

Kübler, Cornelia; Merz, Barbara

Book Part

Zum Zusammenwirken von Regionalplanung und Regionalmanagement beim Klimaschutz: Konzeptentwurf für die Region Oberland

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Kübler, Cornelia; Merz, Barbara (2013) : Zum Zusammenwirken von Regionalplanung und Regionalmanagement beim Klimaschutz: Konzeptentwurf für die Region Oberland, In: Kufeld, Walter (Ed.): Klimawandel und Nutzung von regenerativen Energien als Herausforderungen für die Raumordnung, ISBN 978-3-88838-383-0, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 124-142, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-3830088>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102889>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Cornelia Kübler, Barbara Merz

Zum Zusammenwirken von Regionalplanung und Regionalmanagement beim Klimaschutz – Konzeptentwurf für die Region Oberland

URN: urn:nbn:de:0156-3830088



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 124 bis 142

Aus:

Walter Kufeld (Hrsg.)

Klimawandel und Nutzung von regenerativen Energien als Herausforderungen für die Raumordnung

Arbeitsberichte der ARL 7

Hannover 2013

Cornelia Kübler, Barbara Merz

Zum Zusammenwirken von Regionalplanung und Regionalmanagement beim Klimaschutz – Konzeptentwurf für die Region Oberland

Gliederung

- 1 Einleitung: Klimaschutz als regionale Aufgabe
- 2 Raumplanerische Instrumente zum Klimaschutz
 - 2.1 Vorhandene Instrumente in der Region Oberland
 - 2.2 Regionales Energiekonzept als verbindendes Instrument
- 3 Regionalplanung und Regionalmanagement als zentrale Elemente eines regionalen Energiekonzeptes für die Region Oberland
 - 3.1 Zielsetzung
 - 3.2 Vorbereitungsphase
 - 3.3 Analyse
 - 3.4 Umsetzung
 - 3.5 Verstetigung des Netzwerks
- 4 Zusammenfassende Handlungsempfehlungen

Literatur

Zusammenfassung

Die Regionen stehen vor der Herausforderung, geeignete Maßnahmen zum Klimaschutz zu ergreifen. Insbesondere die Produktion von erneuerbaren Energien führt zu vielfältigen Raumansprüchen und Nutzungskonkurrenzen, die es zu bündeln und abzustimmen gilt. Im Sinne einer Bündelung der Kräfte sollten formelle Steuerungsinstrumente durch informelle Handlungsansätze ergänzt werden. Durch die Einbindung eines breiten Akteursnetzwerkes, die Vermittlung von gesamtstrategischen Zusammenhängen und kooperativen, projektbezogenen Handlungsweisen können Bewusstsein und Akzeptanz geschaffen werden. Informelle Instrumente tragen so zur Umsetzungsunterstützung formeller Instrumente bei. Der Beitrag zeigt modellhaft am Beispiel der oberbayerischen Planungsregion Oberland auf, wie dazu die Integration der Instrumente – konkret von Regionalplanung und Regionalmanagement – im Rahmen eines regionalen Energiekonzeptes funktionieren könnte. Dazu ist eine Neubewertung der bestehenden landesplanerischen Instrumente erforderlich: sie müssen konsequent und aufeinander abgestimmt umgesetzt werden.

Schlüsselwörter

Klimaschutz – Integration formeller und informeller Instrumente der Raumplanung – regionales Energiekonzept

Abstract

Each single region faces its own challenging task when taking suitable measures for climate protection. The production of renewable energy in particular leads to various spatial requirements and results in competitive forms of utilisation. While aiming towards an optimal bundling of resources, formal control instruments should be complemented with informal action measures. Establishing a broad network among the key players shall lead to a raised public awareness and acceptance while creating a general understanding of overall strategic context and of proposed project activities. Thus, informal instruments will contribute to the implementation of formal instruments. This paper shows by the example of the Bavarian Planning Region Oberland on how the integration of such instruments can effectively function within the framework of a regional energy concept. A new interpretation of the existing instruments is necessary: they must be implemented strictly and in a coordinated way.

Keywords

Climate protection – integration of formal and informal instruments of the spatial planning – regional energy concept

1 Einleitung: Klimaschutz als regionale Aufgabe

Räumliche Planung kann mit den bereits bestehenden rechtlichen und planerischen Instrumenten sowohl Klimaschutz als auch Anpassung unterstützen (vgl. Bundesregierung 2008). In der Praxis ist dabei entscheidend, welche Instrumente auf welcher Ebene angewandt und wie diese Instrumente eingesetzt werden sollen. Dieser Beitrag beschreibt eine mögliche Vorgehensweise für eine Region, um der Herausforderung „Klimaschutz“ zu begegnen, wobei die Produktion von erneuerbaren Energien im Fokus steht. Es handelt sich dabei ausdrücklich um ein rein theoretisches Modell – eine Art „Gedankenexperiment“ –, das allerdings mit den bestehenden bayerischen landesplanerischen Instrumenten umgesetzt werden könnte.

Bei der planerischen Steuerung des Klimawandels stellt eine Planungsregion eine wichtige Ebene dar. Die Auswirkungen des Klimawandels gehen über die Grenzen einer Gemeinde hinaus und wirken sich auf unterschiedliche Fachbelange aus (Arbeitskreis Klimawandel und Raumplanung der ARL 2010: 9). Durch eine regionale Steuerung kann den spezifischen räumlichen Gegebenheiten Rechnung getragen und gleichzeitig der Abstimmungsaufwand mit angrenzenden Einheiten reduziert werden. Zudem verfügt die Regionalplanung über die Kompetenz zur Abwägung der betroffenen Fachbelange, während es auf Landkreisebene keinen entsprechenden Akteur gibt. Die Region ist damit die geeignete Koordinations- und Steuerungsebene, die einerseits übergeordnete Zielvorgaben umsetzt und andererseits den Handlungsrahmen für konkrete Umsetzungsmaßnahmen bildet (BMVBS 2011b: 13).

Für die Regionalplanung ergibt sich insbesondere beim Ausbau erneuerbarer Energien ein hoher Steuerungsbedarf, der aus den politischen Zielvorgaben, z. B. Deckung des Stromverbrauchs zu 50% aus erneuerbaren Energien, Errichtung von 1.000 bis 1.500 Windkraftanlagen bis zum Jahr 2021 in Bayern (Bayerische Staatsregierung 2011a: 13) oder Erzeugung von mindestens 18% des Bruttoendenergieverbrauchs der Bundesrepublik Deutschland aus erneuerbaren Energien (Brohm 2011: 640) einerseits und der privatwirtschaftlichen Investitionsdynamik andererseits erwächst (BMVBS 2011b: 19).

Nachdem durch den Ausbau erneuerbarer Energien eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Belangen betroffen ist, bietet es sich an, die formellen Regelungen der Regionalplanung durch informelle Handlungsweisen zu begleiten (Beirat für Raumordnung 2008: 5). Überdies zeigen die aktuellen kontroversen Diskussionen um die Errichtung von Windkraftanlagen, dass planerische Steuerung schlechthin Akzeptanz im Raum voraussetzt. Zur Bewusstseinsbildung und Umsetzungsbegleitung können die informellen Instrumente eine wichtige Rolle übernehmen. In Bayern hat das Instrument „Regionalmanagement“ eine zentrale Bedeutung entwickelt, die genutzt werden sollte, auch wenn das Instrument überwiegend nicht auf Regionsebene eingesetzt wird.

Als Untersuchungsraum dient die Region Oberland. Hier wird derzeit der Regionalplan (Kapitel Energieversorgung – Windkraft) fortgeschrieben, in drei der vier Landkreise arbeitet ein durch die Landesentwicklung staatlich gefördertes Regionalmanagement und weitere Initiativen zum Klimaschutz, beispielsweise die „Energiewende Oberland“, sind in der Region aktiv.

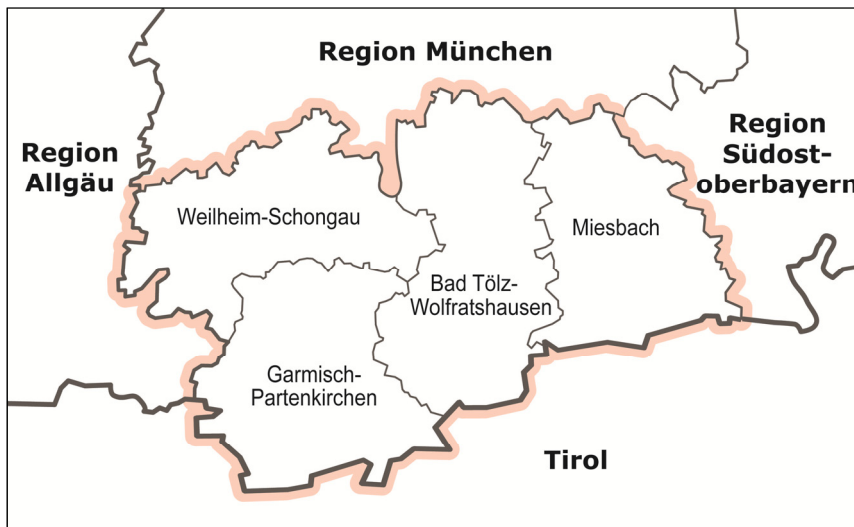
Aus den Erfahrungen im Oberland soll abgeleitet werden, wie die Instrumente „Regionalplanung“ und „Regionalmanagement“ im Hinblick auf den Klimaschutz in Wert gesetzt werden können und ob sich dazu die Erstellung eines regionalen Energiekonzeptes (rEK) eignet.

