



Freiflächenphotovoltaik

Entscheidungshilfe für das Bauleitplanverfahren

Inhalt

Präambel	2
1. Hintergrund	2
2. Prüfschema der Stadt Vechta	3
Grundsätze der Standortprüfung	3
Anwendung des Prüfschemas	6
3. Planungsrechtliche Einordnung.....	8

Präambel

Am 09.12.2020 hat der niedersächsische Landtag das „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (NKlimaG)“ verabschiedet. Darin wurde festgelegt, dass Niedersachsen den Energiebedarf im Jahr 2040 bilanziell komplett, also zu 100 %, mit erneuerbaren Energien deckt. Die Freiflächenphotovoltaik (FF-PV) ist dabei eine weitere raumbedeutsame Nutzung, die in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat und den Energiemix ergänzt. In der Novellierung des NKlimaG aus dem Juli 2022 ist in § 3 Abs. 3 vorgeschrieben, dass mindestens 0,47 Prozent der Landesfläche bis zum Jahr 2033 als Gebiete für die Nutzung von solarer Strahlungsenergie zur Erzeugung von Strom durch Freiflächen-Photovoltaikanlagen ausgewiesen werden. Unverkennbar ist, dass Freiflächenanlagen zukünftig an Bedeutung bei der Erzeugung von erneuerbaren Energien gewinnen und somit auch verstärkt in den Fokus der Stadtplanung rücken.

Die Stadt Vechta bekennt sich ausdrücklich zu den Zielen des Klimaschutzes und möchte einen Beitrag zur Energiewende leisten. Dazu gehören nach dem Verständnis der Stadt Vechta auch Photovoltaikanlagen auf Freiflächen. Beim Ausbau von FF-PV muss sichergestellt werden, dass dieser Prozess ökologisch und gesellschaftlich nachhaltig gestaltet wird. Dazu ist es notwendig, dass vor allem die lokalen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Dies ist Voraussetzung, um die Akzeptanz dieser Anlagen in der Bevölkerung zu garantieren. Um diesen Ansprüchen nachzukommen, hat die Stadt Vechta, auf der Basis der bestehenden planungsrechtlichen Vorgaben, einen Kriterienkatalog entwickelt, der als Entscheidungshilfe für die Einleitung von Bauleitplanverfahren dient.

1. Hintergrund

Neben den Gesetzesänderungen auf der Landesebene gibt es auch auf Bundesebene entsprechende Anpassungen. So hat der Bundestag am 01.12.2022 das „Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht“ verabschiedet. Das BauGB wird um eine Regelung zu sog. Freiflächen-PV-Anlagen entlang von Autobahnen und Schienen erweitert. Bisher sind PV-Anlagen im Außenbereich nur an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden bauplanungsrechtlich privilegiert. Nunmehr sollen auch Freiflächenanlagen auf einer Fläche längs von Autobahnen und mit zwei Hauptgleisen ausgebauten Schienenwegen in einer Entfernung zu diesen von bis zu 200 Metern unter die Privilegierung fallen (neuer § 35 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. b) BauGB). Da keine zweigleisige Bahnstrecke durch das kommunalgebiet in Vechta verläuft, entfällt dieser Aspekt für Vechta.

Die Gesetzesänderung wird damit begründet, dass diese Flächen ohnehin durch optische und akustische Belastungen vorgeprägt seien. Da auf dem Stadtgebiet Vechtassolche Flächen nur in geringem Maße vorhanden sind, werden ein Großteil der potentiellen Freiflächenanlagen nicht unter die Privilegierungstatbestände des § 35 Abs. 1 BauGB fallen. Da zusätzlich eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange vorliegen kann, ist ein (vorhabenbezogener) Bebauungsplan und eine entsprechende Änderung des Flächennutzungsplans notwendig. Deshalb liegt es in der Zuständigkeit und Verantwortung der Kommune, ob und wo großflächige Freiflächenanlagen errichtet werden können.

