

# Landschafts-Governance, Regionalplanung und Energiewende

Die Nutzung erneuerbarer Energien prägt in immer größerem Umfang das physische Erscheinungsbild von Landschaften. Ganze Landstriche werden vom großflächigen Mais- und Rapsanbau für die Bioenergieproduktion und von Windkraftanlagen dominiert. Diese Entwicklungen sind Teil der Energiewende, die sich in einem komplexen politischen Geflecht vollzieht. Staatliche Akteure sind daran ebenso beteiligt wie Unternehmen, Bürger und zivilgesellschaftliche Organisationen. Gesetze des Bundes und der Länder hängen mit europäischen und internationalen Strategien zusammen, müssen jedoch auf lokaler und regionaler Ebene umgesetzt werden. Außerdem sind diverse Politikfelder betroffen: Wirtschafts-, Verkehrs-, Landwirtschafts-, Forschungs- und Städtebaupolitik, um nur einige zu nennen.

Wenn bereits die Energiepolitik derart vielschichtig ist, wie lassen sich dann ihre Auswirkungen auf Landschaften analysieren und beeinflussen? Am Beispiel der regionalplanerischen Steuerung der Windenergie möchte ich zeigen, wie sich Governance-Prozesse unter dem Einfluss der Energiewende verändern, mit welchen gegensätzlichen Ansprüchen und Rollenmustern die Akteure dabei konfrontiert werden und welchen Stellenwert die Akzeptanz durch Bürgerinnen und Bürger sowie deren Beteiligung einnimmt. Diese Überlegungen stehen vor dem Hintergrund eines erweiterten Verständnisses von Landschafts-Governance, das ich im folgenden Abschnitt zunächst skizziere.

## Landschafts-Governance: Mehr als Akteursnetzwerke und Partizipation

Um die Zusammenhänge zwischen Landschafts-Governance, Regionalplanung und Energiewende besser verstehen zu können, ist ein mehrdimensionales Konzept von Landschafts-Governance hilfreich. Es gilt, insbesondere drei Dimensionen von Governance im Blick zu behalten: erstens von Verhandlungen gekennzeichnete freiwillige netzwerkartige Kooperationen zwischen Akteuren unterschiedlicher Art, zweitens den formalen institutionellen Rahmen und drittens die tiefer liegenden und zumeist unreflektiert bleibenden Sinn- und Bedeutungsstrukturen. Diese drei Dimensionen werden nachfolgend erläutert.

Governance wird häufig gleichgesetzt mit der Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an politischen Entscheidungsprozessen, mit Netzwerken und mit freiwilligen

Formen der Zusammenarbeit auf der Grundlage von Verhandlungen. Im Kontext der Energiewende sind viele Beispiele für diese Art der Kooperation zu finden: Regionale Energiekonzepte, 100%-Erneuerbare-Energie-Regionen, aber auch oppositionelle Bürgerinitiativen (Leibenath 2013; Leibenath/Wirth/Lintz 2016). Landschaften können in solchen netzwerkartigen Handlungsansätzen identitätsstiftend wirken und als Bezugsraum für gemeinsames Handeln dienen. Umgekehrt werden Landschaften oft überhaupt erst durch gemeinschaftliches Handeln „gemacht“ (Leibenath/Heiland/Kilper et al. 2013).

Eine weitere Dimension bei der Analyse von Governance-Netzwerken ist der politisch-institutionelle Kontext, in den sie eingebettet sind. Dieser besteht unter anderem aus formalen Regelungen wie Gesetzen. Der Rahmen setzt nicht nur finanzielle Anreize, sondern begründet auch hierarchische Entscheidungen sowie zivilgesellschaftliche Informations- und Beteiligungsrechte. Hinsichtlich der Bezüge zwischen Landschafts-Governance und Energiewende ist etwa an die Naturschutzgesetze sowie das Raumordnungs- und Planungsrecht zu denken. Dort wird Landschaft als Teil des kulturellen Erbes, als Landschaftsbild oder als Komplex von Schutzgütern konstituiert.

