Grundsätze zur Planung von großflächigen Solar-Freiflächenanlagen im Außenbereich

Gemeinsamer Beratungserlass des Ministeriums für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport und des Ministeriums für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur

vom 09. September 2024

Inhalt

Rechtsquellen- und Abkürzungsverzeichnis III

Abkürzungen III

Gesetze und Verordnungen III

Begriffsbestimmungen VII

A. Ziel und Anlass 1

B. Rechtliche Änderungen 3

I. § 2 EEG: Besondere Bedeutung der Erneuerbaren Energien 3

II. Privilegierungen von Anlagen, die der Nutzung solarer Strahlungsenergie dienen 5

1. Solarenergie an Autobahnen und Schienenwegen 5

2. Hofnahe „Agri-PV-Anlagen“ 6

3. Folgen der Privilegierungen in § 35 Abs. 1 Nr. 8b und 9 BauGB 7

III. Kabinettsbeschluss vom 13.09.2022: Verzicht auf Raumordnungsverfahren für größere raumbedeutsame Solar-Freiflächenanlagen 8

C. Bauplanungsrechtlicher Rahmen 9

I. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit und Erforderlichkeit der Bauleitplanung 9

II. Flächennutzungsplan 10

III. Bebauungsplan 10

IV. Alternativenprüfung und gesamträumliches Konzept 10

V. Gemeindeübergreifende Abstimmung und gemeinsame Konzeptentwicklung 12

D. Fachliche und überfachliche Belange 13

I. Raumordnerische Vorgaben 13

II. Bauplanungsrechtliche und umweltbezogene Leitprinzipien 17
III. Belange des Umwelt- und Naturschutzes 18
IV. Geeignete Standorte – Potenzialflächen 19
V. Flächen mit besonderem Abwägungs- und Prüferfordernis 20
VI. Flächen mit fachrechtlicher Ausschlusswirkung 24
VII. Besonderheiten bei Solarthermie-Freiflächenanlagen 25
VIII. Hinweise zu „besonderen Solaranlagen“ 26
„Agri-PV“ 26
Moor-PV 27
E. Planungsempfehlungen zur Ausgestaltung der Anlagen 29
F. Hinweise zur Eingriffsregelung 33
G. Instrumentelle und sonstige Hinweise zur Bauleitplanung 36
I. Informelle Rahmenplanung: 36
II. Abstimmung mit den Netzbetreibern 37
III. Flächenmanagementkataster 38
IV. Vorhabenbezogene Planung – Vorhaben- und Entschließungsplan (VEP) gemäß § 12 BauGB 38
V. Städtebauliche Verträge gemäß § 11 BauGB 39
VI. Öffentlichkeitsarbeit – Beteiligung der Bevölkerung 39
H. Inkrafttreten und Außerkrafttreten 39
I. Anhang 40

Rechtsquellen- und Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungen:

FMK SH	Flächenmanagementkataster Schleswig-Holstein
GW	Gigawatt
ROV	Raumordnungsverfahren; nunmehr Raumverträglichkeitsprüfung
PV	Photovoltaik

Gesetze und Verordnungen:

AwSV	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen vom 18. April 2017 (BGBl. I S. 905), zuletzt geändert durch Artikel 256 der Elften Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328)
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394
BauNVO	Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 3. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 176)
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz

	vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes zur Änderung des Umweltschadensgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306)
BBodSchV	Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung vom 9. Juli 2021 (BGBl. I S. 2598, 2716)
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 3. Juli 2024 (BGBl. I 2024 Nr. 225)
DSchG	Gesetz zum Schutz der Denkmale Schleswig-Holstein Vom 30. Dezember 2014; zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes vom 1. September 2020 (GVOBl. S. 508)
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), zuletzt geändert durch Artikel 1 des zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151
LaplaG	Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 27. Januar 2014; zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 24. Mai 2024 (Art. 1 Ges. v. 24.05.2024, GVOBl. S. 405)
LEP 2021	Landesentwicklungsplan

	Landesverordnung über den Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein – Fortschreibung 2021 (LEP-VO 2021) Vom 25 November 2021 (GVOBl. S. 1409)
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz Vom 24. Februar 2010; zuletzt geändert durch die Landesverordnung zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 27. Oktober 2023 (Art. 64 LVO v. 27.10.2023, GVOBl. S. 514)
LWaldG	Landeswaldgesetz Vom 5. Dezember 2004; zuletzt geändert durch die Landesverordnung zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 27. Oktober 2023 (Art. 30 LVO v. 27.10.2023, GVOBl. S. 514)
LWG	Landeswassergesetz Gesetz zum Neuerlass des Wassergesetzes und zur Änderung anderer wasserrechtlicher Vorschriften (Wasserrechtsmodernisierungsgesetz) vom 13. November 2019 (GVOBl S.425)
NPG	Gesetz zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres (Nationalparkgesetz) Vom 17. Dezember 1999; zuletzt geändert durch die Landesverordnung zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 27. Oktober 2023 (Art. 65 LVO v. 27.10.2023, GVOBl. S. 514)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch

	Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 82) vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478)
ROG	Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409)
WRRL	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

Begriffsbestimmungen:

Agri-PV	Agri-Photovoltaik ist eine Anwendungsform der Photovoltaik, die darauf abzielt, landwirtschaftliche Flächen sowohl für den Anbau oder andere landwirtschaftliche Produktion, als auch für die Gewinnung elektrischer Energie durch Photovoltaik zu nutzen. Dies sind alle PV-Anlagen, die den Anforderungen der DIN SPEC 91434:2021-05 erfüllen.
Erneuerbare Energien	Energiequellen, die im menschlichen Zeithorizont für nachhaltige Energieversorgung praktisch unerschöpflich zur Verfügung stehen oder sich verhältnismäßig schnell erneuern, vgl. § 3 Nr. 21 Erneuerbare Energien Gesetz.
Flächenmanagementkataster Schleswig-Holstein	Eine Web-Anwendung, in welcher die Städte und Gemeinden des Landes Schleswig-Holstein ihre Flächenpotentiale zur Nachverdichtung und Umnutzung sowie zur Entwicklung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen erfassen, planen und bewerten können.
Moor-PV	Unter Moor-PV soll hier die gleichzeitige Nutzung wiedervernässter Moorböden für Klimaschutz und Solar-Stromerzeugung verstanden werden.
Photovoltaik	Die direkte Umwandlung von Lichtenergie mittels Solarzellen in elektrische Energie.
Privilegierung	Privilegierte Bauvorhaben sind Bauvorhaben, die auch im Außenbereich, also auf Flächen, für die kein qualifizierter Bebauungsplan besteht und die außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegen, zulässig sind.
PV-Anlagen	Photovoltaik-Anlagen sind technische Anlagen zur direkten Umwandlung von Sonnenenergie in elektrische Energie.
PV-Strategie	Am 5. Mai 2023 hat das Bundeswirtschaftsministerium seine Photovoltaik-Strategie zur Steigerung des Ausbaus

	der Photovoltaik veröffentlicht. Diese dokumentiert die dafür erforderlichen Maßnahmen in den verschiedenen Handlungsfeldern.
Solar-Anlage	Eine technische Anlage zur Umwandlung von Sonnenenergie in eine andere Energieform. Der Begriff umfasst sowohl PV- als auch Solarthermie-Anlagen.
Solarthermie-Anlage	Eine technische Anlage zur direkten Umwandlung von Sonnenenergie in Wärmeenergie.
Solar-Freiflächenanlagen	Eine Freiflächenanlage (auch Solarpark) ist eine Solar-Anlage, die nicht auf einem Gebäude oder an einer Fassade, sondern ebenerdig auf einer freien Fläche aufgestellt ist.

A. Ziel und Anlass

Der Bund hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2045 treibhausgasneutral zu sein[1]. Um dieses Ziel zu erreichen, muss der Stromsektor bereits bis 2035 weitgehend ohne die Emission von Treibhausgasen auskommen. Bis zum Jahr 2030 soll der Anteil Erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch auf 80 Prozent ansteigen. Photovoltaik (PV) zählt hierbei zu den wichtigsten Stromerzeugungsquellen. Bis 2030 sollen 215 Gigawatt (GW) installierte Leistung von PV-Anlagen in Deutschland erreicht werden (Ende 2022 waren es 67 GW). Der hierzu erforderliche Zubau an PV-Anlagen soll dabei etwa je hälftig auf Dächern und in der Fläche durch Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-Freiflächenanlagen) erfolgen. Darüber hinaus soll Schleswig-Holstein gemäß dem Koalitionsvertrag 2022 von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Schleswig-Holstein bis 2040 das erste klimaneutrale Industrieland werden. Die Landesregierung plant im Rahmen der Novelle des Energiewende- und Klimaschutzgesetzes eine Ausweitung der PV-Pflicht auf Neubauten, um den Ausbau auch in diesem Bereich voranzubringen.

Das Ziel der Landesregierung, den Ausbau der Erneuerbaren Energien weiter zu forcieren, erfordert neben dem Ausbau der Gebäudeanlagen die Entwicklung bestehender und neuer Standorte für Solar-Freiflächenanlagen. Der weitere Ausbau soll dabei möglichst raumverträglich erfolgen. Der Ausbau der Solar-Anlagen soll auf geeignete Räume gelenkt und die Planung der Standorte geordnet und unter Abwägung aller schutzwürdigen Belange erfolgen.

Durch umfassende Änderungen von Bundesgesetzen unter anderem im Baugesetzbuch (BauGB) und dem Erneuerbaren Energien Gesetz (EEG) hat die Bundesregierung wichtige Maßnahmen zur Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien umgesetzt. Vor diesem Hintergrund hat der Schleswig-Holsteinische Landtag mit Beschluss vom 14.06.2023 (LT-Drucksache 20/1072) die Landesregierung gebeten, bei der Überarbeitung des Solar-Erlasses die neuen bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Auch die Photovoltaik-Strategie (PV-Strategie) des Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz vom Mai 2023 zeigt mit Blick auf das Zieljahr 2035 Handlungsfelder und Maßnahmen auf, mit denen der Ausbau der Photovoltaik deutlich vereinfacht und

[1] § 3 Absatz 2 Satz 1 Bundesklimaschutzgesetz (KSG – Nationale Klimaschutzziele).

beschleunigt werden kann. Der Schwerpunkt der PV-Strategie liegt zunächst auf der kurz- und mittelfristigen Perspektive mit dem Ziel, schnellstmöglich eine hohe Zahl von Maßnahmen umzusetzen und eine Reihe von Hemmnissen abzubauen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund konkurrierender Nutzungsinteressen die vorherrschende Flächenknappheit als limitierender Faktor wirkt. Die Umsetzung der Strategie erfolgte durch Beschluss des Solarpakets durch das Bundeskabinett im August 2023. Dieses Paket enthielt eine Vielzahl von Maßnahmen, die beim Bau und Betrieb von Solar-Anlagen bürokratische Hürden abbauen und den Zubau damit beschleunigen sollen. Insbesondere auch der nachhaltige Ausbau von Freiflächenanlagen soll durch die Neuregelungen gestärkt werden. Da eine Ausweisung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung für Solar-Freiflächenanlagen nach dem neuen § 7 Absatz 3 Satz 7 Raumordnungsgesetz[2] (ROG) ausgeschlossen ist, ist für eine behutsame Steuerung des Ausbaus die Darstellung der unterschiedlichen konkurrierenden Interessen und Ansprüche bei der Standortwahl notwendig. Weitere Änderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der PV-Strategie des Bundes sind im Frühjahr 2024 als das sogenannte Solarpaket I in Kraft getreten.