2 Raumplanerische Instrumente zum Klimaschutz

2.1 Vorhandene Instrumente in der Region Oberland

Die Region befindet sich im bayerischen Alpenraum im Süden Bayerns zwischen der Region München im Norden und Österreich im Süden. Sie umfasst die vier Landkreise Bad Tölz-Wolfratshausen, Garmisch-Partenkirchen, Miesbach und Weilheim-Schongau mit insgesamt 94 Gemeinden (vgl. Abb. 1). Das Oberland zeichnet sich durch eine attraktive und vielfältige Kulturlandschaft aus, die von Bergen, Seen und Mooren geprägt ist. Die Region weist eine durchaus heterogene Struktur auf, wobei der nördliche Teil der Region auch durch eine Vielzahl mittelständischer Unternehmen geprägt ist, wohingegen im südlichen Teil dem Tourismus aufgrund der Lage im Alpengebiet eine besondere Bedeutung zukommt.

Abb. 1: Planungsregion Oberland



Quelle: Regierung von Oberbayern, Sachgebiet 24.1

Regionalplanung

Standort- und Flächensicherung sind originäre Aufgaben der formellen, rechtlich verbindlichen Regionalplanung. Dies gilt auch für raumbedeutsame erneuerbare Energien (BMVBS 2011b: 62). Die Steuerung flächenintensiver regenerativer Energien, die den konkurrierenden Nutzungsansprüchen gerecht wird, erfolgt klassischerweise durch die Ausweisung entsprechender Vorrang- und Vorbehaltsgebiete. In der Region Oberland ist die Thematik Klimaschutz im Regionalplan nur in Ansätzen verankert; von einer räumlichen Steuerung der regenerativen Energien durch Ausweisung von Vorranggebieten wurde bisher abgesehen. Die bestehenden regionalplanerischen Festlegungen zu erneuerbaren Energien sind in der Regel allgemein gehalten und eher als politische Willensbekundung zu bewerten, z. B. hinsichtlich einer „verstärkten Erschließung und nachhaltigen Nutzung von erneuerbaren Energien“ (Regionaler Planungsverband 1988: B X 3.4 Z). Lediglich für Windkraftanlagen gibt es räumlich konkrete Zielaussagen, wobei diese bislang ausschließlich Regelungen zu deren Verhinderung beinhalten (Regionaler Planungsverband 1988: B I 2.8 Z, RP 17 B X 3.3 Z). Weitere Festlegungen zum Klimaschutz wie Freiraumsicherung, ÖPNV-Ausbau oder Festlegungen zur Siedlungstätigkeit sind im Regionalplan ebenfalls vorhanden, allerdings nicht im expliziten Zusammenhang mit dem Klimaschutz.

Der Planungsverband der Region Oberland möchte künftig von der regionalplanerischen Steuerungsmöglichkeit im Bereich Windkraft Gebrauch machen. Anfang 2011 wurde durch den Planungsausschuss der Region Oberland der Beschluss gefasst, das Regionalplan-Kapitel Energieversorgung BX (Windkraft) fortzuschreiben, mit dem Ziel, im Rahmen eines Gesamtkonzeptes Vorrang- und Ausschlussgebiete auszuweisen. Dazu soll 2012 der Planungsausschuss den Entwurf billigen und die Einleitung des Anhörungsverfahrens beschließen.

Die Ausweisung von Vorranggebieten für Photovoltaik-Anlagen wurde seitens des Planungsausschusses abgelehnt, da eine regionalplanerische Steuerungswirkung für Photovoltaik-Anlagen bisher nur begrenzt zum Tragen kam – insbesondere durch das Anbindungsgebot des Landesentwicklungsprogramms Bayern (Bayerische Staatsregierung

2006: B VI 1.1 Z) und das geänderte Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vom 11. August 2010, wonach Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen auf Ackerflächen nicht mehr gefördert werden.

Bezüglich der regionalplanerischen Steuerung anderer regenerativer Energieformen wie z. B. Wasserkraft oder Biomasse wurde der Regionsbeauftragten bisher lediglich der Auftrag erteilt zu prüfen, ob diese regionalplanerisch sinnvoll gesteuert werden können. Die Erstellung eines regionale Energie-/Klimaschutzkonzeptes unter Einschluss weiterer erneuerbarer Energien durch den Planungsverband wurde – wie auch in der davorliegenden Sitzung im Jahr 2010 – lediglich andiskutiert, aber thematisch nicht weiter vertieft.

Die fehlende Umsetzung eines Energiekonzeptes über die Regionalplanung liegt zum einen darin begründet, dass deren Aufgabenstellung auf langfristige Steuerung abzielt, ohne eine gestalterische, konzeptionelle Komponente zu haben. Grundsätzlich erfordert die langfristige Perspektive und die Rechtsverbindlichkeit der Regionalplanung verlässliche Regelungen. Zum anderen hat sich im Planungsverband der Region Oberland ein jährlicher Sitzungsturnus des Planungsausschusses etabliert; die Verbandsversammlung tritt maximal alle drei bis vier Jahre zusammen. Es fehlt damit ein Forum, um regionale Prozesse anzustoßen, zu begleiten oder umzusetzen. Speziell im Bereich Klimaschutz ist zusätzlich ein übergeordneter Auftrag zur regionalplanerischen Steuerung, beispielsweise durch entsprechende Vorgaben im Landesplanungsgesetz oder Landesentwicklungsprogramm, zu vermissen. Damit geht einher, dass bislang staatlicherseits weder eine Datenbasis noch finanzielle Mittel gestellt werden. Eine Umlagefinanzierung der Steuerungsarbeit für die Region als freiwillige Leistung der Verbandsmitglieder lässt sich den regionalen Akteuren nur schwer vermitteln. Seitens der politischen Vertreter wird daher vielfach ein gesetzlicher Auftrag gefordert, um die planerische Steuerung auf Regionsebene betreiben zu können. Zudem scheint das populäre Themenfeld Klimaschutz nur ungern aus der Hand gegeben zu werden und wird insofern eher auf kommunaler Ebene umgesetzt. Auch aus der „Notsituation“ einer fehlenden regionalen Steuerung heraus sind diverse Klimaschutzkonzepte auf Gemeinde- oder Landkreisebene entstanden.

Regionalmanagement in den Landkreisen Garmisch-Partenkirchen, Miesbach, Weilheim-Schongau

Das bayerische Modell des Instruments Regionalmanagement besteht aus einer konzeptionellen Phase und einer Umsetzungsphase. In der konzeptionellen Phase werden zunächst, basierend auf einer Stärken-Schwächen-Analyse, Handlungsfelder ermittelt und Projektansätze erarbeitet, die anschließend von den betroffenen regionalen Akteuren umgesetzt werden sollen. Staatlicherseits werden Personal- und Sachkosten zunächst für eine dreijährige Anschubphase gefördert. Die Förderung ist auf maximal acht Jahre begrenzt, wenngleich das Instrument Regionalmanagement grundsätzlich prozesshaft, also ohne ein zeitlich befristetes Ende angelegt ist.

Über die Anforderung eines querschnittsorientierten Ansatzes hinaus ist das Themenspektrum des Handlungskonzeptes nicht vorgegeben. Auch die Konzeptumsetzung wird vollständig dem Sachverstand der regionalen Akteure überlassen; eine Standardisierung der Verfahren findet bewusst nicht statt. Daraus ergibt sich, dass neue und aktuell relevante Themen vom Regionalmanagement deutlich schneller aufgegriffen werden können als es der Regionalplanung mit ihren dem Normcharakter geschuldeten, komplexen Abstimmungsmechanismen möglich ist. Während die Regionalplanung auf langfristige

Steuerung abzielen muss, können die Regionalmanagementinitiativen auch kurz- bis mittelfristige Perspektiven entwickeln.

Regionalmanagement ist freiwillig und wird dort eingesetzt, wo Akteure vor Ort aktiv werden, vom Nutzen einer Zusammenarbeit überzeugt und zur Kofinanzierung bereit sind. Das Instrument zielt darauf ab, die Entwicklung eines Raumes durch die gemeinsame Umsetzung von Projekten zu fördern, während regionalplanerische Festsetzungen vielfach auch einen Ordnungsauftrag erfüllen müssen und regulierend wirken. Für das Instrument, in das sich der Staat nur partnerschaftlich einbringt, bedeutet das ein grundsätzlich positives Image.