Außerdem ist eine Form der politischen Einflussnahme relevant, die man als „Regieren aus der Ferne“ bezeichnen kann (Rose/O'Malley/Valverde 2006). Warum engagieren sich beispielsweise unterschiedliche Menschen an zahlreichen Orten in ähnlicher Weise für Klimaschutz oder gegen Windenergieanlagen? Warum bilden sich Bürgerenergiegenossenschaften oder aber Bürgerinitiativen zum Schutz von Landschaften vor Windrädern? Warum entwickeln sich Bürger von bloßen Energieverbrauchern zu Konsumenten, die auch Energie produzieren („Prosumenten“)? Allein mit dem Verweis auf gesetzliche Verpflichtungen und ökonomische Erwägungen sind diese Erscheinungen kaum zu erklären. Vielmehr stehen mehr oder minder subtile gesellschaftliche Strömungen (oder Diskurse) dahinter. Dadurch werden bestimmte – oftmals miteinander konkurrierende – Problembeschreibungen, Lösungsansätze und personenbezogene Anrufungen (oder Subjektivierungen) vermittelt und von den Adressaten als normal akzeptiert.

Somit gilt es, drei Dimensionen von Governance im Blick zu behalten: erstens von Verhandlungen gekennzeichnete freiwillige netzwerkartige Kooperationen zwischen Akteuren unterschiedlicher Art, zweitens

den formalen institutionellen Rahmen und drittens die tiefer liegenden und zumeist unreflektiert bleibenden Sinn- und Bedeutungsstrukturen. Eine wichtige Form energiebezogener Landschafts-Governance, bei der diese Dimensionen zum Tragen kommen, ist die Regionalplanung – und zwar insbesondere mit Blick auf die Steuerung der Windenergie-Nutzung.

## Veränderter Charakter der Regionalplanung

Die Regionalplanung hat auf die meisten Formen erneuerbarer Energien wenig Einfluss. Bei der Windenergie hingegen kann sie eine räumliche Steuerung neuer Anlagen bewirken, wobei es Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt.

Steuerung erfolgt vor allem über die Festlegung von privilegierten Vorhaben im Außenbereich. Dort sind Windenergieanlagen generell zulässig, sofern ihnen keine öffentlichen Belange entgegenstehen und die Erschließung gesichert ist. Die Träger der Regional- oder Bauleitplanung können jedoch positiv bestimmen, in welchen Bereichen Windenergieanlagen errichtet werden dürfen und in welchen nicht. Das wirksamste Instrument in dieser Hinsicht besteht aus kombinierten Vorrang- und Eignungsgebieten Windenergie (VREG WE): Innerhalb solcher Gebiete genießt die Windenergie Vorrang gegenüber anderen Nutzungen, während sie im übrigen Planungsraum ausgeschlossen ist. 2002 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG 2002: 16) festgestellt, dass es der Planungsträger allerdings nicht „mit einer bloßen ‚Feigenblatt‘-Planung, die auf eine verkappte Verhinderungsplanung hinausläuft (...), bewenden lassen“ darf, sondern der „Windenergienutzung in substantieller Weise Raum schaffen“ muss.

Eine derartige Konzentrationsplanung muss auf einem schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept beruhen. Dazu ermittelt der Plangeber in einem mehrstufigen Verfahren zunächst Potenzialflächen. Sie ergeben sich, indem sogenannte Tabuzonen definiert und mithilfe Geographischer Informationssysteme (GIS) überlagert werden. Tabuzonen sind Flächen, auf denen aufgrund von rechtlichen oder tatsächlichen Gegebenheiten keine Windenergieanlagen errichtet werden können (harte Tabuzonen) oder auf denen sie vom Plangeber nicht gewollt sind (weiche Tabuzonen). Die Potenzialflächen werden der planerischen Abwägung unterzogen (Wirth/Leibenath 2016).

Die Regionalplanung übt mit dem Instrument der VREG WE großen Einfluss auf die physische Entwicklung von Landschaften aus. So gesehen überrascht es nicht, dass Windenergie das Thema ist, an dem sich am häufigsten öffentliche Auseinandersetzungen über Landschaften entzünden (Leibenath/Otto 2013). Diese Konflikte haben dazu geführt, dass die Regionalplanung in den letzten Jahren vielerorts einen Zugewinn an öffentlicher Aufmerksamkeit erfahren hat. Aufgrund

des großen Interesses wird sie in der öffentlichen Wahrnehmung oftmals auf dieses eine Thema reduziert, ungeachtet der unverändert großen inhaltlichen Breite von Regionalplänen.

Verändert hat sich in den letzten Jahrzehnten jedoch der Charakter der Regionalplanung. Durch den Bedeutungszuwachs der Windenergie ist die Regionalplanung noch verrechtlichter geworden: Neben bundes- und landesgesetzlichen Regelungen ist eine immer größer werdende Fülle von Gerichtsurteilen zu beachten. Zweitens ist sie technischer geworden, das heißt vor allem GIS-technischer: Ohne die rasante Entwicklung digitaler Datengrundlagen und Datenverarbeitungstechnologien wäre die oben beschriebene Planungsmethodik schwerlich anwendbar. Und drittens ist Regionalplanung politischer geworden, weil sie vermehrt im Zentrum öffentlich ausgetragener Konflikte steht.