Zusätzlich sind die Regelungen des Landesraumordnungsprogramms Niedersachsen (LROP) und des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) für den Landkreis Vechta 2021 zu beachten. Vor allem letzteres definiert für die Errichtung von Photovoltaikanlagen auf Freiflächen im Außenbereich Leitlinien.

Dies macht es notwendig, dass vor der Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplanes eine Projektprüfung erfolgt. Dazu sollte anhand von Kriterien, die für das gesamte Stadtgebiet gelten, entschieden werden, unter welchen Voraussetzungen Freiflächenanlagen über die Bebauungsplanung ermöglicht werden soll. Die Kriterien sollen den politischen Entscheidungsgremien und der Verwaltung als Unterstützung dienen, um über konkrete Anfragen/ Anträge zu entscheiden. Zusätzlich erhöht der vorliegende Leitfaden die Transparenz des Entscheidungsprozesses für alle Interessensgruppen.

Exkurs: Planungen im Siedlungsbereich

Weitgehend unproblematisch sind PV-Freiflächenanlagen auf Standortorten im Siedlungsverbund, sofern es keine bedeutenden Grünzonen oder Grünverbindungen sind und keine erheblichen Beeinträchtigungen des Orts- und Landschaftsbildes zu erwarten sind. Beispielhaft zu nennen sind hier die Mit- oder Nachnutzung von Industrie- und Gewerbeflächen, versiegelter Flächen (z.B. Parkplätze) oder auch Flächen mit gesicherten Altlasten.

2. Prüfschema der Stadt Vechta

Als Grundlage für ein Bauleitplanverfahren auf örtlicher Ebene ist in einem ersten Bearbeitungsschritt eine raumplanungsfachliche Prüfung und Beurteilung des Standortes vorzunehmen. Dabei unterliegen Freiflächen-PV-Anlagen im Gegensatz zu PV-Anlagen auf Dächern einer Vielzahl an Ansprüchen. Um diesen möglichst zu genügen, wurde seitens des Landkreises Vechta eine Entscheidungshilfe für die Einleitung von Bauleitplanverfahren entwickelt, die neben den Grundsätzen des RROP vor allem aus einem Kriterienkatalog besteht. Dieses Schema wurde von der Stadt Vechta aufgegriffen, ergänzt, neu gewichtet und so auf die individuellen Anforderungen der Stadt Vechta angepasst. Dabei werden neben eindeutigen Ausschlusskriterien auch Positiv- und Negativkriterien (in unterschiedlicher Abstufung) definiert. Nachstehend werden die Bewertungskriterien definiert und die explizite Anwendungsweise des Prüfschemas erläutert. Zuvor werden die Grundsätze der Standortprüfung definiert, die die Grundlage für die Bewertung der erarbeiteten Kriterien darstellen.

Grundsätze der Standortprüfung

Die Standortplanung bzw. die Prüfung und Beurteilung eines Standortes hat unter Berücksichtigung der spezifischen Standortkriterien von Freiflächen-Anlagen sowie der jeweiligen Eignung des konkreten Standortes zu erfolgen. Es sind demnach Anforderungen, Vorgaben und Festlegungen unterschiedlicher raumbezogener Planungen und Fachbereiche heranzuziehen und mit den Umweltwirkungen von PV-Freiflächenanlagen abzuwägen. Für die Einleitung eines (vorhabenbezogenen) Bauleitplanverfahrens zur Errichtung von PV-Freiflächenanlagen im Außenbereich der Stadt Vechta sind neben den Vorgaben der regionalen Raumplanung folgende Grundsätze bei der Standortbewertung einzuhalten:

1. Orts- und Landschaftsbild/ Landschaftsschutz

- Eine Störung des Orts-, Kultur- und Landschaftsbildes, vor allem von unter besonderem gesetzlichen Schutz stehenden Gebieten sowie von weithin sichtbaren, das Landschaftsbild prägenden, wertvollen Landschaftsteilen sowie von Landschaftsteilen, die der Naherholung dienen, ist zu vermeiden.
- Gebot: Eingliederung in die Landschaft
 - Baulichen Zusammenhang sicherstellen
 - Vermeiden von großflächigen, monotonen Anlagen
 - Vermeidung einer Umzingelung der Siedlungsgebiete
- Vermeidung von Zerschneidung von Flächen.
- Eine Nutzung vorbelasteter Flächen sollte Vorrang haben.
- Die Anbindung der Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen an das Stromnetz soll per Erdverkabelung erfolgen.

Der Projektentwickler muss im Vorfeld eines Bauleitplanverfahrens nachvollziehbar darlegen, dass die vorgenannten Punkte gewährleistet sind, zum Beispiel mit Hilfe einer Sichtbarkeitsanalyse oder einer Visualisierung.

2. Natur- und Artenschutz

- Flächen mit besonderem ökologischen Wert sind zu meiden.
- Der Projektentwickler muss im Vorfeld eines Bauleitplanverfahrens darlegen, wie die Fläche nach Inbetriebnahme gepflegt wird. Dies muss möglichst so erfolgen, dass die Artenvielfalt auf den Flächen gefördert wird. Es empfiehlt sich u. a. eine extensive Pflege der Flächen, z. B. mit Schafbeweidung oder Mahd. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln zur Pflege der Fläche sollte vermieden werden.
- Der Versiegelungsgrad sollte so gering wie möglich gehalten werden. So sollten die wasserundurchlässigen Befestigungen auf ein Mindestmaß und nicht mehr als 2 Prozent der Gesamtfläche der PV-Anlage beschränkt werden.
- Zaunanlagen sind grundsätzlich nur zulässig, wenn sie für Kleinsäuger durchlässig und landschaftsangepasst eingefärbt sind.
- Pflanzung von Gehölzarten von mindestens 3 m Höhe als eine mindestens dreireihige Sichtschutzhecke aus standortangepassten und heimischen Gehölzen, sofern die natürliche Vegetation (z. B. direkt angrenzender Wald oder Hecke) keinen direkten Sichtschutz (insbesondere Nahwirkung) vom Standort der PV-Anlage darstellt.
- Die technischen Ausprägungen der Anlage werden, entsprechend der jeweiligen Situation vor Ort, im Bebauungsplan vorgeschrieben.

3. Konfliktpotential mit bestehenden Nutzungsformen

- Bei der Anlage von FF-PV sind Nutzungskonflikte mit bestehenden Nutzungsformen zu vermeiden. In Vechta herrscht ein enormer Flächendruck, der nicht zusätzlich durch FF-PV verschärft werden soll.

- Es gilt die Akzeptanz der Anlagen schon frühzeitig durch die Beteiligung aller relevanter Akteure sicherzustellen und somit den gesamten Planungsprozess transparent zu gestalten.
- Der Bau von FF-PV soll nicht zu einer Verknappung qualitativ hochwertiger landwirtschaftlicher Flächen führen. Daher sollten auf landwirtschaftlichen Flächen, die durch eine Ackerzahl (Bodenpunkte) von mind. 50 gekennzeichnet sind, keine Photovoltaik-Anlagen installiert werden. Soweit solche Flächen dennoch für den Photovoltaikausbau in Betracht genommen werden, soll dies vorrangig in Form von Agri-PV erfolgen, bei der die Landwirtschaft als Hauptnutzung erhalten bleibt.
- Pächter von Ackerflächen sollen im Zuge der Planungen nicht benachteiligt werden. Die Sicherung der Wirtschaftsgrundlage hat hier Priorität. Sollte ein solcher Fall eintreten, müssen Handlungsvorschläge entwickelt und mit den Betroffenen erörtert werden, die aufzeigen, wie nachteilige Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können (§ 180 BauGB Sozialplan).
- Freiflächen-Photovoltaikanlagen dürfen für Gebäude mit Wohnnutzung optisch keine wesentlichen Störungen auslösen.