Die Regionalmanagementinitiativen werden überwiegend für Regionen institutionalisiert, die kleiner sind als Planungsregionen. Es werden Vertreter aller Gesellschaftsbereiche und nicht nur politische Akteure in die Entwicklung dieser Regionen eingebunden. Dies führt zu einem besseren Adressatenzugang und zu einer größeren inhaltlichen und räumlichen Nähe des Regionalmanagements, während die Regionalplanung aufgrund des größeren Gebietsumgriffs und der langfristigen Planungsperspektive häufig nicht sehr nah an der Lebenswirklichkeit eines Raumes sein kann (Löb 2005).

Die Abteilung Landesentwicklung des bayerischen Wirtschaftsministeriums fördert derzeit rund 40 Regionalmanagementinitiativen (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 2010: 14). Mit den Initiativen in den Landkreisen Garmisch-Partenkirchen, Miesbach und Weilheim-Schongau gehören davon drei der Planungsregion Oberland an. Deren Gebietsumgriff umfasst dabei, wie beim überwiegenden Teil der bayerischen Initiativen, jeweils einen Landkreis. Die Initiativen greifen das Themenfeld „Klimawandel und erneuerbare Energien“ in unterschiedlicher Weise auf. Im Landkreis Weilheim-Schongau spielte der Themenkomplex bereits bei der Stärken-Schwächen-Analyse eine Rolle. Später sollte das Regionalmanagement in die Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes für den Landkreis (Landkreis Weilheim-Schongau 2010) einbezogen werden, wobei die Gründung einer Energieagentur als Aufgabenschwerpunkt des ersten Förderjahres definiert wurde. Das Handlungskonzept für den Landkreis Miesbach thematisierte den Klimaschutz nicht. Das öffentliche und politische Interesse am Thema bewirkte im Laufe des Regionalmanagementprozesses jedoch eine Anpassung in der Schwerpunktsetzung der Umsetzungsarbeit. Die Regionalmanagementinitiative engagiert sich in der Energieberatung und bringt sich in die Erstellung des Klimaschutzkonzeptes für den Landkreis ein. Bei der Konzepterstellung für das Regionalmanagement im Landkreis Garmisch-Partenkirchen wurde ermittelt, dass gerade in den Bergregionen Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels erforderlich sind. Im Bereich Klimaschutz beschränken sich die Aktivitäten derzeit auf die Bündelung der Informations- und Beratungsangebote zur Energiewende und zur Energieeinsparung. Nach Fertigstellung des Klimaschutzkonzeptes soll das Regionalmanagement dessen Umsetzung koordinieren.

2.2 Regionales Energiekonzept als verbindendes Instrument

Die räumlichen Auswirkungen der erneuerbaren Energien, aber auch der Energienetze enden nicht an der Gemeinde- oder Landkreisgrenze, sondern reichen über kommunale Grenzen hinaus. „Gerade vor dem Hintergrund der positiven und [...] negativen Auswirkungen des EE-Ausbaus (z. B. Ortsteil- und Landschaftsbildveränderungen) bietet sich eine starke Forcierung des Themas auf regionaler Ebene an – statt nur auf lokaler Ebene“ (von Seht 2010: 281). Nachdem durch den Regionalplan zugleich die planungsrechtliche Kompetenz vorhanden ist, entsprechende Festlegungen zu treffen, ist die Region in ih-

rem größeren Umgriff die richtige Handlungsebene, den Ausbau der erneuerbaren Energien räumlich zu steuern (vgl. Arbeitskreis Klimawandel und Raumplanung der ARL 2010: 33). Hierdurch kann den spezifischen räumlichen Gegebenheiten Rechnung getragen und gleichzeitig der Abstimmungsaufwand mit angrenzenden Einheiten reduziert werden.

Die Planungskompetenzen und teilweise auch die Zulassungsverfahren für Produktionsanlagen für erneuerbare Energien liegen jeweils in den Händen der Kommunen und der Regionen. Auf kommunaler Ebene können z. B. Ausweisungen im Rahmen der Bauleitpläne (z. B. Flächen für Biogas-, Biomasse-, oder Photovoltaik-Anlagen) oder lokale Maßnahmen (z. B. zur Energieeinsparung) erfolgen, während auf regionaler Ebene der Regionalplan v. a. die Planungen zur Windkraft festlegt. Es fehlen jedoch auf beiden Ebenen Institutionen mit originärer Zuständigkeit für energiefachliche und energiepolitische Fragen. Mit einem regionalen Energiekonzept kann auf regionaler Ebene ein Handlungsrahmen zur Nutzung regenerativer Energien und Förderung des Klimaschutzes geschaffen werden (BMVBS 2011b: 18). Mit dem Konzept wird eine Abstimmung darüber herbeigeführt, welche Ziele die Region erreichen will, welche Maßnahmen dazu notwendig sind und welchen Beitrag die einzelnen Akteure dazu leisten müssen.

Der inhaltliche Kern eines regionalen Energiekonzeptes ist die Erstellung einer Bestands- und Potenzialanalyse für die Region. Aus der Bestandsaufnahme zur Energieerzeugung, zur Energieversorgung und zum Energieverbrauch werden Leitlinien und politische Ziele zur energiepolitischen Entwicklung einer Region abgeleitet, wobei diese Ziele im Laufe des Prozesses auch fortgeschrieben werden können. Ein weiterer wichtiger Bestandteil des Konzepts ist die Abstimmung einer Umsetzungsstrategie (BMVBS 2011b: 29).

Es gibt keine Vorgaben, für welchen Gebietsumgriff ein Energiekonzept idealerweise zu erstellen ist; die bestehenden „Energierregionen“ variieren diesbezüglich deutlich. Auch kann die Erstellung eines regionalen Energiekonzeptes nicht nach einem einheitlichen Plan erfolgen, sondern ist abhängig von den organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Unabhängig von der Regionsgröße und der Vorgehensweise erscheint es wichtig, dass die Konzepterstellung im Raum ausreichend vorbereitet wird. Diese Vorbereitung besteht im Wesentlichen aus der Bewusstseinsbildung bei den regionalen Akteuren, der Bildung eines Akteursnetzwerkes sowie der eindeutigen Positionierung der politischen Akteure.

Die Erstellung eines regionalen Energiekonzeptes setzt Eigeninitiative, den Willen zur Kooperation und auch die Bereitschaft zum finanziellen Engagement voraus (BMVBS 2011bc: 30). Es kann dort sinnvoll umgesetzt werden, wo die Region von einem konzeptionellen Umgang mit dem Klimaschutz und einer planerischen Steuerung der Energieproduktion weitgehend überzeugt ist. In das Akteursnetzwerk sollten alle relevanten regionalen Akteure eingebunden werden, mindestens jedoch die Gemeinden und Landkreise, der regionale Planungsverband, Fachplanungsträger, betroffene Vertreter der Privatwirtschaft, insbesondere Energieunternehmen, und vorhandene Nichtregierungsorganisationen im Bereich Klimawandel bzw. Klimaschutz. Dabei lässt sich die Vernetzungsintensität steigern, wenn bestehenden Strukturen Rechnung getragen wird. Gerade die Einbindung der vorhandenen Initiativen ist entscheidend, da sie eine wichtige Multiplikatorfunktion in die Bevölkerung haben können. Je größer und dichter das Akteursnetzwerk gespannt wird, desto besser kann das Konzept später umgesetzt werden.

Zur Netzwerkkoordination und zur Prozesssteuerung bietet sich eine Lenkungsgruppe an.

Die Umsetzung der festgelegten Ziele beruht vor allem auf freiwilliger Selbstbindung der regionalen Akteure. Zur Flächensteuerung oder Flächenvorsorge können formelle, verbindliche Instrumente dienen. Diese können durch Karten zur Visualisierung von Potenzial- und Eignungsflächen ergänzt und veranschaulicht werden. Zudem lassen sich Projektansätze zur Umsetzungsunterstützung ableiten. Eine kontinuierliche Beteiligung aller betroffenen Akteure, transparente Information, Einbindung der Öffentlichkeit – insbesondere bei der Erstellung – erhöhen dabei die Akzeptanz, dienen der Interessenabstimmung in der Region und verbessern die konzeptionelle Qualität (BMVBS 2011b: 20).