## Rollenkonflikte von Planern und Protestierern

Regionalplanung wird von Menschen gemacht. Für ein umfassendes Verständnis planerischer Steuerungsprozesse ist es deshalb erforderlich, sich mit diesen Menschen und ihren beruflichen Identitäten oder Rollen zu beschäftigen. Rainer Danielczyk (mündlicher Tagungsbeitrag, wiedergegeben in Fahrenkrug/Melzer 2016: 11) sieht die Raumordnung in „einer Art ‚Rollenkonflikt‘: Bedeutet sie zugleich hierarchische Regulierung und kooperatives Handeln?“ So ist etwa in einschlägigen, vom Bund geförderten Projektberichten und Praxisempfehlungen (z. B. BMVI 2015; Hartz/Saad/Lichtenberger 2014; Langenbrinck/von Bodelschwingh/Kessler et al. 2011) ein bestimmtes Rollenmuster zu erkennen. Demzufolge verfügen Regionalplaner über Moderationskompetenz, engagieren sich für die Erarbeitung informeller Regionaler Energiekonzepte mit intensiver Akteursbeteiligung, nutzen innovative Beteiligungsformate und verhalten sich als Sachverwalter von Transparenz, Information und Partizipation. Zugleich gibt es Stimmen (teilweise in denselben Publikationen, außerdem z. B. in Fahrenkrug/Melzer 2016), die ein ganz anderes Bild zeichnen. Demnach sollten sich Regionalplaner auf eine konsequente, rechtsfeste Planung konzentrieren, selbstbewusst handeln und Pläne *machen* anstatt darüber zu reden.

In einem ähnlichen Dilemma befinden sich Bürger, die sich gegen den Bau von Windkraftanlagen einsetzen. Auch hier stehen unterschiedliche Identifikationsangebote einander gegenüber: Die Akteure können die Rolle derjenigen spielen, die sich der Logik dieses Verfahrens fügen und sich auf die gesetzlich definierten Belange und begrifflichen Kategorien einlassen. Oder aber sie übernehmen das Rollenmuster der Fundamentalopposition, boykottieren die Beteiligungsangebote und versuchen, die Planung durch politischen Druck und über die Medien zu beeinflussen.

## Nichts als Akzeptanzrhetorik und Beteiligungsfolklore?

Von Politikern wie Wissenschaftlern wird gern der Anspruch formuliert, die Energiewende und insbesondere den Ausbau der Windenergie im Dialog mit der Bevölkerung und unter Beteiligung aller Betroffenen voranzutreiben und so eine weitreichende Akzeptanz zu erreichen. Dem entspricht das Rollenmuster des Regionalplaners als Moderator und Konfliktlöser. Solche Aussagen können jedoch zu bloßer Akzeptanzrhetorik verkommen. Es besteht die Gefahr, dass Beteiligungsangebote zynisch als Folklore abgetan werden, wenn die Regionalplanung überschätzt und überfrachtet wird. Tatsächlich ist sie gefangen in einem immer starrer und komplexer werdenden Korsett juristischer Vorgaben. Dies engt ihre Moderations- und Verhandlungsspielräume ein. Ferner sind Auseinandersetzungen über die Ausweisung von VREG WE eingebettet in konflikthafte Sinn- und Bedeutungsmuster, zum Beispiel benachteiligte ländliche Räume versus bevorzugte städtische Gebiete, „wir im Osten gegen ‚die da oben‘ aus dem Westen“ oder gegensätzliche energiepolitische Positionen. Sie bilden die Grundlage vieler Konflikte rund um die Windenergie, sind aber auf der Ebene der Regionalplanung nicht zu lösen.

Daher sollte man die Erwartungen an Beteiligungsverfahren im Zuge der Regionalplanung dämpfen und keine falschen Hoffnungen wecken. Akzeptanz der materiellen Planinhalte ist kein angemessenes Kriterium und kann sogar zu Abwägungsfehlern führen, weil „Mehrheitsentscheidungen einer Gemeindevertretung oder eines Bürgerentscheids keine maßgeblichen Belange für eine durch Abwägung gesteuerte Planung sind“ (OVG-SH 2015: 25). Öffentlichkeitsbeteiligung sollte zuvörderst dafür genutzt werden, Informationen zu vermitteln und Transparenz über Inhalte und Verlauf des Planungsverfahrens herzustellen.

