

# Zulässigkeit von Freiflächenphotovoltaikanlagen (FF-PV) im Bereich der Stadt Buchen

## 1. Vorbemerkungen

Den Klimaschutz voranbringen und die Energiewende umzusetzen – die Landesregierung hat sich hinsichtlich dieser Thematik sehr ehrgeizige Ziele gesetzt. Bis 2030 soll die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg deutlich gesenkt werden, bis 2040 soll sogar die Treibhausgasneutralität erreicht werden.

Ein wesentlicher Bestandteil der dafür erforderlichen Maßnahmen ist der erweiterte und schnelle Ausbau der erneuerbaren Energien im Land. Ein Baustein hierzu war z.B. die Einführung der Photovoltaikpflicht auf neu zu errichtenden Parkflächen, sowie Wohn- und Nichtwohngebäuden und die Definition eines Landesflächenzieles von mindestens 2 % der jeweiligen regionalen Fläche für die Nutzung von Photovoltaikanlagen und Windkraft auf Freiflächen.

Die Entscheidung, ob und in welchen Bereichen große Freiflächenphotovoltaikanlagen errichtet werden, liegt jedoch bei der zuständigen Kommune vor Ort.

Auf dem Gebiet der Stadt Buchen und ihrer Stadtteile werden bereits jetzt schon sehr große Mengen an erneuerbarer Energie gewonnen. Dazu tragen ein Biomassekraftwerk, Windkraftanlagen, Biogasanlagen sowie Photovoltaikanlagen auf Dachflächen in erheblichem Umfang bei. Damit übernimmt die Stadt Buchen auch Verantwortung für das Klima und die von der Landes- und Bundesregierung gesetzten Klimaziele. Der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien sowie das Ausschöpfen von Einsparpotentialen wird weiterhin zentraler Bestandteil unterschiedlichster Klimaschutzkonzepte sein. Auch Photovoltaikanlagen auf Freiflächen können hierzu einen Beitrag leisten.

Anlagen zur Solarnutzung auf oder an Gebäuden sowie eine damit verbundene Änderung der Nutzung oder der äußeren Gestaltung des Gebäudes gehören nach der Landesbauordnung von Baden-Württemberg zu den verfahrensfreien Vorhaben (Vergleiche Nr. 3 c des Anhangs zu § 50 Abs. 1 LBO). Dies gilt nicht für großflächige Photovoltaikanlagen im Freiraum, die insoweit einer Baugenehmigung bedürfen.

Nach dem Baugesetzbuch sind eigenständige großflächige Photovoltaikanlagen im Außenbereich im Gegensatz zu Windenergie-, Wasserkraft- und Biomasseanlagen nicht zu den privilegierten Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 5,6 BauGB) zu rechnen.

Auch sind Photovoltaikanlagen nicht typischerweise standortgebunden im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BauGB.

Eine Genehmigungsfähigkeit als sonstiges Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 Abs. 2 BauGB ist grundsätzlich aufgrund der Beeinträchtigung öffentlicher Belange nicht gegeben.

Demnach ist eine planungsrechtliche Zulässigkeit von großflächigen Photovoltaikanlagen im Außenbereich nur über entsprechende bauleitplanerische Maßnahmen möglich. Um ein entsprechendes Baurecht zu erlangen, sind in aller Regel die Aufstellung eines Bebauungsplanes und eine Änderung des Flächennutzungsplanes notwendig.