3 Regionalplanung und Regionalmanagement als zentrale Elemente eines regionalen Energiekonzeptes für die Region Oberland

3.1 Zielsetzung

Integrierter Ansatz

In der Region Oberland wird die Bedeutung des Themas Klimaschutz auf allen Ebenen weitgehend erkannt und bereits seit längerer Zeit durch unterschiedliche Stellen diskutiert und bearbeitet. Im Wesentlichen sind dabei einerseits die laufende Regionalplanfortschreibung zur Windkraft und die Projekte der Regionalmanagementinitiativen zu nennen, andererseits die kommunalen Energie- und Klimaschutzkonzepte und die Aktivitäten der Energiewende Oberland.

Energiewende Oberland (EWO)

Die im Jahr 2005 gegründete Bürgerstiftung strebt die Energieautarkie des Oberlandes bis zum Jahr 2035 an. Die drei Landkreise Bad Tölz-Wolfratshausen, Miesbach und Weilheim-Schongau sowie fast sämtliche Gemeinden dieser Landkreise sind dabei Stiftungsmitglieder. Weitere Stifter sind Vereine, Verbände, Initiativen, Unternehmen und Privatpersonen. Die EWO verfolgt das Ziel, die benötigte Energie auch regional zu erzeugen und strebt die Errichtung von Bürgeranlagen an. Andere Tätigkeitsfelder sind beispielsweise Projekte und Beratungen zur Energieeinsparung, Kampagnen zur Erzeugung von erneuerbaren Energien und Öffentlichkeitsarbeit zum Klimaschutz (vgl. <http://www.energiewende-oberland.de>; letzter Zugriff am 22.01.2013).

Die einzelnen Maßnahmen sind jedoch kaum aufeinander abgestimmt; bereits die raumordnerischen Instrumente Regionalplanung und Regionalmanagement wirken weitgehend parallel. Ein Erfahrungsaustausch der oberbayerischen Regionalmanagerinnen und Regionalmanager mit den Regionsbeauftragten in jüngerer Vergangenheit hat gezeigt, dass man sich seitens der Regionalmanagerinnen und Regionalmanager nur bedingt dessen bewusst war, dass Regionalmanagement und Regionalplanung der gleichen Disziplin angehören und gemeinsamen Leitzielen verpflichtet sind. Aus den Gesprächen war zu schließen, dass die Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Regionalplanung nicht allen regionalen Akteuren bewusst sind.

Planungsregion als Energieregion

Es sprechen mehrere Aspekte dafür, ein Energiekonzept für das Gebiet der Planungsregion Oberland zu erstellen: Mit dem Regionalen Planungsverband ist bereits ein Netzwerk vorhanden, in dem die politischen Akteure kooperieren; der Regionalplan ist als Umsetzungsinstrument vorhanden (BMVBS 2011b: 23). Einige Mitglieder des Regionalen Planungsverbandes sind gleichzeitig die politischen Akteure der Regionalmanagementinitiativen bzw. über die Mitgliedschaft der Kommune in die Stiftung Energiewende Oberland, die auch für die gesamte Region agiert bzw. agieren möchte, eingebunden. In den Mitgliedslandkreisen kooperieren die Regionalmanagerinnen und Regionalmanager in unterschiedlicher Weise mit der Energiewende Oberland. Der Regionalmanager für den Landkreis Miesbach hat beispielsweise den EWO-Antrag auf Förderung der Gründung einer Energieagentur erarbeitet.

Mehrwert eines regionalen Energiekonzeptes im Vergleich zu kommunalen Konzepten

In allen Landkreisen der Region Oberland wurden oder werden derzeit Energie- oder Klimaschutzkonzepte erarbeitet. Einzelne Städte oder Gemeinden, wie z.B. die Stadt Geretsried im Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen, haben eigene Konzepte zum Umgang mit dem Klimawandel entwickelt (Stadt Geretsried 2010). Im Bereich der Energieerzeugung enthalten diese Konzepte allgemeine Abschätzungen eines rechnerischen Potenzials für ihren Untersuchungsbereich sowie Potenzialanalysen zur Effizienzsteigerung beim Energieverbrauch und zur Energieerzeugung. Im Hinblick auf den Energieverbrauch geht es im Wesentlichen um die Ertüchtigung von Energieerzeugungsanlagen (z.B. Wasserkraftwerke) und um Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs im Gebäude- und Verkehrsbereich. Die Kommunen sind in diesem Tätigkeitsfeld die geeignete Umsetzungsebene, da im Bereich der eigenen Liegenschaften und im Mobilitätsbereich wichtige Entscheidungen mit Vorbildcharakter getroffen werden, für die auch positive Kosten-Nutzen-Rechnungen aufgemacht werden können.

Nachdem auf kommunaler Ebene bereits zahlreiche Konzepte bestehen, ist es schwierig, die Entscheidungsträger und Akteure, die bereits in die Erstellung von Landkreiskonzepten eingebunden waren, vom Mehrwert eines regionalen Energiekonzeptes zu überzeugen. Im Rahmen der vorhandenen kommunalen Energie- oder Klimaschutzkonzepte werden allerdings keine konkreten und abgestimmten Standorträume zur Energieproduktion ermittelt, die formell umgesetzt werden. Hierin liegt der entscheidende Mehrwert eines regionalen Energiekonzeptes: Auf regionaler Ebene können durch die konkreten Umsetzungsmöglichkeiten im Regionalplan Gebiete zur Produktion von erneuerbaren Energien, deren Auswirkungen über die kommunalen Grenzen hinausgehen, regional abgestimmt und verbindlich festgelegt werden. Zudem können regional bedeutsame Aspekte wie Leitungstrassen oder Netzanbindung mitbetrachtet werden.

Um konkrete Ziele auf der Ebene des Regionalplans aufzunehmen, ist grundsätzlich eine gesamtenergetische Bedarfs- und Potenzialanalyse auf Regionsebene sinnvoll (vgl. Beirat für Raumordnung 2008: 6). Andernfalls – das zeigt die derzeitige Fortschreibung des Regionalplans im Bereich der Windenergie – werden Flächen zur Energieproduktion ausgewiesen, die ohne jeglichen Zusammenhang mit dem regionalen Energiebedarf oder festgelegten Energiemix einer Region sind. Ist jedoch der konkrete Bedarf der jeweiligen Energieträger im Rahmen eines regionalen Energiekonzeptes ermittelt, kann diese Zielsetzung auch die Akzeptanz solcher Energieformen fördern. In diesem Fall wäre beispielsweise klargestellt, dass im Rahmen eines regional festgelegten Energiemixes

eine bestimmte Anzahl von Windkraftanlagen in der Region erforderlich wäre, um das energiepolitische Ziel der Region zu erreichen. So kann ein regional abgestimmtes Vorgehen die Akzeptanz eines Ausbaus erneuerbarer Energien auch im eigenen Ort befördern (von Seht 2010: 281). Ein weiterer Aspekt ist, dass die durch eine Planungsregion bereits ermittelten Grundlagen und Daten (z. B. planerische Auswertungen der Region, Potenzialräume für Windkraftanlagen, Statistiken) für ein regionales Energiekonzept bereitgestellt werden könnten.

Da die kommunalen Konzepte lediglich auf ihren jeweiligen Untersuchungsraum bezogen sind und aufgrund unterschiedlicher Herangehensweisen und Untersuchungskriterien unabhängig voneinander erstellt wurden, sind diese nicht vergleichbar und können nicht ohne Weiteres in einen größeren räumlichen Zusammenhang auf Regionsebene übertragen werden. Erforderlich ist daher ein eigenständiges regionales Energiekonzept.

3.2 Vorbereitungsphase

Verglichen mit anderen oberbayerischen Regionen zeigt sich im Oberland ein stärkeres Bewusstsein für den Klimaschutz und eine größere Akzeptanz für die unterschiedlichen Produktionsformen von erneuerbaren Energien; die Region Oberland hat das Thema Klimaschutz als erste oberbayerische Planungsregion aufgegriffen. In Gesprächen mit regionalen Akteuren wurde deutlich, dass diese Sondersituation wohl auch auf die Arbeit der zahlreichen Initiativen, u. a. der Energiewende Oberland, zurückzuführen ist. Dadurch wurden eine Verankerung des Themas und eine offene Grundhaltung in der Region erreicht.

Die Vorbereitung der konzeptionellen Steuerung kann nicht verordnet werden, sondern erfolgt freiwillig und informell. Da in drei Landkreisen ein Regionalmanagement installiert wurde, bieten sich die Initiativen an, die Aufgaben der Bewusstseinsförderung, aber auch der Akteursnetzwerkbildung und -verbreiterung zu übernehmen. Für den Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen, in dem kein von der Landesentwicklung gefördertes Regionalmanagement tätig ist, erscheint dafür das ähnlich angelegte Management der EU-geförderten Leader-Arbeitsgemeinschaft (LAG) geeignet.