Dieser Erlass in seiner überarbeiteten Fassung dient der Hilfestellung bei der Standortplanung und damit der Beschleunigung des Ausbaus unter Anpassung an die aktuellen bundesrechtlichen Vorgaben. Bei der Neufassung des Inhalts wurde der Fokus insbesondere auf die Auswirkungen des überragenden öffentlichen Interesses an Erneuerbaren Energien in § 2 EEG auf das Fachrecht und die im § 35 Absatz 1 Nr. 8 b) und Nr. 9 BauGB eingefügten Privilegierungen gelegt. Darüber hinaus ist im Rahmen des PV-Dialogs zwischen den Netzbetreibern, dem Schleswig-Holsteinischen Landkreistag, dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag sowie dem Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein und dem Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein (Abteilung Landesplanung) vereinbart worden, Aspekte zum Netzausbau in den Erlass aufzunehmen und über das Flächenmanagementkataster Schleswig-Holstein (FMK SH) der Landesplanung zu informieren.

[2] Geändert durch das Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) vom 22.03.2023, Inkrafttreten am 28.09.2023.

Am 13.09.2022 hat das Kabinett im Sinne einer Planungsbeschleunigung entschieden, grundsätzlich auf die Anwendung des Grundsatzes in Ziffer 4.5.2 Absatz 5 G des Landesentwicklungsplans – Fortschreibung 2021 (LEP 2021) zu verzichten und damit für größere raumbedeutsame Solar-Freiflächenanlagen ab einer Größe von 20 Hektar keine Raumordnungsverfahren[3] mehr durchzuführen.

Dieser Erlass soll Hilfestellungen für die planenden Gemeinden sowie die Kreise, Investorinnen und Investoren als auch Projektentwicklerinnen und Projektentwickler bieten, die in der erforderlichen Bauleitplanung zu beachtenden Belange verdeutlichen und Planungsempfehlungen zur Ausgestaltung der Solar-Freiflächenanlagen – und zwar sowohl Photovoltaik als auch Solarthermie – geben. Der Ausbau soll auf geeignete Räume gelenkt und die Planung weiterer Standorte geordnet und unter Abwägung aller schutzwürdigen Belange erfolgen. Dieser Erlass selbst setzt jedoch kein neues Recht. Nicht Gegenstand dieses Erlasses sind Solar-Anlagen an oder auf Gebäuden sowie an oder auf anderen baulichen Anlagen – mit Ausnahme von Deponien (vergleiche D. IV.).

B. Rechtliche Änderungen

I. § 2 EEG: Besondere Bedeutung der Erneuerbaren Energien

Mit dem Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der Erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor vom 20.07.2022 (BGBl. I S. 1237) ist § 2 EEG neu gefasst worden. Der Wortlaut ist nunmehr:

> ***„§ 2 Besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien***
>
> *Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.“*

[3] Mit dem Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) ist die Bezeichnung in „Raumverträglichkeitsprüfung“ geändert worden. Da im LEP 2021 die ehemalige Bezeichnung benutzt wird, ist hier diese Begrifflichkeit beibehalten worden.

Da Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien der Erreichung der energiepolitischen Ziele sowie der Zielsetzung der Bundesregierung zum Klimaschutz und den Zielsetzungen der Europäischen Union im Energie- und Klimabereich beitragen, liegt ihre Errichtung und ihr Betrieb im überragenden öffentlichen Interesse.

Dies muss im Fall einer Abwägung dazu führen, dass das überragende öffentliche Interesse der Erneuerbaren Energien zu berücksichtigen ist. Konkret soll das öffentliche Interesse an Erneuerbaren Energie Anlagen damit im Rahmen von Abwägungsentscheidungen unter anderem gegenüber seismologischen Stationen, Radaranlagen, Wasserschutzgebieten, dem Landschaftsbild, Denkmalschutz oder im Forst-, Immissionsschutz-, Naturschutz-, Bau- oder Straßenrecht nur in Ausnahmefällen überwunden werden können.[4] Fachrechtliche Verbote und Ausschlusswirkungen bleiben von dem Vorrang der Erneuerbaren Energien dagegen grundsätzlich unberührt, da dieser Vorrang nur im Falle von Abwägungsentscheidungen zum Tragen kommen kann. Verbotstatbestände sind dagegen nur in Ausnahmefällen der Abwägung zugänglich.

§ 2 EEG wirkt sich sowohl auf die Planungsebene, als auch auf die Abwägung im Rahmen von Genehmigungsentscheidungen aus. Besonders im planungsrechtlichen Außenbereich muss dem Vorrang der Erneuerbaren Energien bei der Schutzgüterabwägungen Rechnung getragen werden. Öffentliche Interessen können in diesem Fall nur dann entgegenstehen, wenn sie mit einem dem Artikel 20a des Grundgesetzes (GG) vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. gesetzlich geschützt sind oder einen gleichwertigen Rang besitzen.[5] Der Ausbau der Erneuerbaren Energien erfährt mit § 2 EEG eine Priorisierung, welche gegenüber anderen Belangen den Regelfall darstellt. In atypischen Ausnahmefällen kann aber, wie sich aus der Formulierung „sollen“ ergibt, auch entgegenstehenden Interessen der Vorzug gewährt werden. Dies kommt jedoch nur einzelfallbezogen für andere Schutzgüter von Verfassungsrang, wie beispielsweise den Artenschutz, in Frage.

Der Gesetzgeber ist bei der Formulierung des § 2 EEG von einem weiten Abwägungsbegriff ausgegangen, welcher alle Entscheidungen umfasst, bei denen einer Behörde ein Spielraum bei der Würdigung gegenläufiger Interessen eingeräumt

[4] BT-Drs. 20/1630, Begründung zu Artikel 1 Nummer 2.
[5] BT-Drs. 20/6875, Begründung zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c.

wird. Insoweit wurden die fachlichen und überfachlichen Belange in diesem Erlass (siehe unter D.) überprüft und an den aktuellen bundesrechtlichen Rahmen angepasst. Bei den in den Fachbereichen im jeweiligen Einzelfall vorzunehmenden Schutzgüterabwägungen ist das besonders hohe Gewicht der Erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang zu berücksichtigen. Konkret werden die Erneuerbaren Energien damit im Rahmen von Abwägungsentscheidungen nur in den Ausnahmefällen als nachrangig anzusehen sein, die fachlich anhand der besonderen Umstände der jeweiligen Situation zu begründen sind. Die vorrangige Gewichtung ist dennoch auch in Zukunft vom Prüfergebnis im Einzelfall abhängig und kann nicht pauschal die Durchführung einer sachgerechten Schutzgüterabwägung ersetzen.

II. Privilegierungen von Anlagen, die der Nutzung solarer Strahlungsenergie dienen

1. Solarenergie an Autobahnen und Schienenwegen

Mit Wirkung vom 01.01.2023 ist das Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erneuerbaren Energien im Städtebaurecht vom 04.01.2023 (BGBl. I, 2023, Nr. 6 S.1) in Kraft getreten, das in § 35 Absatz 1 Nr. 8b BauGB eine Privilegierung von Solar-Freiflächenanlagen in einem 200 m – Streifen **längs der Autobahnen und Schienenwege** des übergeordneten Netzes einführt. Diese Privilegierung erstreckt sich nach dem ebenfalls neuen § 249a Absatz 2 BauGB (unter den weiteren Voraussetzungen von § 249a Absatz 4 BauGB) auch auf Vorhaben, die der Herstellung oder Speicherung von Wasserstoff dienen und in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einer Anlage zur Nutzung solarer Strahlungsenergie nach § 35 Absatz 1 Nr. 8b BauGB stehen.

§ 35 Absatz 1 Nr. 8b BauGB ist zu beachten, wenn ein Bauantrag für Solar-Freiflächenanlagen im Anwendungsbereich (Autobahnen und Schienen des übergeordneten Netzes) zu bescheiden ist und für die Vorhabenfläche keine Bauleitplanung vorliegt.

Gemäß § 35 Absatz 1 Nr. 8b BauGB ist ein Vorhaben im Außenbereich nur zulässig, wenn

- öffentliche Belange nicht entgegenstehen,
- die ausreichende Erschließung gesichert ist,

- es der Nutzung solarer Strahlungsenergie dient,

- es auf einer Fläche längs von Autobahnen oder Schienenwegen des übergeordneten Netzes im Sinne von § 2b des Allgemeinen Eisenbahngesetzes mit mindestens zwei Hauptgleisen gelegen ist, und

- sich in einer Entfernung zu diesen von bis zu 200 Metern, gemessen vom äußeren Rand der Fahrbahn befindet.

Autobahnen werden in § 1 Absatz 3 Bundesfernstraßengesetz definiert, Schienenwege im Allgemeinen Eisenbahngesetz. Dementsprechend gehören nur solche Schienenwege zum übergeordneten Netz im Sinne des § 2b AEG, wenn sie mindestens zwei Hauptgleise haben. Es muss sich um bereits gewidmete Strecken handeln. Gemäß § 9 Abs. 2c FStrG dürfen Photovoltaik- Freiflächenanlagen entlang von Autobahnen innerhalb der Anbauverbotszone nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 FStrG und innerhalb der Anbaubeschränkungszone nach § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 FStrG errichtet werden. Das Fernstraßen-Bundesamt ist im Genehmigungsverfahren zu beteiligen, wenn eine solche Anlage in einer Entfernung bis zu 100 Meter längs einer Bundesautobahn errichtet werden soll. Bedarf die Anlage keiner Genehmigung, ist das Vorhaben beim Fernstraßen-Bundesamt zumindest anzuzeigen. In einer Übersichtskarte (Anlage A) sind die von dieser Privilegierung erfassten Autobahnen und Schienenwege in Schleswig-Holstein dargestellt.

2. Hofnahe „Agri-PV-Anlagen“

Aufgrund des Gesetzes zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 03.07.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 176 vom 06.07.2023) ist noch ein weiterer Privilegierungstatbestand in § 35 Absatz 1 Nr. 9 BauGB für die Nutzung solarer Strahlungsenergie durch **besondere Solaranlagen** (sog. „**Agri-PV-Anlagen**“[6]) nach § 48 Absatz 1 S. 1 Nr. 5 a) bis c) EEG 2023 neu eingeführt worden. Diese Agri-PV-Anlagen müssen die Anforderungen der DIN SPEC 91343:2021-05 erfüllen.[7] Solche Anlagen sind künftig auch ohne die vorherige Aufstellung von Bauleitplänen zulässig, wenn ihre **Grundfläche höchstens 2,5 Hektar** beträgt **und** das Vorhaben in einem **räumlich-funktionalen Zusammenhang**

[6] Durch die Bezugnahme der Norm auf § 48 Absatz 1 Nr. 5 a-c EEG wird eine gleichzeitige landwirtschaftliche Nutzung der Flächen gefordert.
[7] Im Internet abzurufen unter: https://www.beuth.de/de/technische-regel/din-spec-91434/337886742.

zu einem land- oder fortwirtschaftlichen Betrieb oder zu einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung nach § 35 Absatz 1 Nrn. 1 oder 2 BauGB steht. Es darf nur eine Anlage je Hofstelle oder Betriebsstandort betrieben werden.

3. Folgen der Privilegierungen in § 35 Abs. 1 Nr. 8b und 9 BauGB

Den Gemeinden bleibt weiterhin die Möglichkeit, zur planerischen Steuerung von privilegierten Solar-Freiflächenanlagen Bauleitplanungen aufzustellen, sobald und soweit dies aus gemeindeseitiger Sicht städtebaulich erforderlich ist. Insbesondere bei bereits begonnenen Verfahren sollte geprüft werden, ob es aus städtebaulichen Gründen sinnvoll und geboten ist, die Verfahren fortzuführen. Sofern Vorhaben sowohl innerhalb als auch außerhalb des privilegierten Teilbereiches liegen, kann sich weiterhin eine Bauleitplanung zur Schaffung eines einheitlichen städtebaulichen Rahmens anbieten. Im Rahmen der Begründung und der Abwägung wäre dann aber den geänderten Rechtsgrundlagen und den sich daraus ergebenden neuen privilegierten Nutzungspotentialen entlang der übergeordneten Verkehrswege entsprechend Rechnung zu tragen. Insbesondere im Falle entgegenstehender öffentlicher Belange können Gründe dafürsprechen, zur Erhöhung der Rechtssicherheit nach wie vor ein Bauleitplanverfahren durchzuführen.