4. Regionale Wertschöpfung

- Im Idealfall profitieren nicht nur Einzelne finanziell von FF-PV. Das bedeutet, dass möglichst vielen Bürgern zu einem gewissen Ausmaß eine Beteiligung an den Anlagen ermöglicht wird.
- Ob und in welcher Form eine finanzielle Beteiligung am Photovoltaik-Projekt angeboten wird, ist seitens des Projektentwicklers darzulegen.
- Die Wahrung kommunaler Interessen regelt ein städtebaulicher Vertrag. Dieser umfasst u. a. die Verpflichtung des Projektentwicklers zum Rückbau nach Ablauf der Betriebslaufzeit, die verbindliche Formulierung von Aspekten der Projektausgestaltung sowie Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung von Vertragsgegenständen.
- Die Gewerbesteuererinnahmen sollen der Stadt Vechta zukommen, d. h. der Betriebssitz soll so weit möglich in Vechta liegen.

Daraus ergeben sich bei der Standortprüfung für PV-Freiflächenanlagen folgende Leitlinien für die Stadt Vechta:

1. Aus Klimaschutzgründen steht die Stadt Vechta PV-Freiflächenanlagen positiv gegenüber.
2. Photovoltaikanlagen im Außenbereich sollen sich in das Landschaftsbild der Stadt Vechta einfügen.
3. Die Anlage von PV-Freiflächenanlagen soll auf den vorgesehenen Flächen in Bezug Natur- und Artenschutz im besten Fall eine ökologische Aufwertung bewirken.
4. Die Anlage von PV-Freiflächenanlagen soll den örtlichen Flächendruck und Nutzungskonflikte nach Möglichkeit nicht verschärfen.
5. Der Planungsprozess soll transparent gestaltet werden. Die Öffentlichkeit und alle weiteren relevanten Akteure sind zu beteiligen.
6. Die Wertschöpfung aus den potentiellen Anlagen soll auf dem Gebiet der Stadt Vechta stattfinden.

Anwendung des Prüfschemas

Bei dem hier vorgestellten Prüfschema kommt ein Mehrstufiges Verfahren zum Einsatz, das neben den gesetzlichen Vorgaben des BauGB auch die Leitlinien der Raumordnung sowohl auf Landes als auch Kreisebene berücksichtigt. Die Entscheidungsfindung erfolgt dabei projektzentriert und beinhaltet neben einer quantitativen Bewertung auch eine qualitative Auseinandersetzung mit den Ergebnissen. Der Ablauf der Prüfung wird in Abb. 1 einmal schematisch dargestellt und nachfolgend im Detail beschrieben:

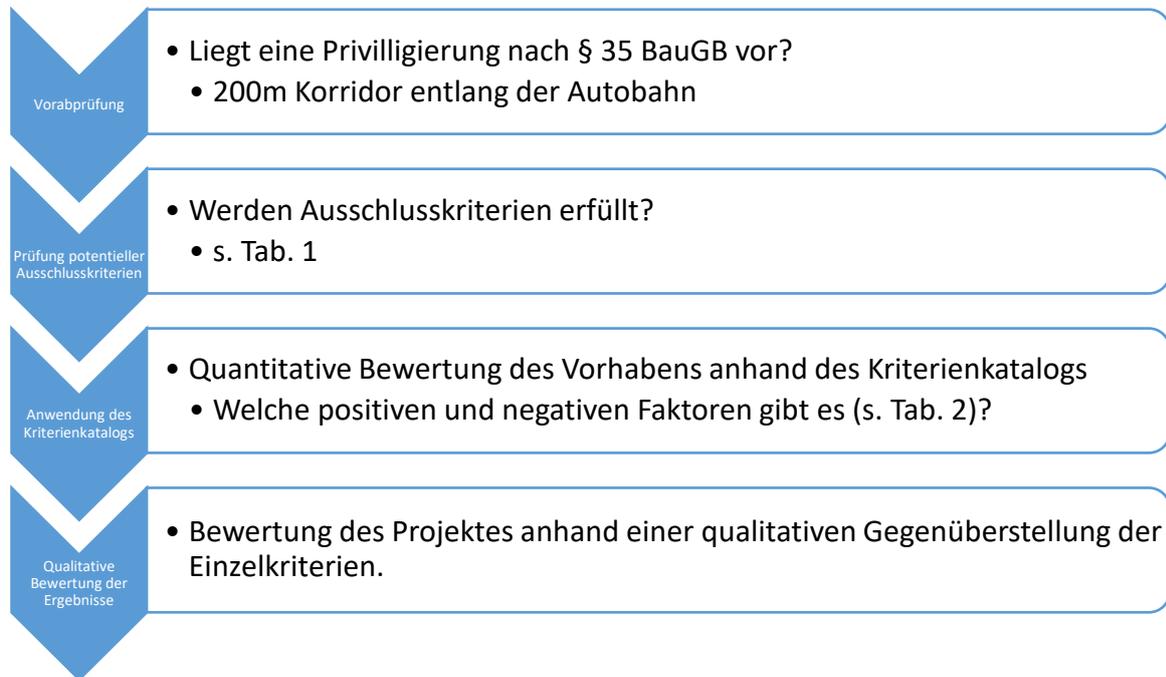


Abb. 1 Schematische Darstellung der Projektbewertung nach vorliegendem Prüfschema

Zunächst sind für die Zulässigkeit einer Bauleitplanung die Vorgaben des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) für den Landkreis Vechta 2021, die Vorgaben des Landesraumordnungsprogramms (LROP) sowie die Neuregelungen des Bundes zu beachten. Liegt die entsprechende Fläche bspw. in einem 200m Korridor entlang der Autobahnen bzw. der Bahnstrecken ist das Vorhaben privilegiert und wäre kein B-Plan notwendig. Ist dies nicht der Fall, sind weiter die Ausschlusskriterien aus dem RROP 2021 zu prüfen (s. Tab. 1). Trifft hier auch nur eines der Ausschlusskriterien zu, ist das Vorhaben abzulehnen.

Tab. 1 Ausschlusskriterien für die Planung von Freiflächen-PV-Anlagen nach RROP 2021 (angepasst und erweitert).

Darstellungen im RROP 2021 mit Ausschluss von Freiflächen- und Agrar-PV-Anlagen	
Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft	
Vorbehaltsgebiet Wald	
Vorranggebiet Rohstoffgewinnung	
Vorranggebiet Natura-2000	
Vorranggebiet Biotopverbund	
Vorranggebiet Natur und Landschaft	
Flächen mit geschützten Biotopen, vorhandene Ausgleichsflächen, sonstige Elemente mit besonderer Wertigkeit (Naturdenkmäler, Feld- und Einzelgehölze, Gehölzgruppen, Streuobstwiesen, Alleen)	
Wasserschutzgebiete Zone I	
Gewässerrandbereiche bis 30 m (bis 40m Genehmigungsvorbehalt Wasserbehörde)	

Abstandsbereich zu Waldflächen (mind. 30m, Restflächen für Kompensationsmaßnahmen nutzbar)	
Faktisches Biotop gemäß § 30 BNatschG	
Wertvoller Bereich für Brut und Gastvögel	
Kompensationsflächenpool	

Sonderfälle

Unter Zustimmungsvorbehalt von Fach- oder Raumordnungsbehörden sind Freiflächenanlagen innerhalb folgender Gebiete zulässig:

- Landschaftsschutzgebiete (Konflikt abhängig von Ausgestaltung und Einsehbarkeit – der Projektierer muss die Verträglichkeit nachweisen)
- Wasserschutzgebiete Zonen II und III
- Festgesetzte und geplante Überschwemmungsgebiete

Kommt man zu dem Ergebnis, dass die Darstellungen nichtzutreffend sind, also keines der definierten Ausschlusskriterien zum Tragen kommt, soll im nächsten Schritt der Kriterienkatalog zur Bewertung herangezogen werden (s. Tab. 2). Darin sind Positiv- oder Negativkriterien sowie Kriterien mit positiver oder negativer Wirkung enthalten. Während Positiv- bzw. Negativkriterien in der Regel für bzw. gegen die Errichtung und den Betrieb einer Freiflächen-PV-Anlage sprechen, können Kriterien mit positiver oder negativer Wirkung die Tendenz aufzeigen, müssen aber im jeweiligen Einzelfall näher betrachtet werden. Anders als im Prüfschema des Landkreises wurde auf die Kategorie der Bonuskriterien verzichtet. Zur Vereinfachung des abschließenden Bewertungsprozesses wurden die Bonuskriterien als Positivkriterien eingestuft.

Tab. 2 Kriterienkatalog

Positivkriterien	
Militärische Konversionsfläche	
Innerörtliche Brachfläche	
Interkommunale Zusammenarbeit	
Versiegelte Fläche	
Vereinbarkeit mit Bestandsnutzung	
Flächen mit Altlasten	
Deponien	
Finanzielle Wertschöpfung der Kommune	
Lokale Betreibermodelle / Teilhabemöglichkeit für Bürger	
Agrar-PV mit effektiver Mehrfachnutzung	
Besondere Maßnahmen/Gestaltung im Sinne des Naturschutzes	
Innovationscharakter	
Kriterien mit positiver Wirkung	
Im Nahbereich eines Einspeisepunktes	
Im Nahbereich eines Windenergieparks	
Unmittelbare Nähe zum Verbraucher	
Baugebiet im FNP dargestellt	
Landwirtschaftlich genutzte Moorböden, die unterhalb der FF-PV wiedervernässt werden	
Landwirtschaftlich genutzte Flächen mit einer Ackerzahl < 25.	
Gewerbegebiete (zur Nutzung der Energie in unmittelbarem Umfeld)	

Auf Flächen, die bereits zur Erzeugung von Windkraft genutzt werden (FNP: SO-Wind)	
Kriterien mit negativer Wirkung	
Räumliche Nähe zu Wohnnutzungen	
Unzerschnittener störungsarmer Raum	
Kompensationsfläche aus Bauvorhaben	
Natürliches Gewässer	
Bodendenkmal	
Sichtachse Baudenkmal	
Landwirtschaftlich genutzte Flächen mit einer Ackerzahl > 25.	
Räumliche Nähe zu touristischen Erholungsgebieten	
Negativkriterien	
Schutzgebiet und Schutzobjekt im Sinne des Naturschutzrechts (z.B. NSG, LSG, usw.)	
Wald	
Extensives bzw. artenreiches Grünland	
Überschwemmungsgebiete	
Auswirkungen auf die Landwirtschaft (§ 180 BauGB)	
Bilanz	
Summe Positivkriterien	
Summe Kriterien mit positiver Wirkung	
Summe Kriterien mit negativer Wirkung	
Summe Negativkriterien	

Nachdem das Vorhaben entlang des Kriterienkatalogs analysiert wurde, erfolgt eine rein quantitative Auswertung. Hier werden die entsprechenden Kriterien des Vorhabens lediglich ausgezählt. Das schlichte Vorliegen von Positiv- oder Negativkriterien muss nicht zwangsläufig zu der Ausweisung oder Ablehnung der entsprechenden Flächen führen. Der Grund dafür ist, dass eine Vergleichbarkeit von Positiv- und Negativkriterien bei einer direkten Gegenüberstellung nicht gegeben ist. Hier hat eine weiterführende Bewertung der Kriterien nach ihrer Bedeutung zu erfolgen.