Zentrale Rolle der Regionalmanagementinitiativen

Die regionalen Akteure müssen überzeugt sein, dass Klimaschutz und Energiewende ein konzeptionelles Handeln erfordern, mit dem Veränderungen und Einschränkungen verbunden sein können. Zur Vorbereitung eines regionalen Energiekonzeptes sind daher ein fundiertes Wissen über Klimaschutzmaßnahmen sowie die Möglichkeiten der erneuerbaren Energien zu vermitteln und potenzielle Maßnahmen zur planerischen Steuerung zu erläutern (ARL 2012: 2). Unter den raumplanerischen Akteuren im Oberland verfügen die Regionalmanagementinitiativen über den intensivsten Kontakt zu den regionalen Akteuren. Sie sind dazu prädestiniert, ihre Präsenz vor Ort und ihre Kenntnisse in der Projekt- und Kommunikationsarbeit zur gezielten Wissensvermittlung und Bewusstseinsbildung zu nutzen, beispielsweise durch die Organisation von Informationsveranstaltungen und Fachvorträgen oder die Auslobung von Wettbewerben („Energiepreis“) zu Maßnahmen zur Energieeinsparung oder zur innovativen Energienutzung.

Mit dem Regionalen Planungsverband und seinen Organen der Verbandsversammlung und des Planungsausschusses ist eine Struktur vorhanden, die bereits alle kommunalen Entscheidungsträger einbindet. Voraussetzung dafür ist allerdings eine gewisse Vernetzungsintensität; der derzeitige Sitzungsturnus in der Region Oberland ist nicht

ausreichend, um die Struktur in Wert zu setzen. Das Netzwerk des Regionalen Planungsverbandes Oberland muss um jene Akteure erweitert werden, die vom Klimaschutz betroffen und auf diesem Themenfeld aktiv sind. Die Regionalmanagementinitiativen agieren auf Landkreisebene bereits in entsprechenden Netzwerken und arbeiten im Rahmen ihrer Projektarbeit und der Zuarbeit zu den Klimaschutzkonzepten der Landkreise mit den Fachverwaltungen, Verbänden, Wirtschaftskammern, lokalen Initiativen und Unternehmen zusammen.

Im Hinblick auf einen breiten Konsens bezüglich einer konzeptionellen Steuerung spielen neben den Akteuren aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft die Bürger eine zentrale Rolle. Bestehende Bürgerinitiativen wie die Energiewende Oberland sind daher in den gesamten Prozess einzubeziehen. Die Akzeptanz gegenüber landschaftsprägenden Anlagen zur Produktion von erneuerbaren Energien wird steigen, wenn die Bürger aktiv in die Planungen einbezogen werden oder sogar an der regionalen Wertschöpfung teilhaben können, etwa bei Bürgeranlagen (ARL 2012: 3). Die Einbindung der Bürger und der Austausch mit den bestehenden Initiativen können über die präsenteren und besser akzeptierten Regionalmanagementinitiativen leichter gelingen als durch die Regionalplanung (vgl. Arbeitskreis Klimawandel und Raumplanung der ARL 2010: 41).

Politische Positionierung im Regionalen Planungsverband

„Erforderlich ist eine flächendeckende Evaluierung der Verfügbarkeitspotenziale erneuerbarer Energien, um diesbezügliche Entwicklungs- und insbesondere auch Ausbaustrategien mit den [...] regionalpolitischen Entwicklungskonzepten zu verzahnen“ (Beirat für Raumordnung 2008: 6). Neben der Entwicklung eines Problembewusstseins der regionalen Akteure und der Etablierung einer Kooperationsstruktur ist eine klare Positionierung der politischen Akteure eine wesentliche Voraussetzung zur Erstellung eines regionalen Energiekonzeptes. Anstelle von kommunalen Einzelinteressen müssen sie sich zu einer regional abgestimmten und langfristig angelegten Strategie bekennen, die verbindlich verankert werden muss (ARL 2012: 3). Der Regionale Planungsverband muss beschließen, ein regionales Energiekonzept durch ein qualifiziertes Büro erstellen zu lassen.

3.3 Analyse

Die Potenzialanalyse für ein regionales Energiekonzept deckt sich im Kern mit den Klimaschutzkonzepten auf Landkreisebene: Zunächst sind der Energieverbrauch und die Emissionen in der Region Oberland zu analysieren. Nachdem ein zentraler Aspekt der Energieversorgung in der Energievermeidung liegt, ist das mögliche Einsparpotenzial zu untersuchen. Darauf aufbauend ist das regionale Potenzial zur Nutzung regenerativer Energien zu ermitteln.

Daraus ergibt sich, welcher Energiemix erforderlich wäre, um abgestimmte Zielvorgaben zu erreichen. Mit diesem Energiemix als Maßstab ist zu definieren, an welchen Standorten welche Form von Energie produziert werden soll. Derzeit laufende Einzelmaßnahmen wie die Fortschreibung des Regionalplanes zur Ausweisung von Positivflächen für Windkraftanlagen wären dann nicht losgelöst von den anderen regenerativen Energieträgern, sondern Teil eines Gesamtkonzepts.

Da es sich beim regionalen Energiekonzept um einen im Oberland neuen Planungsansatz handelt, empfiehlt sich zunächst eine inhaltliche Beschränkung des Konzepts. Im Hinblick auf die laufenden Prozesse und die geleisteten Vorarbeiten bietet es sich im konkreten Fall an, die räumliche Steuerung der regionalen Energieproduktion als zentralen inhaltlichen Aspekt zu bearbeiten. Damit verbunden sind Fragen der Netzinfrastruktur

tur und der Energiespeicherung. Weitere Themen wie energieeffiziente Raumstrukturen, Siedlungsklima etc. können als Folgeprozesse behandelt werden.

Prozessbegleitung

Die externe Erarbeitung der Potenzialanalyse und die Ableitung einer gemeinsamen Umsetzungsstrategie sollte nicht nur gut vorbereitet, sondern im Erstellungsprozess auch intensiv begleitet und kommuniziert werden. Dazu wird die Bildung einer „Klimakommission“ für die Region Oberland vorgeschlagen. Die Klimakommission sollte als temporäre Arbeitsgruppe konzipiert werden, wie sie sich bei Regionalplanfortschreibungen bereits bewährt haben. Das Arbeitsgremium setzt sich aus Akteuren zusammen, die ihr spezifisches Wissen einbringen können und die später an der Konzeptumsetzung beteiligt sind. Die Erfahrungen beim Regionalmanagement haben gezeigt, dass es sinnvoll ist, die Akteure, die für die Umsetzung eines Konzeptes mitverantwortlich sind, bereits in die Konzepterstellung einzubeziehen. Damit ist gewährleistet, dass die umsetzungsrelevanten Fragestellungen untersucht und realistische Umsetzungsmaßnahmen erarbeitet werden. Der Regionale Planungsverband sollte neben kommunalpolitischen Vertretern zudem durch die Regionsbeauftragte und den Geschäftsführer vertreten sein. Als weitere Mitglieder bieten sich die höhere Landesplanungsbehörde, die Beauftragte für Regionalmanagement, Vertreter der Fachverwaltungen, der betroffenen Wirtschaftszweige wie beispielsweise Energieversorgungsunternehmen, wissenschaftliche Berater für energiepolitische, energiefachliche und rechtliche Fragen und die bestehenden Initiativen, insbesondere die Energiewende Oberland, an. Um die Einbindung der landkreisweiten Netzwerke in den regionalen Verbund zu stärken, sollten seitens des Regionalen Planungsverbands nicht nur die Akteure entsandt werden, denen der Klimaschutz ein besonderes Anliegen ist, sondern auch die politischen „Zugpferde“ der Regionalmanagementinitiativen, die vom „weichen“ Ansatz der Regionalentwicklung durch Kooperation und gemeinsame Umsetzungsarbeit überzeugt sind. Diese Akteure sind im Oberland teilweise deckungsgleich.

Die Koordination der Klimakommission sollte professionalisiert und von einem fachlich qualifizierten „Klimaschutzmanager“ übernommen werden, der die Arbeit der Kommission organisiert und die Arbeitstreffen vor- und nachbereitet. Dieses Vorgehen bietet sich deshalb an, weil hier spezifisches Fachwissen erforderlich erscheint und das Themenfeld nur einen Teilaspekt des fachübergreifenden Handlungsansatzes des Regionalmanagements darstellt. Auch geht die Aufgabe der Koordination und Vernetzung zumindest bisher deutlich über den Handlungsauftrag der Regionalplanung hinaus, der aufgrund der bestehenden Organisation dazu auch die Ressourcen und Kapazitäten fehlen (BMVBS 2011b: 21). Es erscheint daher sinnvoll, die Funktion des Klimaschutzmanagers durch einen Mitarbeiter jenes Büros, an das die Konzepterstellung vergeben wird, erfüllen zu lassen. Andernfalls wäre in der Region eine entsprechende Stelle einzurichten.

