

**Handreichung**  
**„Baurechtliche und regionalplanerische Beurteilung und Bewertung von großflächigen Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Freiraum der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg“**

Beschluss der Regionalversammlung vom 23.11.2007 (Beschluss-Nr. 14/2007)

## **1. Gesetzliche Grundlagen**

### **Baurecht**

Für die rechtliche Beurteilung der großflächigen Photovoltaik-Freiflächenanlagen ist von Bedeutung, dass sie nicht zu den im Außenbereich privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB<sup>1</sup> gehören. Dies dient dem Ziel der Vermeidung der Zersiedlung der Landschaft.

Baurechtliche Betrachtung von großflächigen Photovoltaik-Freiflächenanlagen:

- nicht privilegiert nach BauGB § 35 Abs. 1, die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach Abs. 2 scheidet i.d.R. ebenfalls aus
- raumbedeutsam im Außenbereich = Raumordnungsverfahren ist in der Regel erforderlich
- unabhängig von der Größe ist grundsätzlich gemeindliche **Bauleitplanung** erforderlich
- die gemeindliche Bauleitplanung muss mit dem Ziel der Raumordnung vereinbar sein, d.h. Ziele der Raumordnung werden beachtet, nicht unmöglich gemacht, einschlägige Schutzgüter werden nicht gravierend beeinträchtigt
- eine **Baugenehmigung** muss eingeholt werden

### **Energierecht**

Der Gesetzgeber hat mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)<sup>2</sup> den Weg beschritten, die Vermeidung negativer Folgen für Natur und Landwirtschaft und für die Siedlungsentwicklung bereits im Gesetz über entsprechend gestaffelte Vergütungshöhen und durch die Formulierung bestimmter Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Vergütung zu steuern.

Die erste wichtige vergütungsrechtliche Steuerungsfunktion betrifft dabei die Präferenz für gebäude- und bauwerksbezogene Anlagen, und hier insbesondere für solche Anlagen, die Bestandteile von Gebäuden sind, d.h. gebäudeintegriert sind (vgl. EEG § 11 Abs.2).

Die Errichtung großer Solaranlagen auf einer Freifläche dient zunächst vor allem der Förderung der Weiterentwicklung der Technologie, der Induzierung von Nachfrage und Massenproduktion im Sinne der Senkung der Stromentstehungskosten. Der Netzbetreiber ist nur dann zur Zahlung der Vergütung verpflichtet, wenn die Anlage vor dem 1. Januar 2015 im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes in Betrieb genommen wird bzw. worden ist (EEG § 11 Abs. 3). In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich die „bessere Steuerung der Auswahl der unbebauten Flächen zur Errichtung von Freilandanlagen“ angesprochen. „Ökologisch sensible Flächen“ sollen nicht überstellt werden. Gleichzeitig soll durch ein ortsbezogenes Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung „möglichst große Akzeptanz vor Ort“ erreicht werden (BT-Drs. 15/2864:44).

Für Anlagen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, die nach dem 01.09.2003 aufgestellt oder geändert werden, wird der Vergütungsanspruch allerdings gemäß der Freiflächenregelung des EEG § 11 Abs. 4 weiter eingeschränkt.

Strom aus diesen Anlagen wird nur dann entsprechend vergütet, wenn sich die Anlage

1. auf Flächen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans bereits versiegelt waren,
2. auf Konversionsflächen aus wirtschaftlicher oder militärischer Nutzung oder
3. auf Grünflächen, die zur Errichtung dieser Anlage im Bebauungsplan ausgewiesen sind und zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans als Ackerland genutzt wurden, befindet.

---

<sup>1</sup> Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316)“

<sup>2</sup> EEG vom 21. Juli 2004, BGBl. I S. 1918, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. November 2006, BGBl. I S. 2550

Zusammengefasst schlagen sich die ökologischen Ziele des EEG in einem Standortsteuergesetz nieder, der vorsieht, dass das Trägerverfahren der Bauleitplanung eine für alle fachrechtlich berührten Umweltbelange verträgliche Lösung entwickelt:

- Obligatorische **Umweltprüfung** in der Bauleitplanung, d.h. u.a. auch eine Darstellung zur **Alternativenauswahl**
- Verbindliche Integration der **Eingriffsregelung**
- **Fehlen der Außenbereichs-Privilegierung** i.S. § 35 BauGB: Vermeidung der Zerschneidung der Landschaft und Erhaltung des räumlichen Zusammenhangs mit Siedlungsgebieten
- Vorzug von **versiegelten Flächen**
- Vorzug von **Konversionsflächen**
- Vorzug von **Ackerflächen/** Umwandlung in **Grünland**

Die Bevorzugung versiegelter Flächen wird in der Gesetzesbegründung (BT-Drucksache 15/2864 v. 01.04.2004) vor allem mit Bodenschutzaspekten und dem Ziel der Einsparung von Flächeninanspruchnahme begründet.

