

Planungshilfe für gesamträumliche Konzepte zur kommunalen Steuerung großflächiger Photovoltaikfreiflächenanlagen in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg

Empfehlung der Regionalversammlung am 30.04.2021



Regionale Planungsgemeinschaft
Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg
Am Flugplatz 1
06366 Köthen (Anhalt)

Datum: 30.04.2021

Herausgeber:

**Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg
Am Flugplatz 1
06366 Köthen (Anhalt)**

Tel.: 03496/40 57 90
Fax.: 03212/10 53 415
E-Mail: anhalt-bitterfeld-wittenberg@gmx.de
Internet: www.planungsregion-abw.de

Inhaltsverzeichnis

1	Veranlassung.....	1
2	Gesetzliche Grundlagen.....	1
3	Kommunales gesamträumliches Planungskonzept.....	2
3.1	Primär zu nutzende Standorte für PVA.....	2
3.2	Festlegung von Ausschlussbereichen.....	3
3.2.1	Raumordnerische Ausschlussbereiche.....	3
3.2.2	Fachliche Ausschlussbereiche.....	4
3.3	Städtebauliche Kriterien.....	4
3.4	Einzelfallbewertung.....	5
4	Rückbauverpflichtung und Gestaltungsanforderungen.....	5

1 Veranlassung

In den letzten Monaten hat die Anzahl der Nachfragen zur Errichtung von Photovoltaikfreiflächenanlagen, vermehrt auf landwirtschaftlichen Nutzflächen, ein erhebliches Ausmaß angenommen. Nicht nur die Anzahl der Anfragen, auch die Größe der Projekte macht eine raumordnerische Steuerung auf kommunaler Ebene zwingend erforderlich. Die Gemeinden sollen sich in ihrem gesamträumlichen Konzept mit ihren eigenen Entwicklungsabsichten, weder von Eigentümer- noch Investoreninteressen gesteuert, auseinandersetzen. Aus Gründen der Sicherung der Akzeptanz ist konzeptionelles Handeln erforderlich. Das gesamträumliche Konzept ermöglicht eine Angebotsplanung für geeignete Flächen.

2 Gesetzliche Grundlagen

Mit dem BauGB¹ wird der Außenbereich, bis auf die im § 35 geregelten Ausnahmen, vor Bebauung geschützt. Großflächige Photovoltaikfreiflächenanlagen (PVA) sind im Außenbereich nicht privilegiert und sie sind nicht an den Außenbereich gebunden. Gem. § 35 Abs. 2 BauGB können sonstige Vorhaben im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist. Die Errichtung großflächiger PVA berührt grundsätzlich öffentliche Belange wie Bodennutzung, Landschaft, Naturschutz usw. (vgl. OLG Dresden 1U635/13 vom 05.03.2015). Um einen Einzelfall handelt es sich bei der Errichtungsabsicht großflächiger PVA gerade nicht, sodass die kumulierende Wirkung beachtet werden muss.

Vor der Errichtung einer großflächigen PVA bedarf es eines städtebaulich erforderlichen Bebauungsplans mit der Festlegung z.B. eines Sondergebietes für Photovoltaikanlagen. Die Kommune hat keine Pflicht zur Planung, aber wenn sie aus städtebaulichen Gründen plant, hat sie die Pflicht zur gesamträumlichen Planung, um die Entwicklungsabsichten klar abzugrenzen und die am besten geeigneten Standorte unter städtebaulichen und raumordnerischen Gesichtspunkten zu finden.

Hierbei ist Ziel 115 des LEP-ST 2010² zu beachten. Danach sind großflächige PVA in der Regel raumbedeutsam und bedürfen vor ihrer Genehmigung einer landesplanerischen Abstimmung. Dabei ist insbesondere ihre Wirkung auf

- das Landschaftsbild,
- den Naturhaushalt und
- die baubedingte Störung des Bodenhaushalts

zu prüfen.

Die Raumbedeutsamkeit einer PVA ergibt sich aus den jeweiligen tatsächlichen Gegebenheiten und Umständen des Einzelfalls. Aus der Dimension kann sich bereits die Raumbedeutsamkeit ergeben. Ab einer Fläche von 2 ha wird i. d. R. von einer raumbedeutsamen Anlage ausgegangen (siehe Schreiben MBV an MKRO vom Juni 2005).

Gem. Grundsatz 84 LEP-ST 2010 sollen PVA vorrangig auf bereits versiegelten oder Konversionsflächen errichtet werden.