Die Ergebnisse der fachlichen Arbeit der Klimakommission müssen kontinuierlich in die Region transportiert werden. Eine regelmäßige Information der Politik erfolgt im Rahmen der Verbandsversammlung. Um alle betroffenen Akteure und auch die interessierte Öffentlichkeit zu erreichen, bieten sich „Klimakonferenzen“ an. Mit der Organisation der Klimakonferenzen mindestens auf Landkreisebene kann der Organisationsaufwand reduziert und besser auf lokale Besonderheiten eingegangen werden.

Die Aufgabe der Regionalmanagementinitiativen bzw. des LAG-Managements besteht in der Analysephase darin, den Klimaschutzmanager bei der Netzwerk- und Öffentlich-

keitsarbeit zu unterstützen, beispielsweise bei der Organisation der jeweiligen Klimakonferenz im eigenen Landkreis, und so eine Rückkopplung zwischen regionaler und kommunaler Ebene herzustellen.

3.4 Umsetzung

Aus den Analysen zu Energieeinsparung und Nutzung von erneuerbaren Energien leiten sich – in einem dritten Schritt des Konzepts – Maßnahmen und Handlungsansätze zur Umsetzung ab.

Formelle Umsetzungsmaßnahmen

Die Umsetzung erfolgt zunächst über Flächensteuerung im Regionalplan, so insbesondere durch Ausweisung von Vorrang-, Vorbehalts- und Ausschlussgebieten für Windkraft- oder großflächige Photovoltaik-Anlagen, die im Einklang mit den ermittelten regionalen Zielvorstellungen stehen. Dabei ist daran Maß zu nehmen, ob die Vorranggebiete tatsächlich in Bezug auf Netzanbindung, Erschließung etc. geeignet und umsetzbar sind bzw. welche Maßnahmen erforderlich wären (Netzausbau, Umspannwerke etc.), um ein Vorranggebiet effektiv nutzen zu können.

Abgesehen von textlichen Festlegungen sind zu weiteren Energieträgern (z. B. Biogas- und Biomasseanlagen, Wasserkraft, Geothermie, Wärmekraftwerke) bzw. Energiespeicherungsmöglichkeiten (z. B. Pumpspeicherkraftwerke) standortgebundene Ausweisungen von Vorranggebieten derzeit, insbesondere durch die fehlende Möglichkeit der räumlichen Konkretisierung einzelner Anlagen, im regionalplanerischen Maßstab kaum möglich. Solange keine konkreten grafischen Standortsicherungen oder entsprechende textliche Einzelstandortdefinitionen für derartige raumbedeutsame Vorhaben getroffen werden (von Seht 2010: 279; Bezirksregierung Düsseldorf 2011: 27, 78), wäre eine gewisse Koordinierung auf regionalplanerischer Ebene mittels Ergänzung der textlichen Festlegungen durch entsprechende Begründungskarten mit geeigneten Potenzialflächen denkbar. Weiterhin zwingend erforderlich wäre die Umsetzung der Ergebnisse des regionalen Energiekonzeptes im Bereich der Netzinfrastruktur. Hier könnten die Ergebnisse z. B. durch die Ausweisung von Vorranggebieten für Leitungstrassen oder entsprechendes Freihalten bestimmter Trassen unmittelbar im Regionalplan umgesetzt werden. Die Gesamtstrategie des regionalen Energiekonzeptes kann in Form eines Leitbildes textlich im Regionalplan verankert werden.

Informelle Umsetzungsmaßnahmen

Auch für die Region Oberland werden sich durch die Analyse Aspekte ergeben, die nicht in formelle Festsetzungen übersetzt werden können. Ergänzend und begleitend zu den Festlegungen im Regionalplan ist auch weiterhin intensive Informations-, Vernetzungs- und Kommunikationsarbeit zu leisten, die teilweise durch Projekte erfolgen kann. Dadurch kann das Themenfeld „Klimaschutz und erneuerbare Energien“ nachhaltig und breit bei den Menschen in der Region verankert und eine Steigerung des Bewusstseins und der Akzeptanz für entsprechende Maßnahme erreicht werden (Arbeitskreis Klimawandel und Raumplanung ARL 2010: 27 f.).

Die Umsetzung erfolgt vorrangig auf kommunaler Ebene, während der regionalen Ebene auch bei den informellen Maßnahmen eine Koordinierungsfunktion zukommt.

Eingebettet in den gemeinsamen Rahmen des regionalen Energiekonzeptes können die Projekte auf Landkreisebene, die bislang im Wesentlichen durch die Regionalma-

nagementinitiativen umgesetzt wurden, fortgeführt werden. Die wesentlichen Themenfelder sind dabei Energieeinsparung und Energieeffizienzsteigerung. Für die Projekte, beispielsweise zur Energieberatung oder Pilotprojekte etwa zu Energieeinsparung an öffentlichen Gebäuden, ergeben sich Synergieeffekte durch die Abstimmung der Landkreisaktivitäten. Für diese Koordinierungsaufgabe ist auch nach Abschluss der Analysephase die Arbeit eines Klimaschutzmanagers sinnvoll. Durch das Management können zudem größere Projekte angestoßen werden, die in ihrer Wirkung über einen Landkreis hinausgehen. Da der Klimaschutzmanager fachliche Kompetenzen einbringen kann, die von den Regionalmanagern naturgemäß nicht zu leisten sind, werden die Projekte professionell umgesetzt.

Das Klimaschutzkonzept für den Landkreis Weilheim-Schongau hat ergeben, dass die bislang fehlende Institution zur Koordinierung der Klimaschutzaktivitäten in Gestalt einer Energieagentur geschaffen werden soll (vgl. Landkreis Weilheim-Schongau 2010). Da die Defizite auf die gesamte Region Oberland übertragbar sind, ist es naheliegend, nach dem regionalen Energiekonzept die Gründung einer Energieagentur auf Regionsebene zu empfehlen. Im Sinne einer regionalen Koordinierung muss der Klimaschutzmanager dann bei dieser regionalen Energieagentur angesiedelt werden. Andernfalls ist eine Verbindung mit der Regionsbeauftragten oder der Geschäftsstelle des Regionalen Planungsverbandes denkbar.

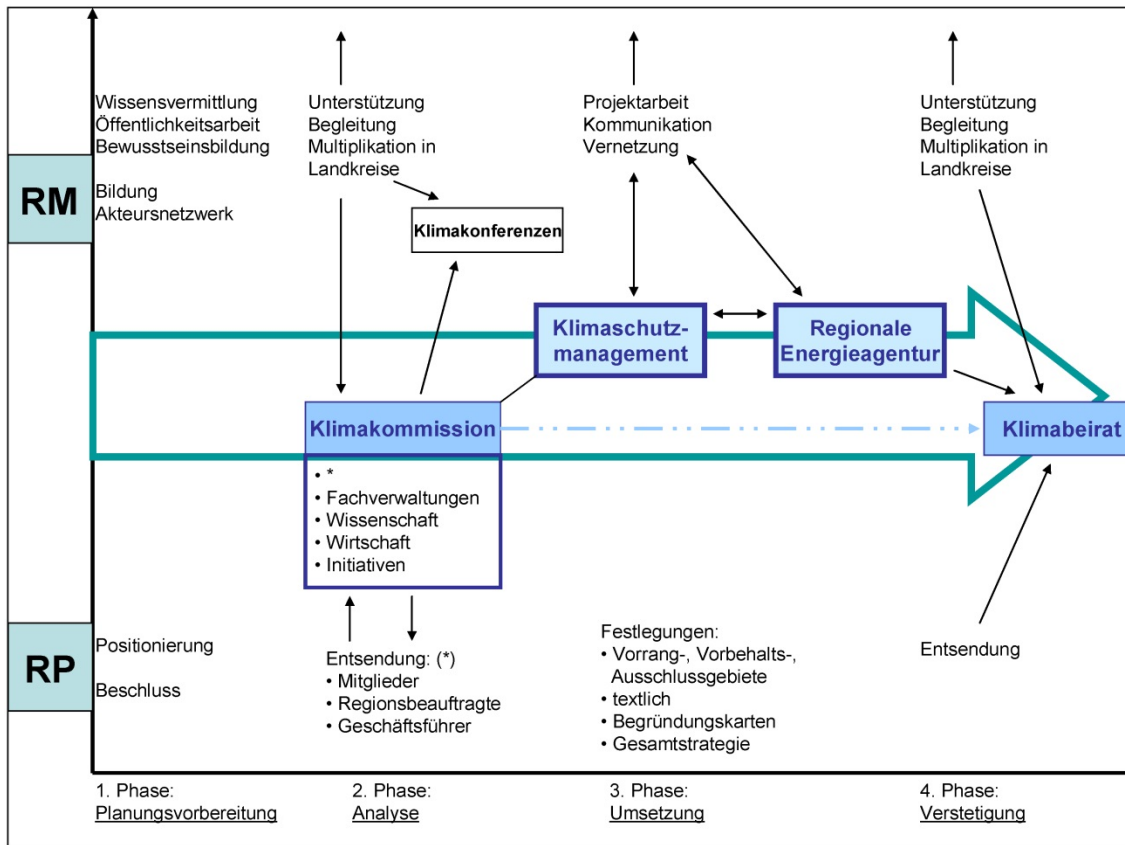
Die regionale Energieagentur und das Klimaschutzmanagement koordinieren gemeinsam das regionale Netzwerk zum Klimaschutz und sind für geeignete Maßnahmen zur Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit verantwortlich. Sie werden dabei von den Regionalmanagementinitiativen unterstützt, die als Multiplikatoren in ihre jeweiligen Landkreise hinein wirken. Anders als bisher sind deren Aktivitäten koordiniert und Teil eines raumordnerischen Gesamtkonzepts.