Der bauliche Außenbereich kann unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 BauGB durch andere Inhalte überplant werden. Für die Zulässigkeit einer solchen Planung ist in der Abwägung das überragende öffentliche Interesse der Erneuerbaren Energien nach § 2 EEG zu berücksichtigen. Im genau gegenläufigen Fall bedürfen Flächen für Vorhaben, die der Nutzung solarer Strahlungsenergie dienen, aber außerhalb der neu eingeführten Privilegierungskorridore liegen und damit nicht bauplanerisch privilegiert zulässig sind, weiterhin der Ausweisung entsprechender Flächen im Flächennutzungsplan und der Aufstellung eines Bebauungsplanes durch die Gemeinde oder der Genehmigung als sonstiges Vorhaben nach § 35 Absatz 2 BauGB. Bei der Schutzgüterabwägung in diesen Verfahren ist das überragende Gewicht der Erneuerbaren Energien nach § 2 EEG ebenfalls zu berücksichtigen, ohne dass hierdurch eine Vorwegnahme der Prüfungsentscheidung erfolgen darf.

Mangels eines entsprechenden Planvorbehalts im BauGB ist eine Konzentrationsplanung mit außergebietlichem Ausschluss dagegen nicht möglich. Das entspricht der in § 7 Abs. 3 Satz 7 ROG getroffenen Regelung, wonach für

Photovoltaik keine Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung ausgewiesen werden dürfen.

Für die Sicherung eines bereits begonnenen Bauleitplanverfahrens zu Gunsten anderer städtebaulicher Ziele besteht zudem die Möglichkeit, nach § 14 BauGB eine Veränderungssperre zu beschließen oder nach § 15 BauGB das Baugesuch zurückzustellen, um einer privilegierten Solar-Freiflächenanlage, die ansonsten der in Aufstellung befindlichen Planung entgegenstünde, die Genehmigungsfähigkeit zu entziehen.

III. Kabinettsbeschluss vom 13.09.2022: Verzicht auf Raumordnungsverfahren für größere raumbedeutsame Solar-Freiflächenanlagen

Im LEP 2021 ist in Ziffer 4.5.2 Absatz 5 G der Grundsatz formuliert, dass für größere raumbedeutsame Solar-Freiflächenanlagen ab einer Größe von 20 Hektar in der Regel ein Raumordnungsverfahren (ROV)[8] durchgeführt werden soll. Dies gilt auch für Erweiterungen von vorhandenen Anlagen in diese Größenordnung hinein und bei Planungen, die mit weiteren Anlagen in räumlichem Zusammenhang stehen und gemeinsam diese Größenordnung erreichen.

Die Landesregierung hat am 13.09.2022 bezogen auf diesen Grundsatz des LEP 2021 beschlossen, auf ROV für Freiflächen-Solaranlagen bei einer Einzelplanung oder bei Agglomerationsplanungen von Gemeinden zu verzichten.

Mit diesem Beschluss erfolgt eine Verständigung auf die zukünftige übergangsweise Verwaltungspraxis bei der Auslegung dieses Grundsatzes bis zu einer Änderung des LEP 2021. Eine raumordnerische Beurteilung, die das Ergebnis des ROV darstellt, wäre von den öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die den im ROV beurteilten Gegenstand betreffen, als Gutachterliche Stellungnahme zu berücksichtigen (§ 15 Absätze 1 und 5 ROG). Eine raumordnerische Überprüfung erfolgt aber auch bei Bauleitplanungen regelmäßig im Rahmen der landesplanerischen Stellungnahme. Im Genehmigungsverfahren für Flächennutzungspläne erfolgt dann erneut die Überprüfung der landesplanerischen Erfordernisse, so dass eine

[8] Durch die Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG) durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) ändert sich die Bezeichnung Raumordnungsverfahren zu Raumverträglichkeitsprüfung. Da der LEP 2021 noch von Raumordnungsverfahren spricht wird diese Bezeichnung hier weiterverwendet.

Aushebelung der raumordnerischen Ziele nicht zu befürchten ist. Vielmehr soll hiermit lediglich eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden, indem grundsätzlich auf die Doppelung bestimmter Verfahrensschritte verzichtet wird. Im Hinblick auf das im Koalitionsvertrag festgeschriebene dringende Erfordernis der Planungsbeschleunigung soll durch diese Auslegungsweise ein Hinauszögern bis zu einer neuerlichen Änderung des LEP 2021 verhindert werden und der Zeitraum bis dahin überbrückt werden.

In der Handreichung „Anforderungsprofil für Gemeindegrenzen übergreifende Plankonzepte für die Errichtung großer Freiflächen-Solaranlagen“ der Landesplanung vom 11.02.2022 heißt es, dass Gemeindegrenzen übergreifende Plankonzepte als Begründung dazu dienen können, dass die Landesplanungsbehörde auf ein ROV verzichtet. Der Verzicht auf ROV ergibt sich jetzt unmittelbar aus dem oben genannten Beschluss der Landesregierung. Gleichwohl sind Gemeindegrenzen übergreifende Plankonzepte nach wie vor am besten geeignet, um potentielle Konfliktlagen großflächiger Planungen und Agglomerationen, die im Kontext mehrerer Planungen benachbarter Gemeinden entstehen könnten, zu beschreiben und planerisch zu bewerten. Es wird daher vor dem Hintergrund der in Kapitel 4.5.2 Absatz 4 G LEP 2021 genannten Gemeindegrenzen übergreifenden Abstimmung auch weiterhin die Erstellung solcher Konzepte empfohlen.

C. Bauplanungsrechtlicher Rahmen

I. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit und Erforderlichkeit der Bauleitplanung

Solar-Freiflächenanlagen sind bauplanungsrechtlich nur in den in § 35 Absatz 1 Nr. 8 b) und 9 BauGB festgelegten räumlichen Teilbereichen bzw. Fällen selbständig privilegiert zulässig. Sie bedürfen daher in allen anderen Fällen der Ausweisung entsprechender Flächen im Flächennutzungsplan und der Aufstellung eines Bebauungsplanes durch die Gemeinde.[9] Im Einzelfall können Solar-Anlagen als

[9] Unbenommen hiervon besteht die Möglichkeit der Zulassung nach anderen fachlichen Grundlagen, z. B. im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens (z. B. Deponie mit PV-Nutzung). Auch können unter bestimmten Voraussetzungen Solar-Anlagen auf Freiflächen im bauplanungsrechtlichen Außenbereich als sog. „mitgezogene“ unselbstständig privilegierte Vorhaben eingeordnet werden.

sonstige Vorhaben beispielsweise auf Deponien nach § 35 Absatz 2 BauGB zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist. (vergleiche D. IV.)

II. Flächennutzungsplan

Für Solar-Freiflächenanlagen müssen im Flächennutzungsplan entsprechende Bauflächen dargestellt werden. Erforderlich ist eine Darstellung als „Sonderbaufläche“ oder als „Sondergebiet“ mit der Zweckbestimmung „Photovoltaik“ bzw. „Solarthermie“. Weiterhin sind die Anlagen auch auf anderen Bauflächen, zum Beispiel gemischte und gewerbliche Bauflächen (M, G) zulässig, deren primäre Zweckbestimmung jedoch eine andere ist.

Ausgangspunkt für die Planung auf Ebene der Flächennutzungsplanung ist gemäß § 5 Absatz 1 BauGB in der Regel die Betrachtung des gesamten Gemeindegebietes, um für Solar-Freiflächenanlagen die geeignetsten Standorte zu identifizieren und mit gegebenenfalls divergierenden Raumansprüchen in Einklang zu bringen.

III. Bebauungsplan

Der Bebauungsplan ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 Absatz 2 BauGB). Die Flächen für Solar-Freiflächenanlagen sind im Bebauungsplan als „Sondergebiete Photovoltaikanlagen“ bzw. „Sondergebiete Solarthermie“ nach § 11 Absatz 2 Satz 2 BauNVO (sonstige Sondergebiete) festzusetzen.

Gewerbegebiete sollten im Hinblick auf ihre eigentliche Zweckbestimmung und eine effiziente Flächennutzung in der Regel nicht für die Errichtung von Solar-Freiflächenanlagen vorgesehen werden. Hierfür ist eine entsprechende Feinsteuerung nach § 1 Absatz 5 bzw. 6 BauNVO erforderlich. Als baurechtlich zulässige Nebennutzung sollten Solar-Anlagen jedoch ermöglicht werden.

IV. Alternativenprüfung und gesamträumliches Konzept

Aufgabe der Alternativenprüfung ist es, Standorte zu finden, die die Abwägungsbelange möglichst weitgehend berücksichtigen und die gegebenenfalls sich darstellenden Konfliktkonstellationen am besten lösen (vergleiche auch BVerwG,

Beschluss vom 16.07.2007 - 4 B 71/06)[10]. Sinnvoll ist es, den Planungsansatz zunächst mit einem informellen Rahmenkonzept auf Basis der Identifikation der geeigneten Potentialflächen einzuleiten. Dabei kann eine aktuelle Landschaftsplanung eine geeignete fachliche Grundlage zur Ermittlung von Potentialflächen darstellen. Diese wäre um die ebenfalls relevanten, fachlichen Belange zu ergänzen.

Es sollten als Ausgangspunkt der Planung die neu eingeführten Privilegierungstatbestände in § 35 Absatz 1 Nrn. 8 b) und 9 BauGB für die Ermittlung von Flächenpotentialen mitberücksichtigt werden, da in diesen Gebieten die tatsächliche Umsetzbarkeit bundesrechtlich gewollt und erleichtert worden ist. Es ist dabei der der Nr. 8 b) festgelegten Konzentration (200m-Streifen) bzw. der dem Nr. 9 erforderlichen räumlich-funktionalen Zusammenhang besonderes Gewicht beizumessen; die Standortprüfung darf hierbei nicht zu einer unzulässigen Ausweitung dieser Gebiets- und Funktionsfestlegungen führen.

Die ermittelten Flächen sollten mit den betroffenen Behörden vorabgestimmt werden. Mit einem konzeptionellen Gesamtbild für die mögliche Entwicklung kann die Planung für die öffentlich zu führenden Diskussionen veranschaulicht werden.

Das Rahmenkonzept soll verschiedene Projektansätze in einen konzeptionellen Zusammenhang bringen und die Entwicklung der Solar-Freiflächen-Standorte im Gemeindegebiet koordinieren. Durch das Rahmenkonzept soll eine einseitige Be- und Überlastung eines Teilraumes in Folge einer Häufung und eines zu großen Flächenumfangs von Anlagen vermieden werden. Ein Konzept ermöglicht das Entzerren von Nutzungskonkurrenzen. Der fortschreitenden Zersiedelung der Landschaft kann durch bewusste Planung entgegengewirkt werden. Der Gemeinde ist es im Rahmen ihrer konzeptionellen Vorplanung freigestellt, in welchem Umfang und in welcher Größe sie den PV-Freiflächenanlagen- und Solarthermie-Anlagen Raum geben will und kann. Gemäß § 1 Absatz 3 Satz 2 BauGB besteht kein Anspruch Dritter auf die Aufstellung eines Bebauungsplanes.