1 Baugesetzbuch (BauGB) vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728)

2 Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt vom 14.12.2010, in Kraft seit 12.03.2011 (GVBl. LSA 2011 S. 160)

Die Errichtung von PVA soll gem. Grundsatz 85 LEP-ST 2010 auf landwirtschaftlich genutzter Fläche weitestgehend vermieden werden.

Die Regionalplanung hat aufgrund fehlender Außenbereichsprivilegierung keine Ermächtigungsgrundlage zur raumordnerischen Steuerung großflächiger PVA.

Daher sollte die Kommune ein gesamträumliches Konzept zur Steuerung von PVA auf ihrem Gemeindegebiet aufstellen, um ihre städtebaulichen Entwicklungsabsichten unter Abwägung aller Belange wie Landschaftsbild, Umweltauswirkungen, Naturschutz, Beitrag zur Energiewende, Sicherung der Daseinsvorsorge usw. zu manifestieren. Eine flächendeckende Prüfung des gesamten Gemeindegebietes ist im Rahmen der Bauleitplanung sowie im Rahmen der Umweltprüfung („in Betracht kommende anderweitige Planungsmöglichkeiten“) erforderlich. Am Ende der Planung steht ein qualifiziertes Standortkonzept im Sinne einer sonstigen städtebaulichen Planung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, welches per Beschluss zur Umsetzung gebracht werden sollte.

3 Kommunales gesamträumliches Planungskonzept

Es empfiehlt sich zunächst, eine Bestandsaufnahme aller bereits vorhandenen Freiflächen- und Dachflächen-PVA, durchzuführen. Bei einem erkennbaren weiteren Bedarf an großflächigen PVA sollte die Kommune die Auswahlkriterien für die Ermittlung der am besten geeigneten Flächen für PVA herausarbeiten. Dabei sind zunächst die Flächen, die primär für PVA zu nutzen sind, zu ermitteln (siehe Kap. 3.1). Danach ist das Gemeindegebiet anhand der raumordnerischen und fachlichen Restriktionen zu überprüfen (siehe Kap. 3.2). Die Kommune kann weitere städtebauliche Kriterien festlegen, wie in Kap. 3.3 beschrieben.

Die danach verbleibenden Flächen stehen für eine Alternativenauswahl zur Verfügung (siehe Kap. 3.4).

3.1 Primär zu nutzende Standorte für PVA

Zunächst sind die primär zu nutzenden Potenzialflächen mit einem hohen Versiegelungsgrad bzw. erheblicher Beeinträchtigung der Lebensraumfunktion innerhalb des gesamten Gemeindegebietes auszuschöpfen. Die Nutzung dieser Flächen ist die effektivste Form, den Freiraum vor Verbauung und Zerschneidung zu schützen und dem Bodenschutz gerecht zu werden. Zu prüfen sind die Möglichkeiten der Mehrfachnutzung. Folgende primäre Potenzialflächen kommen in Frage:

- Konversionsflächen³ (z.B. ehemalige Industrie- und Gewerbegebiete, brachliegende kommunale/staatliche Flächen)
- brachgefallene Anlagen der Landwirtschaft (Stallanlagen, Silos u.ä.)
- militärische Konversionsflächen (Landebahnen u.ä.)
- Altdeponien
- Abraumhalden
- Lagerplätze
- Bergbaufolgestandorte

³ Voraussetzung für die Qualifizierung einer Fläche als Konversionsfläche ist, dass der ökologische Wert der Fläche infolge der ursprünglichen wirtschaftlichen oder militärischen Nutzung schwerwiegend beeinträchtigt ist und aufgrund der spezifischen Vornutzung schlechter darstellt als vor dieser bzw. ohne diese Nutzung. Dabei handelt es sich nur noch dann um eine Konversionsfläche, wenn die Auswirkungen dieser Nutzungsarten noch fortwirken. Eine lang zurückliegende Nutzung, die keine Auswirkung mehr auf den Zustand der Flächen hat, ist also nicht ausreichend (vgl. Begründung EEG, Empfehlung 2010/2 der Clearingstelle EEG).

- versiegelte Flächen (z.B. Parkplätze mit der Möglichkeit der Überdachung oder Einzäunung mit vertikalen PVA)

Zunächst ist eine Überprüfung aller in Frage kommenden Flächen durchzuführen und deren realistische Nutzungsmöglichkeiten für PVA, Flächengröße und mögliche zu installierende Leistung (MWp/ha) bzw. zu erwartende Stromerzeugung (MWh/a) zu ermitteln. In der Fachliteratur wird bei PVA von einer jährlichen Stromerzeugung von 0,4 bis 0,5 GWh/ha ausgegangen [vgl. www.photovoltaik.org/beispiele/freiflaechenanlage (letzter Zugriff 21.04.2021)]

Die Darstellung, welchen Flächenanteil im Vergleich zur Gesamtfläche der Kommune diese Potenzialflächen einnehmen, ist bei der Gesamtbetrachtung hilfreich. Sollten diese Flächen nach Ansicht der Kommune nicht für die Erzeugung erneuerbarer Energie ausreichen (unter Berücksichtigung aller Arten erneuerbarer Energien), sind die nachfolgenden Schritte zu empfehlen.