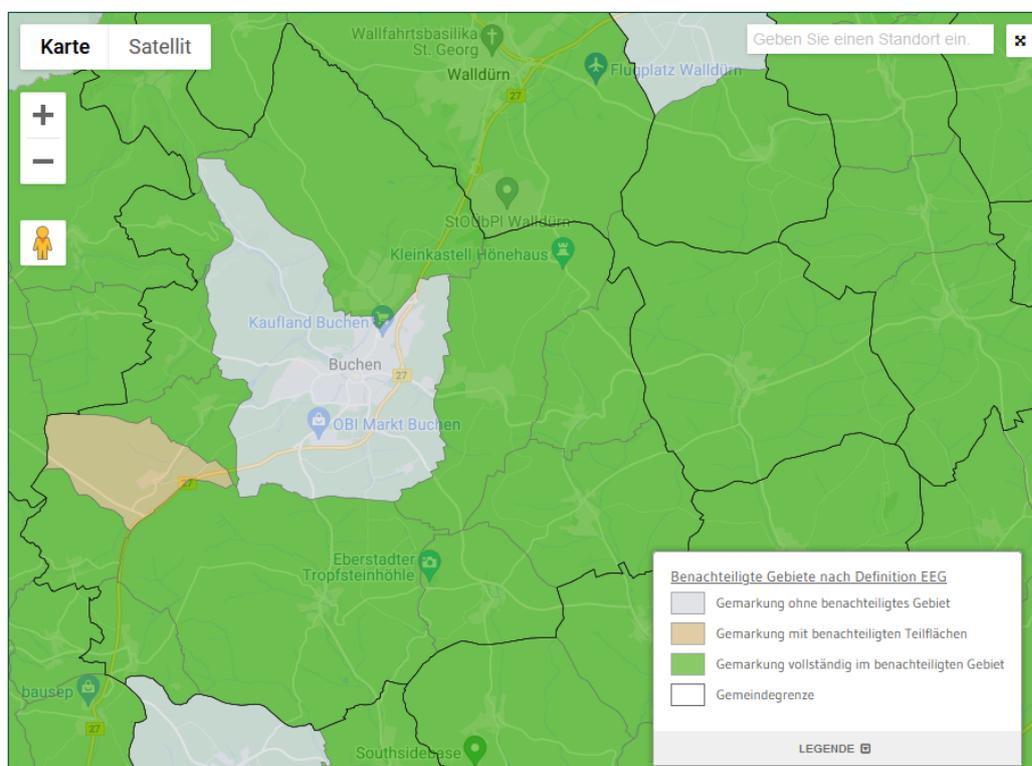
In einzelnen Fällen kann sogar eine Zielabweichung von den Vorgaben des Regionalplanes erforderlich werden. Photovoltaikanlagen im Freiraum können somit grundsätzlich nicht gegen den Willen der jeweiligen Kommune errichtet werden.

Für Freiflächenanlagen sieht das EEG 2017 als zulässige Flächenkulisse vor allem Konversionsflächen sowie Seitenrandstreifen entlang von Autobahnen und Schienenstrecken vor. Auf Grundlage der „Freiflächenöffnungsverordnung“ (FFÖ-VO), welche auf der im EEG 2017 enthaltenen Länderöffnungsklausel basiert, können bei den bundesweiten Solarausschreibungen auch Gebote auf Acker- und Grünlandflächen in sogenannten „benachteiligten Gebieten“ in Baden-Württemberg bezuschlagt werden.

Diese „benachteiligten Gebiete“ sind ebenfalls in einer Karte auf der Internetseite der LUBW einsehbar. Bei Agri-Photovoltaik ist auf der Fläche zusätzlich eine landwirtschaftliche Produktion beziehungsweise Nutzung nachzuweisen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die „benachteiligten“ Gebiete im Gesamtbereich der Stadt Buchen.

## Benachteiligte Gebiete in Baden-Württemberg



Innerhalb des Gemeinderates hat man sich unter anderem im Rahmen einer Klausurtagung sehr intensiv mit sehr unterschiedlichen Fragestellungen hierzu auseinandergesetzt.

Letztlich spricht sich der Gemeinderat mehrheitlich dafür aus, sich dem Zubau von Freiflächenphotovoltaikanlagen als Form der erneuerbaren Energieerzeugung nicht grundsätzlich zu verschließen. Stadt und Gemeinderat haben sich jedoch zum Ziel gesetzt, zunächst grundsätzlich abzuwägen, ob und unter welchen Voraussetzungen dies verträglich mit dem Landschaftsbild als auch weiteren Belangen erfolgen kann. Deshalb hat die Stadtverwaltung dem Gemeinderat empfohlen, die Frage nach Freiflächenphotovoltaikanlagen auf dem Gemarkungsgebiet einer entsprechenden Steuerung zu unterziehen, also eine Festlegung zu treffen, unter welchen Bedingungen Freiflächenphotovoltaikanlagen errichtet werden dürfen.