[10] „Die grundsätzliche Pflicht zu einer solchen Prüfung von Alternativen folgt aus dem Gebot der Proportionalität der Abwägung und damit aus dem rechtstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (vergleiche Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl. 2015, A Rn. 1776; OVG Rh.-Pf., Urt. v. 23.01.2013 - 8 C 10782/12 -). Ein Bebauungsplan […] erweist sich […] im Ergebnis als fehlerhaft, wenn sich eine andere als die gewählte Lösung, unter Berücksichtigung aller abwägungserheblicher Belange, eindeutig als die bessere, weil öffentliche und private Belange insgesamt schonendere Variante hätte aufdrängen müssen. (VGH Baden-Württemberg Urt. V. 22. Mai 2019 - 8 S 2431/17).“

Um Potenzialflächen, die für Solarenergieanlagen geeignet sind, möglichst vollständig in einem Gemeindegebiet zu erfassen, empfiehlt es sich, das gesamte Gemeindegebiet zu betrachten. Sind nur wenige Vorhaben wahrscheinlich, kann sich die gemeindliche Planung auf Teilbereiche des Gemeindegebietes beschränken. Das gilt insbesondere dann, wenn sich bestimmte Teilbereiche aus sachlich begründbaren Erwägungen der Gemeinde von vornherein objektiv als nicht geeignet darstellen.

Das Rahmenkonzept sollte so flexibel angelegt sein, dass es auf unvorhergesehene Entwicklungschancen niederschwellig reagieren kann, ohne dass es einer aufwendigen formellen Anpassung des Konzeptes bedarf.

Auf der Grundlage eines vorabgestimmten Rahmenkonzeptes kann projektbezogen das einzelne Vorhaben verlässlich verortet und das erforderliche Bauleitplanverfahren für den Flächennutzungs- und Bebauungsplan zügig durchgeführt werden.

V. Gemeindeübergreifende Abstimmung und gemeinsame Konzeptentwicklung

Angesichts der relativ eng gesteckten Gemeindegebietsgrenzen in Schleswig-Holstein kommt dem interkommunalen Abstimmungsgebot des § 2 Absatz 2 BauGB, wonach Planungen benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen sind, für die Planung von Freiflächenanlagen besondere Bedeutung zu. Das interkommunale Abstimmungsgebot verlangt einen Interessenausgleich zwischen benachbarten Gemeinden und fordert dazu eine Koordination der gemeindlichen Belange[11].

Dabei muss materiell sichergestellt werden, dass gemeindeübergreifend Ziele der Raumordnung und andere fachliche und rechtliche Vorgaben gewahrt werden und zudem nicht eine Gemeinde die Planungshoheit der Nachbargemeinden einengt.[12] Gleichzeitig muss nicht jedwede negative Folgewirkung für Nachbargemeinden vermieden werden. Eine Planung, die durch Auswirkungen gewichtiger Art gekennzeichnet ist, verstößt nicht bereits aus diesem Grund gegen das

[11] BVerwG, Beschluss vom 06. März 2018 - 4 BN 15/17 -, Rn. 31, juris.
[12] Zu Ersterem: OVG Münster 12.11.2003 - 3 O 22/00;
zu Zweitem: allgemein: BVerwG 40, 323 und zu den verschiedenen Ausprägungen: *Schrödter/ Wahlhäuser* in: Schrödter, BauGB, Kommentar, 8. Aufl., § 2 Rn. 59 ff. mit Fn. 155 ff.

Abwägungsgebot. Selbst gewichtige Belange dürfen im Wege der Abwägung überwunden werden, wenn noch gewichtigere ihnen im Range vorgehen.[13]

Verweigert die Nachbargemeinde die Zusammenarbeit, so verzichtet sie auf die Geltendmachung ihrer eigenen Planungsinteressen. Die planende Gemeinde muss dann solche Belange der Nachbargemeinde in der Abwägung berücksichtigen, die ihr bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.[14] Die (sich verweigernde) Nachbargemeinde muss dann gegebenenfalls mit den sie einschränkenden Ergebnissen des Konzeptes der übrigen Gemeinden umgehen.

Bei der Planung von Solar-Freiflächenanlagen sollten die Gemeinden Gemeindegrenzen übergreifend denken; insbesondere dort, wo die Gemeinden in einem Landschaftsraum gemeinsame Leitprojekte oder -themen verfolgen. In dem Zusammenhang sind insbesondere die Ämter und Kreise gefordert, für die Erarbeitung gemeindeübergreifender Konzepte bei den Gemeinden frühzeitig zu werben und sie in der Erarbeitung und Aufstellung zu unterstützen.

Konzepte, welche vor Inkrafttreten der Privilegierungstatbestände in § 35 Absatz 1 Nrn. 8 b) und 9 BauGB und der Neufassung des § 2 EEG abgestimmt worden sind, sollten auf ein Anpassungserfordernis an die neu eingetretene Rechtslage überprüft werden.

D. Fachliche und überfachliche Belange

I. Raumordnerische Vorgaben

Der LEP 2021 trifft in Kapitel 4.5.2 „Solarenergie“ Aussagen zur Umsetzung von Freiflächenanlagen. Die an dieser Stelle und in den Regionalplänen darauf aufbauend dargestellten Ziele der Raumordnung (Texte und Karten) müssen von der Gemeinde bei der Planung zwingend beachtet werden.[15]

---

[13] BVerwG, Urteil vom 01. August 2002 - 4 C 5/01 -, BVerwG 117, 25-42, Rn. 21.

[14] Vermerk MILIG vom 09.08.2021, Seite 2.

[15] Die in § 4 Absatz 1 ROG angeordnete Beachtungspflicht schließt aus, dass ein Ziel der Raumordnung in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen durch andere öffentliche Belange überwunden werden kann. Neben der Anpassungspflicht der Bauleitpläne der Gemeinden an die Ziele der Raumordnung stellt § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 ROG klar, dass Ziele der Raumordnung außerdem bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen Entscheidungen, die die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen betreffen, zu beachten sind.

Der LEP 2021 enthält in Kapitel 4.5.2 Absätze 1 und 2 folgende positivplanerischen Grundsätze der Raumordnung:

„1 G

Die Potenziale der Solarenergie sollen in Schleswig-Holstein an und auf Gebäuden beziehungsweise baulichen Anlagen und auf Freiflächen genutzt werden. Bei der Solarenergienutzung werden zwei Anwendungsarten unterschieden: die Stromerzeugung mittels Photovoltaikanlagen und die Wärmeerzeugung mittels Solarthermieanlagen.

2 G

Die Entwicklung von raumbedeutsamen PV-Freiflächenanlagen (Photovoltaik- und Solarthermie) soll möglichst freiraumschonend sowie raum- und landschaftsverträglich erfolgen. Die Inanspruchnahme von bisher unbelasteten Landschaftsteilen soll vermieden werden. Um eine Zersiedelung der Landschaft zu vermeiden, sollen derartige raumbedeutsame Anlagen vorrangig ausgerichtet werden auf:

- *bereits versiegelte Flächen,*
- *Konversionsflächen aus gewerblich-industrieller, verkehrlicher, wohnungsbaulicher oder militärischer Nutzung und Deponien,*
- *Flächen entlang von Bundesautobahnen, Bundesstraßen und Schienenwegen mit überregionaler Bedeutung oder*
- *vorbelastete Flächen oder Gebiete, die aufgrund vorhandener Infrastrukturen ein eingeschränktes Freiraumpotential aufweisen.*

Solarthermie-Freiflächenanlagen sollen in guter städtebaulicher Anbindung, räumlicher Nähe zu Verbraucherinnen und Verbrauchern oder in räumlicher Nähe von Nah- oder Fernwärmenetzen beziehungsweise Wärmespeichern geplant und errichtet werden.“

In Kapitel 4.5.2 Absatz 3 LEP 2021 geht es um die Vermeidung unbelasteter Landschaftsteile und bandartiger Strukturen als Grundsatz der Raumordnung sowie einen Verbotstatbestand für bestimmte Räume als Ziel der Raumordnung:

„3 G

Die Inanspruchnahme von bisher unbelasteten Landschaftsteilen soll vermieden werden. Bei der Entwicklung von PV-Freiflächenanlagen sollen längere bandartige Strukturen vermieden werden. Einzelne und benachbarte Anlagen sollen eine

Gesamtlänge von 1.000 Metern nicht überschreiten. Sofern diese Gesamtlänge überschritten wird, sollen jeweils ausreichend große Landschaftsfenster zu weiteren Anlagen freigehalten werden, räumliche Überlastungen durch zu große Agglomerationen von PV-Freiflächenanlagen sollen vermieden werden.

Z

Raumbedeutsame PV-Freiflächenanlagen dürfen nicht

- *in Vorranggebieten für den Naturschutz und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft,*
- *in Regionalen Grünzügen und Grünzäsuren sowie*
- *in Schwerpunkträumen für Tourismus und Erholung und Kernbereichen für Tourismus und/oder Erholung (dies gilt nicht für vorbelastete Flächen oder Gebiete, die aufgrund vorhandener Infrastrukturen, insbesondere an Autobahnen, Bahntrassen und Gewerbegebieten, ein eingeschränktes Freiraumpotential aufweisen)*

errichtet werden.“

Die am 17. Dezember 2021 in Kraft getretene Fortschreibung des LEP 2021 konnte § 2 EEG (Inkrafttreten Juli 2022) und § 35 Absatz 1 Nr. 8b BauGB (Inkrafttreten 1. Januar 2023) noch nicht berücksichtigen. Hieraus ergibt sich ein Konflikt zwischen den bundesrechtlichen Vorgaben und dem Inhalt des LEP 2021 in Kapitel 4.5.2 Absatz 3 Z.

Nach Art. 31 GG bricht Bundesrecht aber Landesrecht: Im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung ist es geboten, die Regelung in Kapitel 4.5.2 Absatz 3 Z LEP 2021 aufgrund der mangelnden Letztabgewogenheit im Hinblick auf den Vorrang der Erneuerbaren Energien nach § 2 EEG und Privilegierung in § 35 Absatz 1 Nr. 8b BauGB bis zu einer Änderung des LEP 2021 für die Fälle, in denen es um die Errichtung von privilegierten Solaranlagen geht, lediglich als Grundsatz anzuwenden. Damit wird der Bauaufsichtsbehörde die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen einer Schutzgüterabwägung § 2 EEG das ihm bundesrechtlich eingeräumte Gewicht zuzumessen.

Dies bedeutet jedoch keinen absoluten Vorrang von Solarfreiflächenvorhaben in den Gebieten der Teil-Privilegierung. Denn ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 35 Absatz 1 Nr. 8b BauGB ist „im Rahmen der Vorhabenzulassung (…) des

Weiteren – wie auch bei allen übrigen unter § 35 Absatz 1 BauGB fallenden Vorhaben – einzelfallbezogen zu prüfen, ob öffentliche Belange entgegenstehen.“

Hier sind weitere Ziele der Raumordnung, wie beispielsweise die Vorranggebiete Windenergie oder Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe, als entgegenstehender öffentlicher Belang sowohl bei der Bauleitplanung gem. § 1 Absatz 4 BauGB als auch nach § 35 Absatz 1 und Absatz 3 Satz 2 BauGB zu beachten. Diese stehen als öffentlichen Belange der Errichtung von Solar-Freiflächenanlagen im Regelfall entgegen.

Auf Gebiete außerhalb des 200-m-Streifens des § 35 Absatz 1 Nr. 8b BauGB hat die Gesetzesänderung keine Auswirkung. In diesen stehen die Ziele der Raumordnung nach Kapitel 4.5.2 Absatz 3 LEP 2021 entsprechenden Vorhaben weiterhin entgegen, denn dort wird mit dem Verbot der Errichtung von PV-Freiflächenanlagen keine Privilegierung verhindert.

