrar-, Wein- oder Flusslandschaften, sondern auch von Infrastrukturlandschaften oder Windenergielandschaften.

Wie sieht die Landschaft in Deutschland im Jahr 2030 aus?

Das ist u. a. abhängig von politischen Entscheidungen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, insofern bleibt der Blick in die Zukunft mit großen Unsicherheiten verbunden. Allerdings ist davon auszugehen, dass der Anteil an technogen geprägten Landschaften noch deutlich zunehmen wird. Im Rahmen des Gemeinschaftsprojektes von BfN und BBSR „Den Landschaftswandel gestalten!“ konnten wir diese Entwicklung durch die Analysen von Prof. Catrin Schmidt von der TU Dresden gut nachvollziehen: Alle wesentlichen Transformationsprozesse zusammengenommen – u. a. die anhaltende Urbanisierung und der Ausbau erneuerbarer Energien sowie die damit erforderlichen Stromnetze – werden den Anteil technogen geprägter Kulturlandschaften bis 2030 nahezu verdoppeln.

Lässt sich der Landschaftswandel steuern?

Zunächst einmal gibt es einen klaren Planungsauftrag hierzu – sowohl für die Landschaftsplanung als auch für die Raumordnung. So sagt das Raumordnungsgesetz in § 2 (2) 5, dass Kulturlandschaften zu erhalten und zu entwickeln sind. Auch historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sollen in ihren prägenden Merkmalen erhalten werden. Vergleichbare Regelungen gibt es im Bundesnaturschutzgesetz für die Landschaftsplanung. Auch die Ministerkonferenz für Raumordnung bekräftigt in ihren Leitbildern zur Raumentwicklung in Deutschland von 2016 den Auftrag, „Kulturlandschaften zu gestalten“. Dabei soll eine Balance zwischen dem Erhalt regionaler Werte und neuen Nutzungs- und Gestaltungsanforderungen gefunden werden.

Dies setzt eine Auseinandersetzung mit den Qualitäten, den Werten und den Wandlungsprozessen von Landschaft voraus. Also: Welche Landschaften sollen geschützt, welche behutsam weiterentwickelt, welche aktiv gestaltet werden?

Die Raumordnung muss einerseits das Schutzgut Landschaft selbst in den Blick nehmen und Instrumente zur Sicherung des landschaftlichen Natur- und Kulturerbes entwickeln. Andererseits muss sie den Aspekt der Landschaftsentwicklung auch im Kontext der Steuerung von Raumnutzungen im Auge behalten.

Für die Steuerung des Ausbaus erneuerbarer Energien stehen den Trägern der Landes- und Regionalplanung

wirksame Instrumente wie beispielsweise Vorrang-, Vorbehalts-, Eignungs- oder Ausschlussgebiete zur Verfügung. Allerdings lassen sich nicht alle regenerativen Energien gleichermaßen über raumordnerische Instrumente steuern. Auch hängt es maßgeblich von der Ausgestaltung auf Länderebene und den politischen Rahmenbedingungen ab, inwieweit die Regionalplanung diese auch nutzt bzw. nutzen kann. Hier gibt es gute Beispiele in den Ländern und Regionen, aber sicherlich auch Defizite. Das heißt: Es ließe sich deutlich stärker steuern als dies in der Planungspraxis oftmals der Fall ist.

Welche Rolle spielt die Landschaftsrahmenplanung?

Sie liefert die fachlichen Grundlagen, d. h. es ist ihre Aufgabe, die Landschaftsqualitäten angemessen zu erfassen, zu bewerten und zudem Ziele für die zukünftige Entwicklung von Landschaften zu formulieren. Im Prinzip muss die Landschaftsrahmenplanung die Grundlagen legen für die Regionalplanung und diese darin unterstützen, ihre Instrumente sowohl in Bezug auf Landschaften und Kulturlandschaften als auch in Bezug auf die Steuerung der Raumnutzungen belastbar auszugestalten.

Sind die Instrumente ausreichend?

Das ist die entscheidende Frage! Prinzipiell haben wir ausreichende Instrumente, um den Schutz von Landschaften und die Steuerung des Landschaftswandels aktiv zu betreiben. Diese planerisch-instrumentellen Möglichkeiten schöpfen wir aber oft nicht aus.