Konversionsflächen aus wirtschaftlicher oder militärischer Nutzung sind dann gemeint, wenn sich die Auswirkungen dieser Nutzungsarten auf den Zustand der Fläche fortwirken. Hierzu gehören vor allem Abraumbalden, ehemalige Tagebaugelände, Truppenübungsplätze und Munitionsdeposits.

Ackerflächen müssen vor Inbetriebnahme tatsächlich als solche genutzt worden sein. Eine kurzfristige Umwandlung ist ausgeschlossen, der aktive Feldbau soll in den letzten 3 Jahren betrieben worden sein. Die zu etablierende Grünfläche soll „untechnisch“ sein, z.B. als Weidefläche genutzt werden können und einem günstigen Boden-Wasserhaushalt dienlich sein.

Ob die vergütungsrechtliche Steuerungswirkung erfolgreich erzielt werden kann, hängt davon ab, inwieweit planungs- und zulassungsrechtliche Voraussetzungen ergänzend erfüllt werden und die für die Vergütung zuständigen Netzbetreiber die Voraussetzungen des EEG prüfen und anerkennen.

## **Raumordnungsrecht**

Weder im Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (LEP-LSA)<sup>3</sup> noch im Regionalen Entwicklungsplan Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (REP A-B-W)<sup>4</sup> sind raumordnerische Festlegungen für die Errichtung von großflächigen Photovoltaik-Freiflächenanlagen enthalten.

Grundsätzlich soll gem. Punkt 4.10.5 LEP-LSA die Nutzung regenerativer und CO<sub>2</sub>-neutraler Energieträger und Energieumwandlungstechnologien wie u.a. Photovoltaik gefördert werden.

## **2. Allgemeine regionalplanerische Beurteilung**

Großflächige Photovoltaik-Freiflächenanlagen bedingen eine hohe Flächenbelegung, die in Nutzungskonkurrenz zu anderen vorrangigen Raumnutzungen gerät.

Von Landes- und Regionalplanern werden deutschlandweit folgende Ablehnungsgründe für großflächige Photovoltaik-Freiflächenanlagen gesehen:

- Hanglage im landschaftsprägenden Höhenrücken
- Freiraumentzug
- Landschaftsbildbeeinträchtigung
- Naturschutz
- Regionaler Grünzug (Siedlungsfreihaltung in Teilbereich mit Siedlungsdruck bzw. in Verdichtungsraum)
- Überschwemmungsgebiet
- Vorrangstandort Windenergie (vorhandene Windkraftanlagen)
- fehlendes Bauleitplanverfahren,
- fehlende Privilegierung im Außenbereich

<sup>3</sup> Gesetz über den Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt vom 23.08.1999 (GVBl. LSA S. 244) zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.07.2007 (GVBl. LSA S. 214)

<sup>4</sup> Regionaler Entwicklungsplan Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg vom 07.10.2005, in Kraft getreten am 24.12.2006

### Raumbedeutsamkeit von Photovoltaik-Freiflächenanlagen

Die Raumbedeutsamkeit einer Photovoltaik-Freiflächenanlage ergibt sich aus den jeweiligen tatsächlichen Gegebenheiten und Umständen des Einzelfalles. Aus der Dimension kann sich bereits die Raumbedeutsamkeit ergeben. In den Bundesländern werden verschiedene Flächengrößen als Kriterium für die Raumbedeutsamkeit diskutiert bzw. angewandt:

Bundesland	Gebiet	Schwellenwert in ha	Quelle/Verweis
Bayern	Regierungsbezirk Unterfranken	10	Vortrag Reg. Dir. Kern, Regierung von Unterfranken (Arge PV-Monitoring 2005 b)
Baden-Württemberg	Regierungsbezirk Freiburg	4	Regierungspräsidium Freiburg (2004)
Baden-Württemberg	Region Mittlerer Oberrhein (Karlsruhe)	3-5	Herr Büscher, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Leiter der Arbeitsgruppe Solar-energie (Mdl. Mitt. 07/05)
Baden-Württemberg	Region Nord-schwarzwald	1,5	Regionalverbandes Nordschwarzwald: Entwurf zum Teilregionalprogramm „Regenerative Energien“, Schreiben vom 22.07.05
Baden-Württemberg	Region Stuttgart	ca. 2	Planungsausschuss, Sitzungsvorlage Nr. 58/2005 v. 22.07.05
Sachsen-Anhalt	Land	2	Schreiben MBV an MKRO v. Juni 2005

(Quelle: Kriterien und Entscheidungshilfen bei Planungsanfragen in Berlin-Brandenburg)<sup>5</sup>

Raumbedeutsamkeit entsteht neben der Dimensionierung durch Raumbeeinflussung infolge direkter und indirekter, nicht lokal begrenzter Veränderungen der räumlichen Strukturen und Funktionen im Bereich des Vorhabens.