## **2. Anwendung der Kriterien**

Die Kriterien sind aufgeteilt in fünf Themenfelder. Diese spiegeln wieder, welche Aspekte und Fragestellungen aus Sicht des Gemeinderates beim Zubau von Freiflächenphotovoltaikanlagen, über die gesetzlichen Vorgaben hinaus, besonders zu berücksichtigen sind. Besonders zu erwähnen ist hier der Umstand, dass Antragstellungen für Freiflächenphotovoltaikanlagen außerhalb „Benachteiligter Gebiete“ sowie solche, die keine „regionale Wertschöpfung“ nach Ziffer B.4 vorsehen, von vornherein ausscheiden. Hier handelt es sich insoweit um grundsätzliche Zulassungskriterien, die zwingend erfüllt werden müssen.

Der Gemeinderat muss in der Gesamtschau aller weiterer Kriterien bei jedem Antrag abwägen, ob die PV-Freiflächenanlage noch als verträglich eingeschätzt wird und ob der Nutzen für die Erzeugung regenerativer Energien überwiegt. Kommen mehrere Projekte/Standorte prinzipiell in Frage, dann können diese anhand der Kriterien miteinander verglichen werden. Interessenten, die auf dem Gemeindegebiet eine Freiflächenphotovoltaikanlage errichten wollen, müssen gegenüber der Gemeinde nachvollziehbar darlegen, dass ihre Projekte den Kriterien entsprechen und wie sie ihr Projekt im Hinblick auf die in den Kriterien benannten Aspekte ausgestalten werden.

Anhand dieser Darstellungen wird der Gemeinderat die geplanten Projekte beurteilen und im Rahmen der gemeindlichen Planungshoheit über die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans entscheiden.

Ein solches Planverfahren richtet sich nach den gesetzlichen Erfordernissen, die losgelöst von den Entscheidungskriterien der Gemeinde erfüllt werden müssen.

Ein Rechtsanspruch auf einen positiven Abschluss des Bebauungsplans ergibt sich aus der Erfüllung der gemeindlichen Kriterien aus dem Kriterienkatalog ausdrücklich nicht.

Detailliertere Vereinbarungen zur Ausgestaltung des Projektes werden vor Umsetzung verbindlich in einem städtebaulichen Vertrag festgehalten.

Die Gemeinde behält sich vor, den Kriterienkatalog jederzeit abzuändern.

Sollte sich in der Anwendungspraxis herausstellen, dass gemäß den Kriterien keine oder nur geringfügige Flächen für Freiflächenphotovoltaikanlagen zur Verfügung stehen, dann kann der Gemeinderat über eine Änderung der Kriterien im Sinne weniger restriktiver Formulierungen beraten. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn sich die Rechtslage ändert.

## **3. Kriterien für die Errichtung einer Freiflächenphotovoltaikanlage**

### **A. Allgemeine Kommunale Festlegung**

#### **a) Übergeordnete Begrenzung des Zubaus von Freiflächenphotovoltaikanlagen (FF-PV)**

Ein wichtiges Anliegen ist es, das bestehende Landschaftsbild möglichst zu erhalten sowie zu verhindern, dass der Landwirtschaft massiv Flächen entzogen werden. Deswegen legt die Stadt Buchen fest, dass

1. insgesamt auf der Gemarkung der Gesamtstadt Buchen nicht mehr als 90 Hektar für FF-PV genutzt werden. Die Stadt Buchen hat damit eine Höchstfläche definiert. Diese gilt als verbindlich.
2. In einem ersten Schritt werden neben einer von der Stadt Buchen selbst zu entwickelnde „Pilotfläche“ von bis zu 20 ha weitere 30 ha zur Nutzung freigegeben.

Der Gemeinderat entscheidet dann, spätestens fünf Jahre nach Verabschiedung des Kriterienkatalogs, in welchem zeitlichen als auch flächenmäßigen Umfang eine weitere Inanspruchnahme von Freiflächen möglich ist. Dabei ist insbesondere bei der Beurteilung zu klären, in wie weit eine Verträglichkeit mit dem Landschaftsbild noch gegeben ist.

Eine erneute Beratung im Gemeinderat kann sich auch bei einer Änderung der aktuell geltenden Rechtslage ergeben, die dann unter Umständen eine vollkommene Neubewertung der tatsächlichen als auch rechtlichen Situation mit sich bringt.