In Kapitel 4.5.2. Absatz 4 enthält der LEP 2021 einen Grundsatz der Raumordnung zu Gemeindegrenzen übergreifenden Abstimmungen (siehe auch C. V.):

„4 G
Planungen zu PV-Freiflächenanlagen sollen möglichst Gemeindegrenzen übergreifend abgestimmt werden, um räumliche Überlastungen durch zu große Agglomerationen von PV-Freiflächenanlagen zu vermeiden.“

Am 13.09.2022 hat das Kabinett entschieden, grundsätzlich auf eine Anwendung des Grundsatzes in Kapitel 4.5.2 Absatz 5 G LEP 2021 zu verzichten und damit keine ROV für größere raumbedeutsame Freiflächen-Solaranlagen ab einer Größe von 20 Hektar bei einer Einzelplanung oder bei Agglomerationsplanungen von Gemeinden durchzuführen (vergleiche B. III.).

Kapitel 4.5.2. Absatz 6 LEP 2021 trifft außerdem eine Grundsatzaussage zur Nutzung von Dach- und Gebäudeflächen für Solaranlagen.

Der Grundsatz der Raumordnung in Kapitel 4.5.2 Absatz 7 G LEP 2021 bezüglich einer möglichen Konkretisierung der Vorgaben zu PV- und Solarthermie-Freiflächenanlagen in den Regionalplänen wird bei der aktuellen Neuaufstellung der Regionalpläne gesehen, bislang ergibt sich aber keine Notwendigkeit für eine entsprechende Konkretisierung.

Im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens nach § 13 LaplaG kann geprüft werden, ob eine Abweichung von einem tangierten Ziel ausnahmsweise zugelassen werden kann. Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung[16] sind nach § 4 Absatz 2 ROG zu berücksichtigen. Diese sind im Rahmen einer sachgerechten Abwägung überwindbar, eine Abweichung muss von der Gemeinde ausreichend begründet werden.

II. Bauplanungsrechtliche und umweltbezogene Leitprinzipien

Das Baugesetzbuch gibt der Bauleitplanung verschiedene grundsätzliche Planungsprinzipien (§ 1 sowie § 1a BauGB) vor, die die Gemeinde in ihrer Planungsentscheidung zu berücksichtigen hat, unter anderem:

- den Vorrang der Innenentwicklung, die die Neuinanspruchnahme von Flächen begrenzen soll, ergänzt um den schonenden und sparsamen Umgang mit Grund und Boden,
- das Gebot der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (Schutz vor Zersiedelung),
- die Umwidmungssperrklausel (Umwandlung von landwirtschaftlichen Flächen nur im notwendigen Umfang),
- die Eingriffsregelung (Vorrang der Vermeidung und Minimierung von Auswirkungen auf Natur und Landschaft vor Kompensation),
- für die Belange des Umweltschutzes wird gemäß § 2 Absatz 4 BauGB eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden,
- den Grundsatz der Konfliktlösung, soweit diese nicht auf der nachgeordneten Genehmigungs- und Realisierungsebene sicherzustellen ist.

[16] Nach § 3 Absatz 1 Nummer 4 ROG sind sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen.

Der Grundsatz des schonenden Umgangs mit Grund und Boden hat vor allem bei Planungen im Außenbereich eine hervorgehobene Bedeutung. Freiräume sollen geschützt und ihre Funktionen qualitativ entwickelt werden.

III. Belange des Umwelt- und Naturschutzes

Hinsichtlich der Belange und Ziele des Umwelt- und Naturschutzrechts sind für die konkret in Frage kommenden Standorte die Auswirkungen der Planung auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Klima (Mikroklima) und die sie betreffenden Wechselwirkungen zu berücksichtigen. Wie oben bereits ausführlich erläutert ist an dieser Stelle im Rahmen der Schutzgüterabwägung das überragende öffentliche Interesse an den Erneuerbaren Energien nach § 2 EEG zu berücksichtigen.

Folgende einschlägige umwelt- und naturschutzgesetzliche Regelungen sind dabei insbesondere zu beachten (die Reihenfolge der Aufzählung beinhaltet keine Gewichtung der betroffenen öffentlichen Belange):

- Aussagen der Landschaftsplanung (Landschaftsrahmenplanung, kommunale Landschaftsplanung) gemäß § 9 ff. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) i. V. m. §§ 5 ff. Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG)
- Biotopverbund und Schutzgebiete gemäß § 20 ff. BNatSchG i. V. m. § 12 ff. LNatSchG
- Artenschutzrecht gemäß § 44 Absatz 1 BNatSchG: Artenschutzrechtliche Anforderungen gemäß § 44 ff. BNatSchG
- Gesetzlich geschützte Biotope gemäß § 30 BNatSchG i. V. m. § 21 LNatSchG
- Netz Natura 2000 gemäß § 31 ff. BNatSchG i. V. m. § 22 ff. LNatSchG (insbesondere § 34 Absatz 1 BNatSchG)
- Bundes-Bodenschutzgesetz und Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (Bodenfunktionen und Vorsorge gemäß §§ 2, 7 BBodSchG, § 5 BBodSchV)
- Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und Landeswassergesetz (LWG) (z. B. Verschlechterungsverbot gemäß §§ 27, 47 WHG, Bauverbote in von Hochwasser bedrohten Gebieten gemäß § 78 WHG, §§ 76, 82 LWG)
- Wald und Waldabstände gemäß Landeswaldgesetz (LWaldG).

IV. Geeignete Standorte – Potenzialflächen

Der Ausbau der Solar-Freiflächenanlagen soll auf geeignete Räume gelenkt und die Planung weiterer Standorte geordnet und unter Abwägung aller schutzwürdigen Belange erfolgen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Nutzung vorbelasteter Flächen bzw. die Wiedernutzbarmachung von Industrie- oder Gewerbebrachen. In diesen Bereichen sollen Gemeinden und Planungsträger bevorzugt Flächen für Solar-Freiflächenanlagen suchen. Zum einen bestehen dort bereits Vorbelastungen des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes und zum anderen sind im Einzelfall bereits für Solarparks nutzbare Infrastrukturen (Betriebswege, Netzanbindungsknoten oder ähnliche) vorhanden. Zu betrachten sind außerdem insbesondere die Flächenkulissen der Privilegierungstatbestände des § 35 Absatz 1 Nrn. 8 b) und 9 BauGB.

Als geeignete Suchräume kommen dabei folgende Bereiche in Betracht:

- Bereits versiegelte Flächen,
- Konversionsflächen aus gewerblich-industrieller, verkehrlicher, wohnungsbaulicher oder militärischer Nutzung und Deponien,
- Flächen entlang von Bundesautobahnen, Bundesstraßen und Schienenwegen mit überregionaler Bedeutung, insb. die Kulissen der Teil-Privilegierung nach § 35 Absatz 1 Nr. 8 b) BauGB, oder
- vorbelastete Flächen oder Gebiete, die aufgrund vorhandener Infrastrukturen ein eingeschränktes Freiraumpotential aufweisen, wie zum Beispiel Windparks oder Vorranggebiete für Windenergie gemäß der Regionalplanung Windenergie.

Bei allen oben genannten Standortbereichen sind bei der weiteren Prüfung die fachrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten, die - trotz grundsätzlicher Eignung - zu einem Ausschluss der Fläche führen können. Die fachrechtlich zuständigen Behörden sind hierzu frühzeitig in Planungsprozesse einzubinden.

Das Abwägungsgebot des § 2 Absatz 3 BauGB bleibt auch bei grundsätzlich geeigneten Flächen bestehen.

Im Zusammenhang mit der Errichtung von Solaranlagen auf **Deponien** wird darauf hingewiesen, dass Schleswig-Holstein derzeit über 25 Deponiestandorte in unterschiedlichen Stadien (Ablagerungsphase, Stilllegungsphase, Nachsorgephase)

verfügt. Die Oberfläche dieser Deponiestandorte kann – je nach Ausrichtung und Stabilität der Deponieoberfläche – zumindest teilweise geeignet sein, Solaranlagen darauf zu installieren. Für die Zulassung von Solar-Anlagen auf Deponien ist regelmäßig eine Bauleitplanung, mindestens eine Darstellung im Flächennutzungsplan, erforderlich; Ausnahmen nach § 35 Abs. 2 BauGB im Einzelfall möglich (vergleiche C.1.). Ein Bebauungsplan ist aufzustellen, wenn konkrete Festsetzungen erforderlich sind, um die Nutzung auf einer Fläche möglich zu machen oder die gewünschte städtebauliche Entwicklung zu steuern. Beinhaltet schon die Genehmigung der Deponie auch die Nutzung für eine Solar-Freiflächenanlage wäre keine Bauleitplanung erforderlich.

V. Flächen mit besonderem Abwägungs- und Prüferfordernis

Auch in den folgenden Bereichen können Solar-Freiflächenanlagen zulässig sein; sie unterliegen jedoch einem besonderen Abwägungs- und Prüferfordernis. Im Rahmen der Bauleitplanung können öffentliche Belange mit einem besonderen Gewicht der Errichtung der Solar-Freiflächenanlagen entgegenstehen. Dabei ist dem im Regelfall überragendem öffentlichen Interesse an Erneuerbare Energien-Anlagen angemessen Raum in der Abwägung zu geben. Die Umsetzbarkeit von Solar-Freiflächenanlagen ist vom Prüfergebnis abhängig. Es können fachliche Genehmigungserfordernisse bestehen. Die zuständigen Fachbehörden sind frühzeitig einzubeziehen.

- Artenschutzrechtliche Anforderungen gemäß § 44 ff. BNatSchG: Sofern das Eintreten artenschutzrechtlicher Verbote im Zusammenhang mit der Planung, auch unter Berücksichtigung aller zumutbarer Schutz- und Vermeidungsmaßnahmen sowie vorgezogener Kompensationsmaßnahmen nicht sicher ausgeschlossen werden kann, sind alternative Standorte zu prüfen
- Landschaftsschutzgebiete gemäß § 26 BNatSchG i. V. m. § 15 LNatSchG,
- Naturparke gemäß § 27 BNatSchG i. V. m. § 16 LNatSchG,
- Biosphärenreservate gemäß § 25 BNatSchG i. V. m. § 14 LNatSchG,
- landesweit bedeutsame Rast- und Nahrungsgebiete für Zug- und Rastvögel oder Brutgebiete (Artenschutzrechtliche Prüfung gem. § 44 Abs. 1 BNatSchG erforderlich)
- Verbundbereiche des Schutzgebiets- und Biotopverbundsystems Schleswig-Holstein gemäß § 21 BNatSchG i. V. m. § 12 LNatSchG,

- naturschutzfachlich hochwertige Flächen, insbesondere alte Dauergrünlandstandorte oder alte Ackerbrachen (>5 Jahre) mit einem Naturschutzfachwert 4 oder 5 (vergleiche Orientierungsrahmen Straßenbau SH, 2004),
- Dauergrünland auf Moorböden und Anmoorböden gemäß Definition nach § 11 Verordnung zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität,
- Schutzkulisse der Moor und Anmoorböden
- bevorratende, festgesetzte und / oder bereits umgesetzte Kompensationsmaßnahmen gemäß §§ 15 ff. BNatSchG. Hierzu zählen auch im Anerkennungsverfahren befindliche Öko-konten oder Kompensationsmaßnahmen, die aufgrund eines laufenden Genehmigungsverfahrens einer Veränderungssperre unterliegen,
- realisierte und geplante Querungshilfen an großen Verkehrsinfrastrukturen einschließlich der damit verbundenen Zu- und Abwanderungskorridore. Das Wiedervernetzungskonzept, welches im Rahmen der Umsetzung der landesweiten Biodiversitätsstrategie erarbeitet wird, und – perspektivisch – der darauf aufbauende landesweite Wildwegeplan, sind im Rahmen der Standortabwägung zu berücksichtigen.[17]
- ein landseitiger Streifen von drei Kilometern entlang der Nordseeküste und von einem Kilometer entlang der Ostseeküste, einschließlich der Schlei,
- Flächen mit besonderer Wahrnehmung der Bodenfunktionen[18] gemäß §§ 2, 7 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG), insbesondere der natürlichen Bodenfunktionen,
- schützenswerte geologische und geomorphologische Formationen (Geotope, die sich durch ihre besondere erdgeschichtliche Bedeutung, Seltenheit, Eigenart, Form oder Schönheit auszeichnen),
- landwirtschaftlich genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden, siehe auch § 1a Absatz 2 BauGB. Die Notwendigkeit der Umwandlung solcher Flächen soll begründet werden und dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung (hier: Solar-Anlagen auf Dächern, Gebäuden,