Folgende Umweltauswirkungen von großflächigen Photovoltaik-Freiflächenanlagen werden erwartet:

Schutzgüter					
Land-schaftsbild Kulturland-schaft	Menschen	Klima/Luft	Boden	Wasser	Biotope Arten
Technische Überformung der Kulturlandschaft;  Beeinträchtigung des Landschaftsbildes	Verlust bzw. Beeinträchtigung von Erholungsgebieten;  Beeinträchtigung der Wohnumfeldqualität;  Reflexionen;  Elektromagnetische Felder	Erwärmung im Bereich der Anlage möglich,  insgesamt unerheblich	Geringe Versiegelung;  baubedingte Störung des Bodenhaus-halts	teilweise Überdeckung der Oberflä- che;  geringe Auswirkung	Verlust an Vegetations- fläche;  Auswirkung auf Tierwelt noch unge- klärt;  Nutzungs- extensivie- rung;  Förderung von Grünland

(Quelle: Kriterien und Entscheidungshilfen bei Planungsanfragen in Berlin-Brandenburg)<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Kriterien und Entscheidungshilfen zur raumordnerischen Beurteilung von Planungsanfragen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen, Endbericht Februar 2006, Bosch & Partner GmbH, FH Eberswalde Prof. Dr. J. Peters, RA Bohl & Coll.

Raumordnungsverfahren sollen einem Schreiben des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr an die MKRO vom Juli 2005 zufolge für großflächige Photovoltaik-Freiflächenanlagen ab 2 ha Größe durchgeführt werden.

Weiterführende planungsrechtliche Richtlinien oder Empfehlungen bestehen seitens des Landes Sachsen-Anhalt nicht.

### **3. Regionalplanerische Beurteilung nach dem Regionalen Entwicklungsplan Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg**

Im Folgenden werden die Ziele des Regionalen Entwicklungsplanes benannt, die der Errichtung großflächiger Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Freiraum ohne Ermessensspielraum gem. § 3 ROG<sup>6</sup> **entgegenstehen**:

- Vorranggebiet für Natur und Landschaft
- Vorranggebiet für Hochwasserschutz
- Vorranggebiet für Landwirtschaft
- Vorranggebiet für Rohstoffgewinnung oberflächennaher Rohstoffe
- Vorranggebiet für Forstwirtschaft
- Vorranggebiet für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten
- Vorrangstandorte für Industrie und Gewerbe
- Vorrangstandorte für großflächige Freizeitanlagen
- Vorrangstandorte für militärische Anlagen

Die Grundsätze der Raumordnung des Regionalen Entwicklungsplanes Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg sind durch den Vorhabensträger zu berücksichtigen. Der Funktion der Vorbehaltsgebiete ist bei der Abwägung ein **erhöhtes Gewicht** beizumessen.

- Vorbehaltsgebiet für Landwirtschaft
- Vorbehaltsgebiet für den Aufbau eines ökologischen Verbundsystems
- Vorbehaltsgebiet für Kultur- und Denkmalpflege
- Vorbehaltsgebiet für Wiederbewaldung

Unter Beachtung der Restriktionen der einschlägigen Gesetze und Raumordnungspläne sollen folgende **Flächen bevorzugt** für die Errichtung großflächiger Photovoltaik-Freiflächenanlagen genutzt werden:

- Industriebrachen
- brachgefallene Anlagen der Landwirtschaft (z.B. Siloanlagen)
- militärische Konversionsflächen (z.B. Landebahnen)
- Deponien
- Abraumhalden

Die Handreichung enthebt nicht von der Einzelfallprüfung. Ergibt die Einzelfallprüfung, dass die Errichtung einer Anlage im Außenbereich erforderlich ist, soll sich diese zum Schutz des Freiraumes an die vorhandenen Siedlungs- bzw. Gewerbegebietsflächen anschließen.

---

<sup>6</sup> Raumordnungsgesetz vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2102)