3.5 Verstetigung des Netzwerks

Um den in der Region Oberland neuen, integrierten Planungsansatz nicht zu überfrachten, liegt eine inhaltliche Beschränkung des regionalen Energiekonzeptes nahe. Die behandelten Maßnahmen insbesondere zur Steuerung der Energieproduktion, einschließlich Aspekten der Energieeinsparung und des Energietransports, bilden nur einen, wenn auch wichtigen, Teilbereich der planerischen Aufgaben zum Klimaschutz. Falls sich die Zusammenarbeit bewährt, sollte das entstandene Akteursnetzwerk genutzt werden, um weitere Themen auf regionaler Ebene zu behandeln. Zu diesen Themen zählen beispielsweise die Sicherung von Freiräumen – für Leitungstrassen oder aufgrund ihrer bioklimatischen Funktion – ebenso wie energieeffiziente Siedlungs- und Versorgungsstrukturen oder umweltfreundliche Mobilität. Dies gilt auch für den umfangreichen Themenkomplex der Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

Um ein dauerhaftes Gremium zu schaffen, das über die Erstellung des regionalen Energiekonzeptes hinaus besteht, kann aus der Mitte der Klimakommission ein „regionaler Klimabeirat“ gegründet werden. Im Klimabeirat sind mindestens Vertreter des Regionalen Planungsverbandes sowie der Regionalen Energieagentur und die Regionsbeauftragte vertreten. Er bildet den Kern eines Netzwerks, das themenspezifisch erweitert werden kann. Die Regionalmanagementinitiativen sind eingebunden und unterstützen die Arbeit des Klimabeirats in ihrem Wirkungskreis. Der Ablauf des regionalen Energiekonzeptes ist schematisch in Abbildung 2 dargestellt.

Abb. 2: Schematische Darstellung zum Ablauf des regionalen Energiekonzepts



RM = Regionalmanagement

RP = Regionalplanung

4 Zusammenfassende Handlungsempfehlungen

Erste Überlegungen, das Thema Klimaschutz konzeptionell und auf regionaler Ebene aufzugreifen, gibt es in der Region Oberland mindestens seit dem Jahr 2009. Das anfängliche Engagement einzelner Akteure führte jedoch bislang nicht dazu, einen gemeinsamen Prozess in der Region anzustoßen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Zunächst konnten die Vorteile einer regionalen Steuerung nicht vermittelt werden, nicht zuletzt weil bereits viel Geld und Engagement in kommunale Konzepte investiert wurde, allerdings ohne diese aufeinander abzustimmen. Zudem gab es keine ausreichende Zusammenarbeit zwischen Regionalplanung und Regionalmanagement. Da die jeweiligen Zielsetzungen nicht aufeinander abgestimmt wurden, wirkten die landesplanerischen Instrumente weitestgehend parallel. Schließlich fehlten sowohl der Regionalplanung als auch dem Regionalmanagement die Legitimation bzw. der Anreiz und teilweise auch die Möglichkeiten und Kompetenzen, sich mit dem Zukunftsthema Klimaschutz systematisch auseinanderzusetzen.

Allgemeingültige Erfolgsfaktoren können somit insgesamt nicht aus konkreten Praxiserfahrungen abgeleitet werden. Allerdings lassen sich im Umkehrschluss aus den genannten hemmenden Faktoren Handlungsempfehlungen ableiten, wie die bestehenden Instrumente integriert und modifiziert werden müssten, um ein regionales Klimaschutzkonzept erfolgreich umzusetzen.

Vorteile einer regionalen Steuerung des Klimaschutzes und Mehrwert eines regionalen Energiekonzeptes

Nachdem die räumlichen Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen durch wachsende Raumnutzungsansprüche über die Grenzen einzelner Kommunen hinausgehen, ist die Regionalplanung durch ihren größeren räumlichen Umgriff unverzichtbar. Durch ihre Querschnittsorientierung ist die Regionalplanung die geeignete Instanz, unterschiedliche fachplanerische Belange zu koordinieren, zu integrieren und in einen regionalen Gesamtzusammenhang zu setzen (Beirat für Raumordnung 2008: 7; BMVBS 2011b: 21). Auf Landkreisebene gibt es hierzu keinen entsprechenden Akteur, der gleichzeitig legitimiert ist, entsprechende Vorgaben rechtsverbindlich festzulegen. Auf regionaler Ebene hingegen besteht die Möglichkeit einer rechtsverbindlichen Festlegung entsprechender Ziele, die regional abgestimmt sind. Dabei wäre es sinnvoll, dass als Grundlage entsprechender Festlegungen im Regionalplan zunächst ein regionales Energiekonzept mit einer entsprechenden Bedarfs- und Potenzialanalyse auf Regionsebene erstellt wird. Dadurch kann sichergestellt werden, dass entsprechende Flächen zur Energieproduktion ausgewiesen werden, die mit dem ermittelten Energiebedarf bzw. dem festgelegten Energiemix einer Region übereinstimmen. Gleichzeitig wäre bei Regionalplan-Ausweisungen für bestimmte Energieträger eine größere Akzeptanz bei Bürgern und Kommunen zu erwarten, wenn vorher ermittelt wurde, welcher Energiemix sinnvoll ist bzw. wie groß der Anteil eines bestimmten Energieträgers sein muss, um ein bestimmtes energiepolitisches Ziel der Region zu erreichen. Zudem können im Rahmen eines regionalen Energiekonzeptes weitere Aspekte wie z. B. Netzanbindung und technische Umsetzbarkeit von Vorzugsgebieten für bestimmte Energieformen genau ermittelt werden.

Mehrwert der Zusammenarbeit von Regionalplanung und Regionalmanagement im Rahmen eines regionalen Energiekonzeptes

Regionalplanung und Regionalmanagement haben ihre jeweiligen Kompetenzen, um effiziente Maßnahmen zum Klimaschutz zu ergreifen. Eine optimale Nutzung beider Instrumente geht über deren bloße Addition hinaus. Es bedarf eines Konstrukts, das die Leistungen beider Instrumente integriert. Ein regionales Energiekonzept ist ein geeignetes Instrument, formelle Regelungen mit kooperativen Handlungsweisen zu verknüpfen und abgestimmte Umsetzungsmaßnahmen in einen strategischen Handlungsrahmen einzubinden (BMVBS 2011b: 20 f., 23).

Die staatliche Regionalplanung vermag einen verbindlichen Rahmen zur Steuerung der Produktion regenerativer Energien und für Maßnahmen zum Klimaschutz zu schaffen. Aufgrund der Komplexität des Themas und der vielfältigen Betroffenheiten sollten die formellen Regelungen durch informelle Ansätze vorbereitet und in der Umsetzung begleitet werden. Durch Information, Einbindung und Beteiligung der Akteure, die für die Umsetzung verantwortlich oder von der Planung betroffen sind, entsteht mehr Bewusstsein und Akzeptanz für formelle (regional-)planerische Steuerung. Die Regionalmanagementinitiativen haben eine wichtige Rolle bei der Planungsvorbereitung und Umsetzungsbegleitung. Sie eignen sich aufgrund ihrer Kompetenzen zur Vernetzung und Kooperation und auch aufgrund ihres grundsätzlich positiven Images und ihrer projektbezogenen Arbeitsweise in flexiblen Netzwerken und als offener Prozess. Die Verbindung zwischen den klassischen regionalplanerischen Instrumenten und den informellen Umsetzungsmöglichkeiten (BMVBS 2011a: 7) kann in der Phase der Konzepterstellung von einer regionalen Klimakommission hergestellt werden, aus der sich nach Abschluss der Konzepterstellung ein regionaler Klimabeirat als dauerhafter Akteur bildet.

Die informellen Umsetzungsmaßnahmen erfolgen insbesondere auf der kommunalen Ebene, da hier sach- und problemnäher agiert werden kann und die Regionalmanagementinitiativen überwiegend – im Oberland durchgängig – auf Landkreisebene organisiert sind. Die kommunalen Aktivitäten müssen auf regionaler Ebene koordiniert werden, um Synergieeffekte zu ermöglichen und um sicherzustellen, dass sich die Maßnahmen innerhalb des gemeinsam definierten Handlungsrahmens bewegen, der den landesplanerischen Erfordernissen Rechnung trägt. Die Koordinierung kann durch ein fachlich kompetentes regionales Klimaschutzmanagement erfolgen.