[17] Hierzu wird auf den Rotwildwegeplan für Schleswig-Holstein im „Rotwild in Schleswig-Holstein, Managementplan 2022-2025“ des Landesjagdverbandes Schleswig-Holstein verwiesen.
[18] Die bodenfunktionale Gesamtleistung kann flächenscharf dem Umweltportal/Thema Boden/Bodenbewertung entnommen werden.

versiegelten Flächen) zugrunde gelegt werden. Dieses Abwägungserfordernis und das Begründungserfordernis gelten generell bei Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen. (vergleiche D. II.) Bei Flächen mit mindestens regionalspezifisch hoher Ertragsfähigkeit sollten die Anforderungen an die Begründung zur Erforderlichkeit gerade dieser Fläche vor dem Hintergrund des Vorhandenseins anderer (versiegelter) Flächen in der Gemeinde eng ausgelegt werden. Die planende Gemeinde müsste zum Beispiel darlegen, ob in ihrer Gemeinde versiegelte Flächen vorhanden sind, um Solaranlagen zu errichten. Regionalspezifisch können die Bodenpunkte/Ertragsfähigkeit flächenscharf dem Umweltportal/Bodenbewertung entnommen werden. Eine hiervon abweichende Bewertung kann sich bei der kombinierten Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen durch Agri-PV ergeben, sofern ein gleichzeitiger Anbau von Nutzpflanzen erfolgt

- Bei ehemaligen Abbaugebieten (Kiesabbau, Tagebau) sind bestehende genehmigungsrechtliche Auflagen und Regelungen hinsichtlich deren Nachnutzung zu beachten, die zu einer fachrechtlichen Ausschusswirkung führen können (Artenschutz, Kompensationsmaßnahme),
- Wasserflächen, einschließlich Uferzonen:
  Anlagen in, an, über und unter oberirdischen Gewässern sind so zu errichten, zu betreiben, zu unterhalten und stillzulegen, dass keine schädlichen Gewässerveränderungen zu erwarten sind[19]. Für schwimmende PV-Anlagen kommen nur künstliche Gewässer im Sinn des § 3 Nummer 4 des WHG oder ein erheblich verändertes Gewässer im Sinn des § 3 Nummer 5 des WHG in Frage.
- Die Bedeutung der Gewässer und ihrer Uferbereiche als Lebensraum sowie Leitlinie der Fledermäuse und für den Vogelzug und als Nahrungs-, Rast- oder Brutgebiete ist zu beachten.
- Flächen in Talräumen, die für die Gewässerentwicklung zur Erreichung des guten ökologischen Zustands oder des guten ökologischen Potentials nach Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) benötigt werden, vergleiche § 27 WHG,

[19] Der Bau (einschließlich Verankerungen) von Solar-Freiflächenanlagen darf in und an Gewässern nicht zu einer Verschlechterung des Zustands der Gewässer führen (Verschlechterungsverbot gemäß Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) und auch dessen Entwicklung hin zu einem guten ökologischen Zustand nach WRRL nicht beeinträchtigen (Zielerreichungsgebot gemäß WRRL). Die Auswirkungen des Vorhabens auf Wasserflächen und Uferzonen (mindestens 10 Meter Breite) sind in einem Fachbeitrag zu prüfen und zu dokumentieren. Bei möglichen Havarien sind schädliche Auswirkungen auf Wasserflächen und Uferzonen durch geeignete Maßnahmen zu verhindern.
Auf die von der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) herausgegebene „Arbeitshilfe für die gewässerökologische Beurteilung von Seen als Standorte für schwimmende Photovoltaikanlagen („FPV-Anlagen“)“ wird hingewiesen.

- bei Mitteldeichen sind zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels für zukünftige Deichverstärkungen Abstände einzuhalten, die gegebenenfalls notwendige Anpassungen der Mitteldeiche an sich ändernde Belastungssituationen ermöglichen. Daher sollten Solaranlagen durchgehend einseitig (auf den jeweiligen Koog bezogen entweder durchgehend see- oder durchgehend landseitig) einen Abstand von 25 Metern von den Mitteldeichen einhalten.
- Wasserschutzgebiete Schutzzone II
- Bereiche mit einem baulich und siedlungsstrukturell wenig vorbelasteten Landschaftsbild. Zur Sicherung und Entwicklung des Freiraumes ist eine Zersiedlung der Landschaft zu vermeiden. Photovoltaikanlagen sollten daher möglichst in Anbindung an bestehende Siedlungsstrukturen oder in den unter IV genannten Räumen errichtet werden.
- Kulturdenkmale und Schutzzonen gemäß § 2 Absätze 2 und 3 LDSchG (Baudenkmale, archäologische Denkmale, Gründenkmale, Welterbestätten, Pufferzonen, Denkmalbereiche, Grabungsschutzgebiete), einschließlich ihrer Umgebungsbereiche sowie Bereiche, von denen bekannt ist oder den Umständen nach zu vermuten, dass sich dort Kulturdenkmale befinden: Ein Entgegenstehen denkmalrechtlicher Belange ist insbesondere denkbar in (Umgebungs-)Bereichen der UNESCO-Weltkulturerbestätten Haithabu/Danewerk und Altstadt Lübeck, da hier Beeinträchtigungen möglich sind, die ggf. den Welterbestatus gefährden könnten. Des Weiteren bei Denkmalbereichen und Grabungsschutzgebieten, im Falle der besonderen Schutzwürdigkeit eines Denkmals oder drohender wesentlicher Beeinträchtigungen für ein Denkmal.
- Flächen zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft im Sinne § 1 Absatz 4 BNatSchG (insbesondere historisch gewachsene Kulturlandschaften mit ihren historisch überlieferten Landschaftselementen, wie z. B. Knicks, Beet- und Gruppenstrukturen sowie strukturreiche Agrarlandschaften, vergleiche Landschaftsrahmenplan Schleswig-Holstein).
- Schutz- und Pufferbereiche zu den unter VI. genannten Flächen und Schutzgebieten

- Kernaktionsräume der landesweiten Biodiversitätsstrategie (entsprechend Fortschreibung Landschaftsrahmenplan),[20],
- Schwerpunktbereiche des Schutzgebiets- und Biotopverbundsystems Schleswig-Holstein gemäß § 20 BNatSchG i. V. m. § 12 LNatSchG,
- Ramsar-Gebiete.

VI. Flächen mit fachrechtlicher Ausschlusswirkung

Folgende Flächen sind grundsätzlich von vornherein auszuschließen, da der Errichtung von Solar-Freiflächenanlagen fachliche Bestimmungen entgegenstehen, die keiner Abwägung oder Ermessensentscheidung der Gemeinde zugänglich sind. Insoweit kann auch § 2 EEG die fachlichen Belange nicht überwinden. Auf diesen Flächen kommt die Errichtung von Anlagen nur in Betracht, wenn eine Ausnahme oder Befreiung von den fachrechtlichen Bestimmungen erteilt werden kann:Naturschutzgebiete gemäß § 23 BNatSchG i. V. m. § 13 LNatSchG (einschließlich einstweilig sichergestellten NSG und Gebieten, die die Voraussetzungen nach § 23 BNatSchG i. V. m. § 13 LNatSchG erfüllen),

- Nationalparke / nationale Naturmonumente (z. B. Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer inkl. Weltnaturerbe Wattenmeer) gemäß § 24 BNatSchG i. V. m. § 5 Absatz 1 Nummer 1 Nationalparkgesetz (NPG),
- Gesetzlich geschützte Biotope gemäß § 30 Absatz 2 BNatSchG i. V. m. § 21 Absatz 1 LNatSchG),
- Naturdenkmale / geschützte Landschaftsbestandteile gemäß §§ 28, 29 BNatSchG i. V. m. §§ 17, 18 LNatSchG,
- Natura 2000-Gebiete (FFH-Gebiete, europäische Vogelschutzgebiete),
- Gewässerschutzstreifen nach § 61 BNatSchG i. V. m. § 35 LNatSchG,
- Überschwemmungsgebiete gemäß § 78 Absatz 4 WHG einschließlich der gemäß § 74 Absatz 5 LWG vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiete als

[20] Die Landesbiodiversitätsstrategie weist prioritäre Umsetzungsräume für lebensraumbezogenen Zielgrößen und Maßnahmen aus. Sie sollen dabei gezielt die ökologische Funktionalität des Biotopverbundsystems herstellen sowie weitere bedeutsame Synergieeffekte z. B. mit den Zielen des Klima-, Gewässer-, Grundwasser- und Bodenschutzes realisieren. Diese sogenannten Kernaktionsräume sind als ökologische Schlüsselareale von landesweiter Bedeutung. Im Zuge der Neuaufstellung der Landschaftsrahmenpläne (LRPl) für Schleswig-Holstein ist daher die planerische Übernahme der KAR vorgesehen. Diese sind im Rahmen der Berücksichtigung der LRPl bei der Standortfindung und Projektierung von Solaranlagen zukünftig besonders zu beachten.

Vorranggebiete der Raumordnung für den vorbeugenden Binnenhochwasserschutz,

- Gebiete im küstenschutzrechtlichen Bauverbotsstreifen gemäß § 82 LWG sowie im Schutzstreifen, als Zubehör des Deiches, gemäß § 70 i. V. m. § 66 LWG,
- Wasserschutzgebiete Schutzzone I gemäß Wasserschutzgebiets-Verordnungen in Verbindung mit §§ 51, 52 WHG,
- Waldflächen gemäß § 2 LWaldG sowie Schutzabstände zum Wald gemäß § 24 LWaldG (30 Meter)
- Flächen der Wiesenvogelkulisse (in der jeweils aktuellsten Fassung) gem. Wiesenvogelerlass vom 25.03.2019[21].

VII. Besonderheiten bei Solarthermie-Freiflächenanlagen

Grundsätzlich weisen Solarthermie-Freiflächenanlagen ähnliche Wirkzusammenhänge wie Photovoltaik-Freiflächenanlagen auf. Beide werden als Kollektorenfelder errichtet und weisen ein ähnliches Erscheinungsbild auf.

Solarthermie-Freiflächenanlagen haben jedoch andere Standortvoraussetzungen als Photovoltaik-Freiflächenanlagen. Photovoltaik-Anlagen benötigen einen Zugang zu einem leistungsfähigen Stromnetz und einem Umspannwerk. Solarthermie-Anlagen müssen hingegen möglichst nah an den mit einem Wärmenetz zu versorgenden Siedlungsstrukturen errichtet werden, um die Wärmeverluste möglichst gering zu halten. Die Leitungen von Wärmenetzen werden in der Regel unterirdisch verlegt. Um die Wärme optimal zu nutzen, kann ein saisonaler Speicher, z. B. in Form eines Erdbeckenwärmespeichers, errichtet werden. Solarthermie-Anlagen benötigen häufig Flächen für entsprechende Wärmespeicher, Heizhäuser und Wärmeübergabestationen. Dies muss bei der Planung frühzeitig mitberücksichtigt werden.