3.2 Festlegung von Ausschlussbereichen

3.2.1 Raumordnerische Ausschlussbereiche

Bei der Auswahl von geeigneten Flächen für großflächige Photovoltaikfreiflächenanlagen stehen folgende Ziele der Raumordnung des LEP-ST 2010, des Regionalen Entwicklungsplans 2018⁴ und des STP Wind 2018⁵ entgegen:

- Vorranggebiete für Natur und Landschaft
- Vorranggebiete für Hochwasserschutz
- Vorranggebiete für Landwirtschaft
- Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung
- Vorranggebiete für Forstwirtschaft
- Vorrangstandorte für landesbedeutsame Industrie- und Gewerbeflächen
- regional bedeutsame Vorrangstandorte für Industrie und Gewerbe
- Vorrangstandorte für landesbedeutsame Verkehrsanlagen
- Vorrangstandort für militärische Anlagen
- Vorranggebiete für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten (Eine Ausnahme können Kranstellflächen bilden, die bei einer Nutzung durch PVA den Eigenverbrauch der Windenergieanlagen decken könnten.)

Ein erhöhtes Gewicht bei der Abwägung ist den Grundsätzen der Raumordnung beizumessen. Es handelt sich um folgende Festlegungen:

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

4 REP A-B-W, Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg mit den Planinhalteten „Raumstruktur, Standortpotenziale, technische Infrastruktur und Freiraumstruktur“ vom 14.09.2018, Genehmigung durch oberste Landesentwicklungsbehörde vom 21.12.2018, Bekanntmachung in den Amtsblättern der Stadt Dessau-Roßlau am 26.04.2019, des Landkreises Anhalt-Bitterfeld am 26.04.2019 und des Landkreises Wittenberg am 27.04.2019, rechtswirksam seit dem 27.04.2019.

5 STP Wind, Sachlicher Teilplan „Nutzung der Windenergie in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg“ vom 30.05.2018, Genehmigung durch oberste Landesentwicklungsbehörde vom 01.08.2018, Bekanntmachung in den Amtsblättern des Landkreises Anhalt-Bitterfeld am 28.09.2018, des Landkreises Wittenberg am 29.09.2018, der Stadt Dessau-Roßlau am 29.09.2018, rechtswirksam seit 29.09.2018

- Vorbehaltsgebiete für Hochwasserschutz für PVA größer 420 MW (kritische Infrastruktur gem. BSI-KritisV⁶)
- Vorbehaltsgebiet für Wiederbewaldung

3.2.2 Fachliche Ausschlussbereiche

- Naturschutzgebiet gem. § 23 BNatSchG⁷
- EU-SPA
- FFH-Gebiet in Abhängigkeit des Schutzzieles
- Landschaftsschutzgebiet gem. § 26 BNatSchG (Prüfung auf Ausnahme ist möglich)
- Naturdenkmal gem. § 28 BNatSchG
- Geschützte Landschaftsbestandteile gem. § 29 BNatSchG
- Gebiete nach § 30 BNatSchG
- natürliche Stand- und Fließgewässer einschließlich Gewässerrandstreifen gem. § 38 WHG⁸
- Moorböden wegen besonderer Klimarelevanz
- Kompensationsflächen zum Ausgleich für Eingriffe zum Arten- und Biotopschutz
- Wasserschutzgebiete Schutzzonen 1 und 2
- festgesetzte und vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete gem. §§ 76 Abs. 1 und 3 WHG
- Kulturdenkmal gem. § 2 DSchG ST⁹, Sichtachsen zwischen und zu Denkmalen
- geplante Wohnbaugebiete (Bebauungsplan)
- Böden mit hohem Konfliktpotenzial¹⁰ gem. Bodenfunktionsbewertungsverfahren als zentrales Instrument des Bodenschutzplans des Landesamtes für Umweltschutz Sachsen-Anhalt

3.3 Städtebauliche Kriterien

Hier handelt es sich um Kriterien, welche in den Kommunen diskutiert und festgelegt werden müssen. Wichtig ist die nachvollziehbare Begründung der jeweiligen Festlegung. Bei den kommunalen Kriterien sollten die örtlichen Gegebenheiten (z.B. Topografie, Bodengüte, Erholungsnutzung...) Beachtung finden. Folgende Kriterien könnten bspw. festgelegt werden:

- Vermeidung von Zersiedelung (Anschluss an das Siedlungsgefüge)
- Vermeidung der Umbauung von Ortslagen
- Abstand zwischen einzelnen großflächigen PVA
- Abstand zur Ortslage, Wochenendhausgebieten, touristischen Einrichtungen u.ä. sollte zur Erhaltung der Akzeptanz der Bevölkerung im Einzelfall nutzungsabhängig festgelegt werden

6 BSI-KritisV vom 22.04.2016 (BGBl. I S. 985, geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 21.06.2017, BGBl. I S. 1903)

7 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist

8 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WGH) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1408) geändert worden ist

9 Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 21. Oktober 1991 (GVBl. LSA S. 368, ber. 1992, S. 310), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2005 (GVBl. LSA S. 769, 801)

10 Unter Konfliktpotenzial wird die Gesamtbewertung des Ertrags- und Wasserhaushaltspotenzials, der Naturnähe und Funktion als Archivboden verstanden.

- Abstand zu oberirdischen Hochspannungsleitungen (Nähe ist vorteilhaft, da Anschlusswege für PVA minimiert werden können)
- Vorhandensein von ausreichenden Einspeisekapazitäten für den erzeugten Strom in der Nähe der PVA
- Festlegung von Mindest- und/oder Höchstgrenzen im Gemeindegebiet (z.B. min./max. x % des Gemeindegebietes und/oder x % der landwirtschaftlichen Nutzfläche)
- Zubaugrenze pro Jahr (Anzahl der PVA oder Fläche in ha)
- Festlegung von Mindest- und/oder Maximalfläche einer PVA
- Festlegung von Bodenwertzahlen
- Nutzung der Gebietskulisse der benachteiligten Gebiete gem. § 3 Nr. 7 EEG 2017¹¹
- Sichtverschattung aus der Sicht der bewohnten Ortslage
- Erhaltung störungssarmer Räume ohne naturschutzrechtlichen Status

3.4 Einzelfallbewertung

Nach der technischen Bearbeitung der o.g. Prüfschritte, die im GIS dargestellt und/oder in einer Tabelle mit positiven und negativen Kriterien aufgelistet werden könnten, sollten in Frage kommende Flächen in Augenschein genommen und wenn möglich bzw. erforderlich visualisiert werden. Bei der Alternativenbetrachtung sind z.B. technischen Vorbelastungen, Landschaftsbild, Denkmalschutzbelaenge, Naturnähe und Erholungsnutzung zu berücksichtigen. Auch die Betrachtung von Flächenkonkurrenzen, die Möglichkeiten der Mehrfachnutzung und gestalterische Elemente zur Konfliktminimierung sollen bei der Auswahl der möglichen Flächen untereinander Beachtung finden.

Vor der Aufstellung eines Bebauungsplans sollte geprüft werden, welche regionale Wertschöpfung zu erwarten ist und wie sich das Vorhaben auf den Erhalt der landwirtschaftlichen Unternehmen auswirken wird.

4 Rückbauverpflichtung und Gestaltungsanforderungen

Wenn die Errichtung einer PVA auf den bauleitplanerisch gesicherten Sonderbauflächen für PVA beabsichtigt ist, sollte die Kommune in einem städtebaulichen Vertrag die Verpflichtung zum Rückbau der Anlage sowie der damit verbundenen Stromkabel nach deren Nutzungsende regeln.

Nicht vernachlässigt werden sollte, dass eine höhere ökologische Aufwertung der PVA-Fläche die Wahrscheinlichkeit senkt, dass die Fläche nach dem Rückbau der PVA wieder als Ackerfläche genutzt werden kann. Über Rückbaubürgschaften könnte eine Regelung zur Wiederherstellung des Gebietstyps nach Nutzungsende getroffen werden.

In der Bauleitplanung sowie in städtebaulichen Verträgen können weitere Anforderungen zur Ausgestaltung des Sondergebietes Photovoltaik bzw. der Kompensationsmaßnahmen getroffen werden, wie z.B. Sichtschutzpflanzungen oder räumliche Nähe der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

¹¹ Gebiet im Sinn der Richtlinie 86/465/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete i.S.d. Richtlinie 75/268/EWG (ABl. (EG) Nr. L 273, S. 1) in der Fassung der Entscheidung der EU-Kommission 97/172/EG vom 10. Februar 1997 (ABl. (EG) Nr. L 72, S. 1)