Durch die Verknüpfung von Regionalplanung und Regionalmanagement ergeben sich auch inhaltliche Synergieeffekte. Die Möglichkeiten der Regionalplanung beschränken sich im Wesentlichen auf räumliche Funktions- und Nutzungszuweisungen (BMVBS 2011a: 8). Die informellen Instrumente können ergänzend in den Bereichen Energieeinsparung und Energieeffizienzsteigerung eingesetzt werden und die Regionalplanung durch Informations-, Koordinations- und Kommunikationsarbeit unterstützen.

Inhaltliche Vorgaben für Regionalplanung und Regionalmanagement

Da ein regionales Energiekonzept die Bereitschaft der regionalen Akteure zur Zusammenarbeit und zur Selbstbindung voraussetzt, kann einer Region die Erstellung nicht vorgegeben werden. Die Möglichkeit sollte aber – nicht zuletzt als politische Legitimationsgrundlage – gesetzlich verankert werden. Die aktuelle Reform der bayerischen Landesplanung trägt dem grundsätzlich Rechnung: Nach dem neuen Landesplanungsgesetz sollen die Regionalen Planungsverbände auch Aufgaben ihrer Mitglieder in der Regionalentwicklung wahrnehmen können (Art. 8 Abs. 3 BayLPIG). In das Pflichtenheft der regionalen Planungsverbände sollte hingegen die Steuerung von erneuerbaren Energien aufgenommen werden. Ein Teilaspekt ist die im zukünftigen Landesentwicklungsprogramm Bayern vorgesehene Verpflichtung, Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete für die Errichtung von Windkraftanlagen (innerhalb einer bestimmten Umsetzungsfrist) festzulegen (Bayerische Staatsregierung 2011b).

Die Bedeutung des Klimaschutzes als Zukunftsthema der Raumordnung rechtfertigt es, den Themenkomplex zur Behandlung in der Stärken-Schwächen-Analyse bzw. als Handlungsfeld der Regionalmanagementinitiativen vorzugeben, ohne den Bottom-up-Ansatz grundsätzlich in Frage zu stellen. Da die regionale Ebene aus raumordnerischer Sicht die zentrale Handlungsebene ist, müssen die Instrumente auf regionaler Ebene wirkungsvoll sein. Allerdings sind die meisten Regionalmanagementinitiativen in Bayern auf Landkreisebene organisiert. Es muss sichergestellt und beispielsweise als Fördervoraussetzung definiert werden, dass die überwiegend auf Landkreisebene organisierten Regionalmanagementinitiativen innerhalb einer Region kooperieren und mit den Koordinierungsgremien – im konkreten Beispiel mit der regionalen Klimakommission und später mit dem regionalen Klimarat und dem Klimaschutzmanagement – eng zusammenarbeiten.

Organisatorische Rahmenbedingungen für Regionalplanung und Regionalmanagement

Die Erstellung und die Umsetzung eines regionalen Energiekonzeptes kosten Geld. Neben den Mitteln für die Konzepterstellung muss auch die Einrichtung eines Klimaschutzmanagements finanziert werden. Bei Letzterem fallen neben Personalkosten auch Kosten für die Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit, z. B. bei der Organisation der Klimakonferenzen, sowie für die Arbeit an regionalen Projekten an. Auch die Regionalplanung muss über entsprechende Ressourcen verfügen, da die Aufgaben im Rahmen eines

regionalen Energiekonzeptes über die bisherigen Kapazitäten der Regionalplanung deutlich hinausgehen (vgl. Arbeitskreis Klimawandel und Raumplanung der ARL 2010: 34). Von den Landesplanungsbehörden sollten Mittel bereitgestellt werden, um diese regionalen Aufgaben zu finanzieren. Dadurch wird für Regionen ein Anreiz für eine integrierte Herangehensweise geschaffen, also eine Ergänzung der regionalplanerischen Steuerung durch informelle Ansätze. Wie beim Regionalmanagement kann durch eine Anteilsfinanzierung ein dauerhaftes Engagement der regionalen Akteure sichergestellt werden.

Neben finanziellen Ressourcen ist auch die Bereitschaft der Akteure zum Engagement und zur Kooperation zwingend erforderlich. Dies beinhaltet zunächst, die vorhandenen Instrumente konsequent zu nutzen. Seitens des Regionalen Planungsverbandes sind beispielsweise eine angemessene Sitzungstätigkeit und ein entsprechendes regionales Selbstverständnis erforderlich. Neben der intensiven Zusammenarbeit in bestehenden Strukturen bedarf es zudem einer Bereitschaft zum Engagement in ungewohnten Strukturen, beispielsweise im Rahmen der Klimakommission.

Wenn zudem sichergestellt ist, dass die Instrumente für gemeinsame Leitziele sowie innerhalb eines konzeptionellen Rahmens eingesetzt werden und die handelnden Akteure zusammenarbeiten, scheint eine Erweiterung des Instrumentariums nicht erforderlich. Durch die Nutzung bestehender Instrumente und Strukturen können auch Befürchtungen gegenüber mehr Regulierung und neuen Institutionen entkräftet werden.

An die Akteure stellen sich zudem kommunikative Anforderungen. Offene Information und regelmäßiger Dialog tragen zur Umsetzung der gemeinsamen Ziele bei.

Literatur

- Arbeitskreis Klimawandel und Raumplanung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2010): Planungs- und Steuerungsinstrumente zum Umgang mit dem Klimawandel. Berlin. = Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Diskussionspapier Nr. 7/2010.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2012): „Zugspitz-Thesen“: Klimawandel, Energiewende und Raumordnung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 90.
- Bayerische Staatsregierung (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München.
- Bayerische Staatsregierung (2011a): Bayerisches Energiekonzept „Energie innovativ“. München.
- Bayerische Staatsregierung (2011b): Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern, für Wissenschaft, Forschung und Kunst, der Finanzen, für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, für Umwelt und Gesundheit sowie Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 20. Dezember 2011: Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (WKA). München.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2010): Regionalmanagement Bayern. Im Netzwerk zum Erfolg. München.
- Beirat für Raumordnung (2008): Empfehlung des Beirats für Raumordnung zu „Klimaschutz, Klimafolgen, Regenerative Energien und Raumentwicklung“ (verabschiedet auf der Sitzung am 14. Juli 2008). Berlin.
- Bezirksregierung Düsseldorf (2011): Datenmosaik 2011. Möglichkeiten der regionalplanerischen Steuerung im Bereich Energieversorgung. Handlungsoptionen im Kontext regionalökonomischer Effekte und des Status quo des Energiesystems. Düsseldorf.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011a): Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel. Berlin. = MORO-Informationen 7/4.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011b): Erneuerbare Energien: Zukunftsaufgabe der Regionalplanung. Berlin.

■ Zusammenwirken Regionalplanung und Regionalmanagement

- Brohm, M. (2011): Der energieeffiziente Landkreis. In: Der Landkreis 81, 12, 640-641.
- Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Vom Bundeskabinett am 17. Dezember 2008 beschlossen. Berlin.
- Landkreis Weilheim-Schongau (2010): Klimaschutzkonzept Landkreis Weilheim-Schongau. Weilheim.
- Löb, S. (2005): Regionalmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 942-949.
- Regionaler Planungsverband der Region Oberland (1988): Regionalplan der Region Oberland (17). Garmisch-Partenkirchen.
- Stadt Geretsried (2010): Integriertes Klimaschutzkonzept für die Stadt Geretsried. Geretsried.
- von Seht, H. (2010): Eine neue Raumordnung: erforderlich für den Klimaschutz. In: RaumPlanung 153, 277-282.

Autorinnen

Cornelia Kübler, Dipl.-Ing. Landschaftsplanung, Stadtplanerin, studierte Landschafts- und Freiraumplanung mit Vertiefungsstudium Städtebau in Kassel. 2002–2008 angestellt im Landratsamt Fürstenfeldbruck (Bauleitplanung). Seit 2008 ist sie im Sachgebiet Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in den Regionen Oberland (17) und Südostoberbayern (18) an der Regierung von Oberbayern tätig. Sie ist Regionsbeauftragte für die Region Oberland (17).

Barbara Merz studierte Geographie (Dipl.) mit Nebenfach Raumordnung und Landesplanung in Augsburg. Dabei absolvierte sie ein Vertiefungsstudium Regionalmanagement. Seit August 2007 ist sie im Sachgebiet Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in den Regionen Ingolstadt (10) und München (14) an der Regierung von Oberbayern tätig. Sie ist Beauftragte für Regionalmanagement und Regionalinitiativen in Oberbayern.