[21] Bei Errichtung von Solar-Anlagen auf Flächen innerhalb der Wiesenvogelkulisse ist aufgrund der übergeordneten Bedeutung dieser Flächen als Brutgebiete für Wiesenvögel von einer Zerstörung der Fortpflanzungsstätte auszugehen, deren ökologische Funktion nicht ohne weiteres in räumlichem Zusammenhang durch CEF-Maßnahmen ersetzt werden kann. Die Errichtung von PV-FFA innerhalb der Wiesenvogelkulisse widerspricht daher regelhaft den Maßgaben des § 44 Absatz 1 Nr. 3 BNatSchG.

VIII. Hinweise zu „besonderen Solaranlagen“

Aufgrund des immer weiter steigenden Flächenbedarfs und der entgegenstehenden unterschiedlichen Nutzungsinteressen wird im Sinne einer ökologisch-ökonomischen Nutzung die Kombination von Freiflächenphotovoltaik mit anderen Nutzungsmöglichkeiten durch verschiedene Förderungen unterstützt, um sie attraktiver zu gestalten. Lösung hierfür kann die Errichtung „besonderer Solaranlagen“ nach § 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 EEG sein, insb. „Agri-PV“.

Zum einen werden in § 48 Absatz 1 EEG hierzu unterschiedliche förderfähige Kombinationslösungen benannt. Die Voraussetzungen für hofnahe Anlagen gemäß § 35 Absatz 1 Nr. 9 BauGB knüpft an diese Förderung an und macht die Ausgestaltung der Anlage im Sinne des § 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 Buchstabe a, b oder c EEG zur Voraussetzung für die Teil-Privilegierung.

Zum anderen ist in § 12 Absatz 5 GAP-Direktzahlungen-Verordnung ein weiteres Fördersystem für Agri-PV festgeschrieben, welches von den Fachbehörden als vorzugswürdig bewertet wird, da diese Anlagen weitestgehend eine landwirtschaftliche Nutzung der Flächen sichern. Die Anforderungen an eine landwirtschaftliche Nutzung sind demgegenüber bei den besonderen Solaranlagen im EEG (§ 48 Absatz 1 Nr. 5 EEG 2023) geringer.

Dieser Erlass beschränkt sich auf Ausführungen zur Kombinations-Möglichkeit von Solar-Freiflächenanlagen mit gleichzeitiger landwirtschaftlicher Nutzung und Moor-Solarfreiflächen-Anlagen und lässt damit andere förderungsfähige Kombinationsnutzungen nach dem § 48 Absatz 1 EEG außer Acht.

Auf die Festlegungen der Bundesnetz-Agentur[22] zu den Anforderungen an besondere Solaranlagen auf Grünland und auf entwässerten Moorböden wird hingewiesen.

„Agri-PV“

Mit Agri-PV-Freiflächenanlagen können Freiflächenanlagen und Landwirtschaft kombiniert und Flächenkonkurrenzen vermieden werden. Diese Agri-PV-Anlagen müssen die Anforderungen der DIN SPEC erfüllen.[23] Nach DIN SPEC 91343:2021-05 werden Photovoltaikmodule beispielsweise in einer Höhe montiert, die den Einsatz von üblichen landwirtschaftlichen Maschinen und andere landwirtschaftliche

[22] (Az 4.08.01.01/1#4).
[23] Im Internet abzurufen unter: https://www.beuth.de/de/technische-regel/din-spec-91434/337886742.

Bewirtschaftungsmethoden unter ihnen zulässt. Ebenso können Module senkrecht montiert werden, sodass eine landwirtschaftliche Nutzung zwischen den Modulreihen ermöglicht wird. Durch die Doppelnutzung einer Fläche durch die Kombination von Solarnutzung mit einer landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Nutzung können Synergieeffekte zum Schutz empfindlicher Kulturen, z. B. im Gemüse- oder Obstanbau, generiert werden. Obst- und Sonderkulturen, die von zunehmendem Hagel-, Frost- und Dürreschäden betroffen sind, könnten zudem gegebenenfalls von einer Schutzfunktion durch die Teilüberdachung mit Photovoltaikmodulen profitieren.

Gleichzeitig ist - im Gegensatz zu flacheren Modulanlagen - davon auszugehen, dass höhere Aufständerungen andere und auch weitreichendere Umweltauswirkungen nach sich ziehen können. Hierdurch können sich im Rahmen der Suche nach Standortalternativen die geeigneten Flächenanteile verringern. Umweltauswirkungen und erforderliche Schutz- und Vermeidungsmaßnahmen sowie die Anforderungen hinsichtlich der Kompensation unvermeidbarer Beeinträchtigungen sind im Einzelfall zu bestimmen. Im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung sollten alle einschlägigen Festsetzungsmöglichkeiten für ein bestmögliches Einfügen in das Landschaftsbild geprüft und eingesetzt werden.

Gemäß § 35 Absatz 1 Nr. 9 BauGB ist die Errichtung von Agri-PV-Anlagen im Außenbereich privilegiert, sofern ihre Grundfläche höchstens 2,5 Hektar beträgt und das Vorhaben in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang zu einem land- oder fortwirtschaftlichen Betrieb oder zu einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung steht (vergleiche B. II.). Agri-PV-Anlagen die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, beispielsweise weil sie die Grundfläche von 2,5 Hektar übersteigen, können in der Flächenkulisse von § 35 Absatz 1 Nr. 8 b BauGB privilegiert sein. In allen anderen Fällen ist die Errichtung von nicht-privilegierten Agri-PV-Anlagen von der Ausweisung entsprechender Flächen im Flächennutzungsplan und der Aufstellung eines Bebauungsplanes durch die Gemeinde abhängig (vergleiche C.).

Moor-PV

Solar-Freiflächenanlagen können auf bisher entwässerten, landwirtschaftlich genutzten Moor- und Anmoorböden (Moor-PV) errichtet werden, sofern eine Wiedervernässung der Flächen erfolgt. Hierfür bestehen nach § 48 Absatz 1 Nr. 5 e) EEG entsprechende Fördermöglichkeiten. Moor-PV sollte im Randbereich von Moorbodenkomplexen möglichst so errichtet werden, dass dadurch spätere

Vernässungsmaßnahmen im Rahmen des Moorschutzes bzw. des biologischen Klimaschutzes nicht eingeschränkt werden. Dies ist insbesondere auf stark degradierten Standorten mit intensiver Bewirtschaftung der Fall, auf denen durch eine Vernässung besonders hohe Mengen an Treibhausgasemissionen eingespart werden können. Moore im Sinne des § 30 Absatz 2 Nr. 2 BNatSchG sind hiervon ausgenommen.

Die Anlagen selbst sollten hinsichtlich Höhe und Abständen so gestaltet sein, dass trotz der PV-Module ein ausreichendes Pflanzenwachstum (insbesondere Torfmoose) stattfinden kann, um mittelfristig die Kohlenstoffspeicherfunktion der Moorböden wiederherzustellen. Bei der Planung der Vernässungsmaßnahmen für Moor-PV können durch das Einbeziehen angrenzender Moorflächen ggf. positive Synergien für den biologischen Klimaschutz generiert werden.

Im Rahmen des Bauleitplanverfahrens ist die Umsetzbarkeit der Wiedervernässungsmaßnahme nachzuweisen und zu prüfen. Erforderlichenfalls ist der Nachweis der Umsetzbarkeit über ein hydrologisches Gutachten zu erbringen. Es ist hierbei im Einzelfall zu prüfen, ob mit der Maßnahme eine wasserrechtliche Genehmigungspflicht ausgelöst wird. Die Wiedervernässungsmaßnahme sollte sinnvollerweise nach Errichtung der Moor-PV-Anlage erfolgen. Dabei ist sicherzustellen, dass keine Bodenverdichtungen erfolgen, die eine Wiedervernässung des Moorbodenkörpers beeinträchtigen (ggf. unter Einbeziehung einer bodenkundlichen Baubegleitung). Bei einem Rückbau der Moor-PV-Anlage ist die Fläche nicht wieder zu entwässern. Entsprechend den Anforderungen der BNetzA sind Mindestwasserstände von 10 cm unter Flur im Winter und 30 cm im Sommer einzuhalten[24]

Sofern Moor-PV-Anlagen nicht innerhalb der privilegierten Kulisse des § 35 Absatz 1 Nr. 8b) BauGB liegen, ist die Ausweisung von geeigneten Flächen im Flächennutzungsplan sowie die Aufstellung eines Bebauungsplans durch die Gemeinde erforderlich. Im Rahmen der Alternativenprüfung ist die städtebauliche Eignung der Standorte darzulegen. Hierfür sind kohlenstoffreiche Böden zu betrachten.[25]

[24] Erlass zur Festlegung der Anforderungen für besondere Solaranlagen auf Grünland und Moorböden der BNetzA vom 28.06.2023 Az.: 4.08.01.01/1#4).
[25] Vgl. hierzu die Schutzkulisse der Moor- und Anmoorböden.

E. Planungsempfehlungen zur Ausgestaltung der Anlagen

Eine Vielzahl von begleitenden Maßnahmen können dazu beitragen, Beeinträchtigungen auf den Naturhaushalt zu vermeiden oder zu minimieren, aber auch die Biodiversität der Flächen zu erhöhen und zu verbessern. Unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch entsprechende Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auszugleichen.

Hinsichtlich der Ausgestaltung von Solar-Freiflächenanlagen gelten folgende Planungsempfehlungen. Bei entsprechender Umsetzung kann dies teilweise zu einer Reduzierung des Kompensationsbedarfes im Sinne von § 15 BNatSchG anerkannt werden (siehe F.):

- Räumliche Anordnung: Langgezogene bandartige Strukturen mit großräumigen Zäsur-Wirkungen für den freien Landschaftsraum sind zu vermeiden.
- Flächengestaltung: Bei der Anordnung der Module innerhalb des Solarparks sind ausreichend große Freiflächenanteile vorzuhalten. Der überbaute Anteil darf 80 Prozent der Gesamtfläche, einschließlich Nebenanlagen, Zufahrten etc. nicht überschreiten (vergleiche § 19 Absatz 4 BauNVO). Dabei ist auf angemessene Reihenabstände, Abstände zwischen den einzelnen Photovoltaikmodulen und Abstände zum Boden zu achten, um darunter Licht- und teilweise Niederschlagseinfall zu ermöglichen. Zur Verminderung der Eingriffsintensität sollten die Flächen zwischen den Modulreihen naturnah gestaltet werden. Insbesondere große, dicht stehende Solar-Anlagen können für Wasserinsekten und Wasservögel wie eine Wasserfläche wirken und eine erhebliche Attraktionswirkung entfalten. In Abhängigkeit des jeweiligen Standortes sollte daher eine Minderung der Auswirkungen durch Schaffung größerer Abstände zwischen den Paneelen erfolgen.

  Mit der neu eingeführten Vorschrift des § 19 Absatz 5 BauNVO[26] darf in Gewerbe, Industrie- und sonstigen Sondergebieten die zulässige Grundfläche durch die Grundflächen von Anlagen zur Erzeugung von Strom und Wärme aus solarer Strahlungsenergie und Windenergie überschritten werden, wenn der Bebauungsplan nichts Anderes festsetzt. Die zulässige Überschreitung ist in § 19

[26] Änderung vom 03.07.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 176).

BauNVO nicht beschränkt und kann daher bis zu einer Grundflächenzahl von 1,0 zugelassen werden.