## **b) Antragsstellung**

Stichtage für die Berücksichtigung von Anträgen auf Aufstellung eines Bebauungsplanes zur Errichtung einer Freiflächen-Photovoltaikanlage sind der 31. Januar sowie der 30. Juni eines Kalenderjahres, erstmals der 31. Oktober 2022.

## **B. Einzelne Kriterien**

### **1. Landschaftsbild / Sichtbarkeit**

- a) Freiflächenphotovoltaikanlagen dürfen grundsätzlich nicht von geschlossener Wohnbebauung aus sichtbar sein. Die Sichtbarkeit muss bei den Anträgen individuell geprüft und bewertet werden. Sollten z.B. nur Ausschnitte des Solarparks sichtbar sein oder nur von exponierten Lagen der Wohnbebauung, können Sichtschutzmaßnahmen wie Hecken oder Eingrünungen den Solarpark ermöglichen. Solarparks in exponierter Lage, die trotz Sichtschutzmaßnahmen gut einsehbar sind, sind grundsätzlich ausgeschlossen.
- b) Exponierte Standorte auf gut einsehbaren Anhöhen sind zu vermeiden
- c) Durch zwei oder mehr Anlagen darf nicht der Eindruck eines durch technische Anlagen umschlossenen Landschaftsraums entstehen. Eine Sichtbeziehung zwischen einzelnen Anlagen ist durch die Anlage von Grünzügen/Eingrünungen so weit wie in wirtschaftlich vertretbarem Maß möglich zu reduzieren.
- d) Die FF-PV hat eine umzäunte Fläche von mindestens 5 ha. Durch die Mindestgröße soll eine Zersplitterung des Zubaus auf viele Kleinanlagen vermieden und damit der weitest mögliche Erhalt unverbauter Landschaftsräume erreicht werden. Ausgenommen von der Mindestgröße sind FF-PV, die sich direkt an landwirtschaftliche Betriebe angliedern und dort intensiv agrarisch genutzt werden, beispielsweise durch Tierhaltung auf der Fläche der FF-PV. Ebenfalls von der Mindestgröße ausgenommen sind FF-PV, die sich an energieintensive Betriebe angliedern und deren Strom überwiegend in diesen Betrieben verbraucht wird sowie Agri-Photovoltaikanlagen. Gleichzeitig wird als Maximalgröße ein Orientierungswert von bis zu 20 ha je Anlage definiert. Diese Fläche umfasst nicht die Ausgleichsflächen, die ggf. zusätzlich nachgewiesen werden müssen.
- e) Der Projektentwickler muss im Vorfeld eines Bauleitplanverfahrens nachvollziehbar darlegen, dass die vorgenannten Punkte gewährleistet sind, ggf. mit Hilfe einer Visualisierung oder eines sonstigen Nachweises zur Sichtbarkeit.

- f) Gegebenenfalls muss der Projektierer darlegen, dass die Sichtbarkeit der Freiflächenphotovoltaikanlagen durch das Anlegen von z.B. Hecken etc. ausreichend begrenzt werden kann.

## **2. Landwirtschaftliche Qualität der Böden**

Die Freiflächenanlage liegt nicht auf Flächen die in der digitalen Flächenbilanzkarte als Vorrangflur I eingestuft wird. Ausgenommen davon sind Freiflächenanlagen, die sich in den Seitenrandstreifen nach dem EEG befinden sowie Agri-PV-Anlagen.

Grundsätzlich kommen also für die FF-PV nur Flächen der Vorrangflur 2 oder schlechter in Frage. Um innerhalb der Vorrangflur 2 weiter zu differenzieren, soll die Einteilung in Bodenzahlen erfolgen. Innerhalb der Vorrangflur 2 sind deshalb nur Flächen mit einer durchschnittlichen Ackerzahl/ Grünlandzahl von maximal 35 zulässig.

Kommen mehrere gleichrangige Flächen für Freiflächenphotovoltaik in Frage, sind grundsätzlich Flächen mit geringerer Wertstufe in der digitalen Flächenbilanz zu bevorzugen. Darüber hinaus sind Flächen zu bevorzugen, die nicht in Konkurrenz zur Lebensmittelproduktion treten.