Woran liegt das?

Einer der Hauptgründe liegt darin, dass es bislang nur unzureichend gelingt, das Schutzgut Landschaft als eigenständigen Belang in die Verfahren und Instrumente der räumlichen Planung einzustellen. Dies zeigt sich besonders deutlich im Vergleich zum Arten- und Biotopschutz oder zum Hochwasserschutz. Hier gibt es – im Gegensatz zum Schutzgut Landschaft – verbindliche Regelwerke, die diese Schutzgüter gegenüber konkurrierenden Raumnutzungen und Raumfunktionen im Rahmen der gesamtplanerischen Abwägung stärken. Landschaft ist dagegen immer noch ein sehr „weicher“ Belang.

Im Rahmen des Projektes „Kulturlandschaften gestalten“ wurde deshalb gefordert, gerade die Landschaftsrahmenplanung stärker in die Pflicht zu nehmen, dem Thema „Landschaft“ mehr Gewicht einzuräumen und die methodischen Ansätze zur Landschaftsbewertung und insbesondere zur regionalen Landschaftsgestaltung weiterzuentwickeln.

Probleme liegen also in der planerischen Operationalisierung des Schutzgutes Landschaft und in der Kohärenz der Planungsinstrumente. Hinzu kommt: Planung braucht Zeit, die Dynamik der Energiewende überfordert hier unsere Planungsprozesse oftmals.

Gibt es noch andere Hebel?

Neben Raumordnung und Landschaftsplanung bieten sich informelle Instrumente und Prozesse an, um einen gesellschaftlichen Konsens darüber herzustellen, welchen Wert wir Landschaften zuschreiben und welche Maßnahmen ergriffen werden sollen, um diese Werte zu schützen bzw. zu stärken und zu entwickeln. Die Ministerkonferenz für Raumordnung schlägt beispielsweise die Aufstellung von Leitbildern zur Erhaltung und Entwicklung von Kulturlandschaften vor. Diese meist dialogisch angelegten Prozesse sind meiner Meinung nach gut geeignet, um sich im politischen und gesellschaftlichen Raum über Landschaftsqualitäten und Landschaftswandel zu verständigen. Auch die Europäische Landschaftskonvention (ELK) fordert, die Bewertung von Landschaft nicht allein Expertinnen und Experten zu überlassen, sondern den Dialog mit der Bevölkerung zu suchen. Das stellt Planerinnen und Planer wie auch das gesamte Planungssystem vor eine große Herausforderung.

Worin liegt das Problem?

Bei der Wahrnehmung von Landschaft spielen individuelle und kollektive Prägungen eine besondere Rolle. Unsere Wahrnehmung ist von vielen Kriterien wie Alter, Geschlecht, Beruf oder Wohnort abhängig. Gerade beim Thema „Landschaftswandel“ macht es einen Unterschied, ob ich die Generation 50+ oder die Generation 20+ nach einer Einschätzung und Bewertung frage. Außerdem hängt die Bewertung maßgeblich von den Nutzungsinteressen ab, also davon, ob ich Landschaft als Bewegungsraum in der Freizeit, als Kulisse zur Erholung oder als Produktionsstandort nutze. Je nachdem komme ich zu sehr unterschiedlichen Einschätzungen.

Wie kann man diese erheben? In der räumlichen Planung gibt es hierzu zwar schon Ansätze, aber noch keinen allgemein akzeptierten Methodenkanon. Neuere Forschungsprojekte arbeiten z. B. mit GIS-gestützten Verfahren, die die Landschaftsbewertungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen mit objektiven Landschaftsmerkmalen verknüpfen. Für umfangreiche Umfragen und Erhebungen fehlen in der Planungspraxis jedoch oftmals die Ressourcen.

Frau Hartz, vielen Dank für das Interview!

Andrea Hartz ist Geographin und Stadtplanerin. Sie war Projektpartnerin im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Den Landschaftswandel gestalten!“, einem Kooperationsprojekt von BfN und BBSR. Derzeit betreut sie das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Regionale Landschaftsgestaltung“ im Auftrag von BMVI und BBSR.

Kontakt:

© 0681 96025-0
andrehartz@agl-online.de