Bei der Entscheidung über die Ausweisung der Flächen ist also nicht die Quantität der entsprechenden Kriterien ausschlaggebend, sondern die qualitative Bewertung dieser. Diese erfolgt unter Berücksichtigung der individuellen lokalen Rahmenbedingungen. Dabei sind insbesondere die verschiedenen Belange aus den Bereichen Landwirtschaft, Siedlungsentwicklung, Natur- und Landschaftsschutz, Denkmalschutz, Immissionsschutz und nicht zuletzt Klimaschutz abzuwägen und fachlich zu begründen.

3. Planungsrechtliche Einordnung

Werden die Voraussetzungen für die Umsetzung eines Projektes erfüllt und liegt keine Privilegierung vor, kommt es zur Aufstellung eines Bebauungsplanes. Ein Bebauungsplan kann nach § 30 BauGB als qualifizierter oder einfacher Bebauungsplan aufgestellt werden. In der Praxis wird auch die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gem. § 12 BauGB angewandt. Im Zusammenhang mit dem Aufstellen eines solchen vorhabenbezogenen Bebauungsplans hat der Vorhabenträger die Finanzierung und die Grundstücksverfügbarkeit konkret nachzuweisen und muss sich zur Umsetzung verpflichten. In diesem Zusammenhang sind die Planungs- und Erschließungskosten durch den Vorhabenträger zu tragen. Aber auch bei der Aufstellung von „normalen“ Bebauungsplänen kann im Wege eines städtebaulichen Vertrages die Übernahme der Planungskosten durch einen Vorhabenträger vereinbart werden.

Grundsätzlich sind gem. § 8 Abs. 2 BauGB Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, da auf Ebene der Flächennutzungsplanung die Standortfestlegungen zu treffen sind. Im Flächennutzungsplan können flächendeckend geeignete Standorte für PV-Freiflächenanlagen ermittelt werden. Interkommunale Kooperationen bei der Standortsuche sind möglich. Unter Umständen ist eine Anpassung des Flächennutzungsplans notwendig. Das Verfahren kann parallel zum Bebauungsplanverfahren laufen.

Im Rahmen des Durchführungsvertrages (§ 12 BauGB Vorhaben und Erschließungsplan), der Teil des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes ist, können einige der Bedingungen für Investoren nur teilweise bindend und wirksam werden. Die meist beidseitigen Interessenlagen der Gemeinde und dem Vorhabenträger sind daher in einem städtebaulichen Vertrag (§11 BauGB) abzusichern. Ziel des städtebaulichen Vertrags ist die Sicherung des planungsrechtlichen Abstimmungsbedarfes, der mit den Festsetzungen im Bebauungsplan allein nicht geklärt werden kann.

Folgende Aspekte sollen über städtebauliche Verträge gesteuert werden:

1. Finanzielle Regelungen

- Kostenübernahmen
- Beteiligungsmodelle

2. Baurechtliche Regelungen

- Beseitigung von Altlasten, Immissionschutzvorrichtungen oder -anlagen
- Erstellung/Durchführung von Grünordnungs- sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen
- Ausarbeitung Grün- und Landschaftspläne bzw. landschaftsplanerischer Konzeption zur Eingliederung und Gestaltung der Anlage
- Anwuchs- und Entwicklungspflege
- Nutzungsrechte für Grundstücke
- Beseitigung bau- oder betriebsbedingter Schäden an Grundstücken und Gemeindestraßen

3. Rechtliche Regelungen

- Rücktrittsrechte, Rechtsnachfolge
- Haftungsfristen
- Ausschluss von Haftungsansprüchen und Aufwendungsersatzansprüchen
- Rückbauverpflichtung
- Unbefristete, selbstschuldnerische Bankbürgschaft zur Sicherung der genannten Ansprüche