Damit soll eine Verknappung qualitativ besonders hochwertiger landwirtschaftlicher Flächen verhindert werden.

## **3. Natur- und Artenschutz**

1. Die Fläche liegt nicht in einem Naturschutzgebiet.
2. Es erfolgt kein Eingriff in flächenhafte Naturdenkmale oder ausgewiesene Biotope sowie in Waldflächen
3. Überschwemmungsgebiete (HQ100) und Wasserschutzgebiete Zone I sind nicht betroffen.
4. Ein ökologisches Pflegekonzept oder Maßnahmen einer dauerhaften Beweidung des Unterwuchses sind vorzusehen. Ausgenommen hiervon sind Agri-Photovoltaikanlagen.
5. Die Umzäunung der Freiflächenanlage ist für Kleinsäuger durchlässig zu gestalten, wenn die geplante Bewirtschaftung dies zulässt.
6. Ein Nutzungs- und Pflegekonzept, das eine ökologisch hochwertige Entwicklung der Flächen unter und zwischen den Photovoltaik-Modulen sichert, liegt dem Antrag auf Aufstellung eines Bebauungsplans für die Freiflächenanlage bei.

## **4. Regionale Wertschöpfung**

1. Die Stadt Buchen kann sich mittelbar (z.B. Stadtwerke) als auch unmittelbar als Gesellschafter an der Betreibergesellschaft mit bis zu 24 % an der Freiflächenanlage beteiligen.
2. Der Stadt Buchen ist daran gelegen, dass von Photovoltaik-Projekten nicht nur Einzelne einen finanziellen Nutzen haben, sondern dass einer unbestimmten Anzahl

von Bürgerinnen und Bürgern eine Beteiligung an den Anlagen ermöglicht wird. Der Projektentwickler muss im Vorfeld einer Antragsstellung auf Einleitung eines Bauleitplanverfahrens darlegen, wie eine umfängliche lokale und regionale Wertschöpfung in Höhe von zusätzlich mindestens 24 % ermöglicht wird (Unternehmensbeteiligung).

## 5. Kommunale Interessen

1. Der Sitz der Betreibergesellschaft ist in Buchen.
2. Die Netzanbindung wird ausschließlich mittels Erdverkabelung realisiert und ist zwingend mit dem jeweiligen Netzbetreiber abzustimmen. Es ist insbesondere eine Netzanschlusszusage vorzulegen.
3. Ein vollständiger Rückbau der Freiflächenanlage nach der Nutzungsdauer ist sicherzustellen. (Bürgschaft, öffentlich-rechtlicher Vertrag...).
4. Dem Antrag auf Aufstellung eines Bebauungsplans liegt die Zustimmung der betroffenen Grundstückseigentümer bei.
5. Für die Entwicklung der Stadt Buchen sollen die im Flächennutzungsplan definierten Flächen vorgehalten werden. Darüber hinaus soll im Abstand von 350 m um die vorhandene geschlossene Bebauung keine Anlage geplant werden, um eine zukünftige Entwicklungsmöglichkeit der Gemeinde zu gewährleisten. Dies gilt auch für Flächen, die zukünftig in FNP-Verfahren ausgewiesen werden.
6. Für die Erschließung der Freiflächenphotovoltaikanlage darf kein neuer und dauerhafter Wegebau stattfinden. Dies gilt nicht für Wartungszufahrten und -gänge innerhalb der FF-PV.
7. Der Projektentwickler/Projektbetreiber gewährleistet der Gemeinde die freiwillige Abgabe im Sinne von § 6 EEG.
8. Bei einem Verkauf der Anlage oder Teilen der Anlage erhält die Stadt Buchen ein Vorkaufsrecht.
9. Die Wahrung aller kommunaler Interessen regelt ein städtebaulicher Vertrag (dieser umfasst u. a. die Kostentragung sämtlicher, der Gemeinde mit der Anlage entstehenden Kosten, die Verpflichtung des Projektentwicklers/Projektbetreibers zum Rückbau nach Ablauf der Betriebslaufzeit (Nachweis einer Rückbaubürgschaft), die finanzielle Beteiligung der Gemeinde, Fragen und Ausgleichsregelungen zur Jagdpacht oder Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung von Vertragsregelungen).