### Literatur

- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2015): Regionale Energiekonzepte als strategisches Instrument der Landes- und Regionalplanung. = BMVI-Online-Publikation 09/2015. Berlin. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2015/DL\\_BMVI\\_Online\\_09\\_15.pdf](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2015/DL_BMVI_Online_09_15.pdf) (18.01.2016).
- BVerwG – Bundesverwaltungsgericht (2002): Urteil 4 C 15.01 vom 17.12.2002. <http://www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/171202U4C15.01.1.pdf> (19.02.2016).
- Fahrenkrug, K.; Melzer, M. (2016): Diskussionsforum Raumentwicklung. Wandel der Region zur Energielandschaft? Spannungsfelder und Gestaltungsspielräume für Raumentwicklung und Regionalplanung. Ein MORO-Forschungsfeld. = MORO Informationen 14/1. Bonn.
- Hartz, A.; Saad, S.; Lichtenberger, E. (2014): Den Landschaftswandel gestalten! Potenziale der Landschafts- und Raumplanung zur modellhaften Entwicklung und Gestaltung von Kulturlandschaften vor dem Hintergrund aktueller Transformationsprozesse. Band 3: Energiewende als Her-

ausforderung für die Regionen. Bonn. [http://tu-dresden.de/die\\_tu\\_dresden/fakultaeten/fakultaet\\_architektur/ila/lp/Forschung/laufende%20Forschung/FuE\\_Landschaftswandel\\_Band03\\_2.Auflage.pdf](http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/fakultaet_architektur/ila/lp/Forschung/laufende%20Forschung/FuE_Landschaftswandel_Band03_2.Auflage.pdf) (06.01.2015).

- Langenbrinck, G.; von Bodelschwingh, A.; Kessler, O.; Wüllner, L.; Siegel, G.; Porsche, L.; Wacker, A.; Koch, A. (2011): Erneuerbare Energien: Zukunftsaufgabe der Regionalplanung. Berlin. [http://beschaffung.fnr.de/fileadmin/nawaro-kommunal/dateien/DL\\_ErneuerbareEnergien.pdf](http://beschaffung.fnr.de/fileadmin/nawaro-kommunal/dateien/DL_ErneuerbareEnergien.pdf) (28.05.2015).
- Leibenath, M. (2013): Energiewende und Landschafts-Governance: Empirische Befunde und theoretische Perspektiven. In: Gailing, L.; Leibenath, M. (Hrsg.): Neue Energielandschaften – Neue Perspektiven der Landschaftsforschung. Wiesbaden, 45-63. [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-19795-1\\_4](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-19795-1_4).
- Leibenath, M.; Heiland, S.; Kilper, H.; Tzschaschel, S. (Hrsg.) (2013): Wie werden Landschaften gemacht? – Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf die Konstituierung von Kulturlandschaften. Bielefeld.
- Leibenath, M.; Otto, A. (2013): Local debates about ‘landscape’ as viewed by German regional planners: Results of a representative survey in a discourse-analytical framework. In: Land Use Policy 32, 366-374. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.11.011>.
- Leibenath, M.; Wirth, P.; Lintz, G. (2016): Just a talking shop? – Informal participatory spatial planning for implementing state wind energy targets in Germany. In: Utilities Policy online first (published on 29.02.2016). <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2016.02.008>.
- OVG-SH – Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (2015): Urteil 1 KN 6/13 vom 20.01.2015. [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landesplanung\\_raumordnung/windeignungsflaechen\\_ausweisung/Downloads/Urteil\\_OVG\\_anonym1.pdf](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landesplanung_raumordnung/windeignungsflaechen_ausweisung/Downloads/Urteil_OVG_anonym1.pdf) (17.10.2016).
- Rose, N.; O'Malley, P.; Valverde, M. (2006): Governmentality. In: Annual Review of Law and Social Science 2 (1), 83-104. <http://dx.doi.org/doi:10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900>.
- Wirth, P.; Leibenath, M. (2016): Rolle der Regionalplanung im Umgang mit Windenergiekonflikten in Deutschland und Perspektiven für die raumbezogene Forschung. In: Raumforschung und Raumordnung online first (veröffentlicht am 14.10.2016). <http://dx.doi.org/10.1007/s13147-016-0436-1>.

*Priv.-Doz. Dr. Markus Leibenath forscht am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden, lehrt an der Technischen Universität Berlin und ist Vorstandsmitglied der Landscape Research Group mit Sitz in London. In seinen Arbeiten beschäftigt er sich mit politischen Aspekten der Steuerung und Entwicklung von Landschaften.*

#### Kontakt:

☎ 0351 4679-285  
m.leibenath@ioer.de