- Anbindung: Die Anbindungen von Solar-Anlagen an Verbraucherlasten oder Stromspeichertechnologien ist angesichts des zeitaufwendigen Netzausbaus eine Methode die Energiewende effizient voranzubringen. Mit Hilfe von integrierten Energiekonzepten wird es ermöglicht, nennenswerte Strommengen vor Ort zu erzeugen und zu nutzen, ohne die Netzinfrastruktur zusätzlich zu belasten. Wärmenetze, zum Beispiel in Verbindung mit Photovoltaik, Solarthermie und Großwärmepumpen können in geeigneten Strukturen viele Wohnungen mit Wärme auf Basis Erneuerbarer Energien versorgen und dabei die lokalen Potentiale nutzen, die im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung[27] identifiziert wurden.
  Zu diesem Zwecke soll bei der Anlagenplanung eine frühzeitige Beteiligung der Netzbetreiber erfolgen (siehe G).
- Landschaftsbild: Zur Neugestaltung bzw. Wiederherstellung des Landschaftsbildes sind flächige Solaranlagen mit einer geschlossenen Umpflanzung mit standortheimischen Gehölzen und Sträuchern zu versehen (z. B. Knicks, Feldhecke o.ä.), sofern keine anderen Belange dagegenstehen (zum Beispiel Wiesenvogelgebiete). Diese Bereiche können bei entsprechender Ausgestaltung als Kompensationsmaßnahme für den Naturhaushalt anerkannt werden.
- Artenvielfalt: Zur Steigerung der Artenvielfalt und zur Attraktivitätssteigerung sind innerhalb der Anlagen kleinräumige geeignete Habitat-Strukturen herzustellen bzw. zu belassen (z. B. Lesesteinhaufen, Altholz, Kleingewässer, Rohbodenstellen - je nach Standorteigenschaften).
- Zur Vermeidung von Beeinträchtigungen im Sinne von § 13 BNatSchG und zur Reduzierung der Kompensationserfordernisse gemäß § 15 BNatSchG sollten Projektträgerinnen bzw. Projektträger folgende naturschutzfachlich und aus Sicht des Boden- und Gewässerschutzes relevanten Planungsparameter bei Planung, Bau und Betrieb von Solar-Freiflächenanlagen beachten:
  - Nutzung und Unterhaltung: Die Grundflächen innerhalb von Solar-Freiflächenanlagen (eingezäunter Bereich) sollen extensiv bewirtschaftet bzw. gepflegt werden. Denkbar ist z. B. extensive Tierhaltung (Schafe) und die Ansaat standorttypischer Pflanzenmischungen aus regionaler Herkunft wie Blühpflanzen als Insektenhabitat. Mulchen zur Grünlandpflege ist

[27] Vgl. Wärmeplanungsgesetz vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394).

auszuschließen. Eine Mahd hat ausschließlich mit insektenfreundlicher Mähtechnik (zum Beispiel Balkenmäher) zu erfolgen. Das Mahdgut ist zu entfernen.

- Zerschneidungswirkung: Zur Minderung der Zerschneidungswirkung sind die erforderlichen Einzäunungen so zu gestalten, dass Kleintiere problemlos queren können. Der Bodenabstand der Zaununterkante sollte nicht unterhalb von 20 cm liegen.
- Bei großflächigen Anlagen sind Querungskorridore[28] (nutzbare Mindestbreite 50 m, vergleiche „Merkblatt zur Anlage von Querungshilfen für Tiere und zur Vernetzung von Lebensräumen an Straßen“, MAQ, Ausgabe 2023) für Großsäuger zwischen den Anlagenteilen zu berücksichtigen. Etwa alle 1.000 Meter oder bei bekannten überregionalen Wildquerungskorridoren und Verbundachsen sind entsprechende Bereiche von Solar-Modulen und sonstigen Anlagenteilen freizuhalten. Dabei sind mögliche Fallenwirkungen (z. B. durch Wildschutzzäune an Bundesautobahnen) zu beachten. Zu- und Ableitungskorridore sind von oberirdischer Infrastruktur, Einzäunung und ähnlichem freizuhalten, Jagdausübung und die Anlage jagdlicher Einrichtungen sollen in Anlehnung an das Verbot in § 29 Absatz 5 Nr. 8 des Landes Jagdgesetz im Abstand von 200 Metern zum Korridor vermieden werden, gegebenenfalls sind Lenk- und Anlockmaßnahmen (Flächen mit erhöhter Attraktivität für z. B. Rotwild) erforderlich. Diese Bereiche können gleichzeitig als Kompensationsmaßnahme anerkannt werden. Unter dem Gesichtspunkt des Boden- und Grundwasserschutzes hat die Errichtung, der Betrieb und der Rückbau bodenschonend zu erfolgen.
- Materialumlagerungen sind auf das unvermeidliche Maß zu beschränken. Zum Schutz des Oberbodens ist ein flächiger Bodenauf- oder -abtrag nicht zugelassen (vergleiche sinngemäß § 11a Absatz 4 LNatSchG);
- eine großflächige Planierung bzw. Nivellierung der Fläche (> 1.000 m², vergleiche sinngemäß § 11a Absatz 4 LNatSchG) ist zu vermeiden.

[28] Zur Hilfestellung bei der Gestaltung kann das „Merkblatt zur Anlage von Querungshilfen für Tiere und zur Vernetzung von Lebensräumen an Straßen“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) herangezogen werden, im Internet abrufbar unter: https://www.nul-online.de/aktuelles/news/article-7240470-201976/merkblatt-zur-anlage-von-querungshilfen-fuer-tiere-und-zur-vernetzung-von-lebensraeumen-an-strassen-.html.

- Versiegelungen für Fundamente, Kabelgänge, Verteilergebäude, Zufahrten etc. sind so weit wie möglich zu vermeiden. Flächige Befestigungen sind wassergebunden oder teildurchlässig zu gestalten (z. B. Rasengittersteine).
- Als Hilfestellung können die Arbeitshilfe „Bodenschutz bei Standortauswahl, Bau, Betrieb und Rückbau von Freiflächenanlagen für Photovoltaik und Solarthermie“ und für die bodenkundliche Baubegleitung nach § 4 Absatz 5 BBodSchV die DIN 19639-2019/09 „Bodenschutz bei Planung und Durchführung von Bauvorhaben“ herangezogen werden.
- Tiefgründungen oder großflächige Betonfundamente für die Module sind grundsätzlich zu vermeiden.
- Bei Gründungen in der gesättigten Zone oder im Grundwasserschwankungsbereich ist sicherzustellen, dass eine nachteilige Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit durch Auslaugung ausgeschlossen wird.
- Auf chemische Reinigungsmittel, chemische Unkrautbeseitigung und Düngung ist zu verzichten.
- Bei Solarthermie-Freiflächenanlagen ist die Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (§ 35 AwSV) zu beachten. Bei Solar-Freiflächenanlagen, die mit Anlagen zum Speichern von Energie ausgestattet sind, sind für diese Anlagen Anforderungen nach der AwSV zu prüfen, insbesondere hinsichtlich der Löschwasserrückhaltung.

- Rückbau: Nach Beendigung der Nutzungsdauer sind die baulichen Anlagen vollständig zurückzubauen (einschließlich Fundamente, Stromleitung, etc.) und alle durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage entstandenen Beeinträchtigungen rückstandslos zu beseitigen. Der Rückbau ist durch entsprechend verpflichtende Regelungen im Rahmen des Bauleitplanverfahrens sicherzustellen.[29]
  Landwirtschaftliche Flächen, die zum Zeitpunkt der Anlagengenehmigung Dauergrünlandflächen im Sinne des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes waren, dürfen nur nach den zum Zeitpunkt des Rückbaus für Dauergrünland maßgeblichen Vorschriften genutzt werden.

[29] Zur Hilfestellung können der Leitfaden „Bodenschutz auf Linienbaustellen“ (LLUR 2020) auch den Leitfaden „Bodenschutz bei Standortauswahl, Bau, Betrieb und Rückbau von Freiflächenanlagen für Photovoltaik und Solarthermie“ (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO), Stand: 28.02.2023) herangezogen werden.

- Für Anlagen auf Deponien gilt der bundeseinheitliche Qualitätsstandard 7-4a „Technische Anforderungen an die Errichtung von Photovoltaikanlagen auf Deponieoberflächenabdichtungssystemen" der LAGA Ad-Hoc-AG „Deponietechnik" vom 01.12.2022.
  - Brandschutz: Um ein Übergreifen eines Brandes in angrenzende Naturräume zu vermeiden und zur Reduzierung des Einsatzes von Löschwasser im Brandfall, sind die Anforderungen an den Brandschutz der Solar-Anlage nach § 15 der Landesbauordnung bereits bei der Aufstellung des Bebauungsplanes zu berücksichtigen. Dies gilt in erster Linie für die Ausweisung der Baufelder, die so festzusetzen sind, dass einer Brandausbreitung vorgebeugt wird und wirksame Löscharbeiten erfolgen können. Dabei ist insbesondere auf die Einhaltung der erforderlichen Mindestabstände und notwendige Brandgassen zu achten. Die Beteiligung der Brandschutzdienststellen sowie der örtlichen Feuerwehren als Träger öffentlicher Belange ist sicherzustellen. Für Gebiete mit hoher oder sehr hoher Wald-/Flächenbrandgefahr (insbesondere Gebiete der Waldbrandgefahrenklasse A oder A1) oder z.B. in Trinkwassergebieten können sich zusätzliche Anforderungen ergeben. Die Fachempfehlung der Arbeitsgemeinschaft der Leiterinnen und Leiter der Berufsfeuerwehren und des Deutschen Feuerwehrverbandes „Umgang mit Photovoltaik-Anlagen“ kann als Hilfestellung herangezogen werden.
- Die entsprechenden Unterlagen sind mit der Antragstellung einzureichen und deren Tragfähigkeit gegenüber der jeweils zuständigen Behörde nachzuweisen. Die oben beschriebenen Anforderungen werden als Standardbau- und -betriebsweise der weiteren Betrachtung zur Eingriffsregelung zugrunde gelegt.

Ergänzend wird auf den Kriterienkatalog zur Naturverträglichen Gestaltung von Solarparks des Kompetenzzentrums Naturschutz und Energiewende (KNE) hingewiesen.

F. Hinweise zur Eingriffsregelung

Unabhängig davon, ob privilegiert oder durch Bauleitplanverfahren zugelassen, stellt der Bau von Solar-Freiflächenanlagen einen Eingriff in Natur und Landschaft dar. Da diese Anlagen in der Regel im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens umgesetzt werden, ist die Eingriffsregelung gemäß § 14 ff. BNatSchG nicht unmittelbar

einschlägig. Gleichwohl sind die erheblichen Umweltauswirkungen im Rahmen der Umweltprüfung zu ermitteln sowie im Umweltbericht zu beschreiben und zu bewerten (§ 2 Absatz 4 BauGB). Die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe a BauGB bezeichneten Bestandteilen (Eingriffsregelung nach dem BNatSchG) sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 BauGB zu berücksichtigen.

Soweit eine Inanspruchnahme von land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen geplant wird, sind gemäß § 1a Absatz 3 BauGB in Verbindung mit § 15 Absatz 3 BNatSchG die agrarstrukturellen Belange zu berücksichtigen. Danach sind insebesondere die für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden nur im notwendigen Umfang für Kompensationsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen. Für die Beurteilung der besonderen Eignung der Böden für die landwirtschaftliche Nutzung ist auf die regionalspezifisch hohe Ertragsfähigkeit Bezug zu nehmen. [30]

Wegen der spezifischen Auswirkungen großflächiger Solaranlagen auf die Naturgüter und das Landschaftsbild können die Regelungen des Gemeinsamen Runderlasses „Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Baurecht“ bezüglich der dort angegebenen Kompensationsanforderungen nur begrenzt angewendet werden, so dass aufgrund der in der Regel geringeren Eingriffsschwere bei flächenhaften Solaranlagen abweichende Kompensationsansätze wie folgt angewendet werden können:

- Für die Anlagenteile innerhalb des umzäunten Bereichs, zzgl. der bebauten Fläche außerhalb der Umzäunung (z. B. Nebenanlagen, Zufahrten etc.), sind Kompensationsmaßnahmen zur Einbindung der Anlagen in die Landschaft und zum Ausgleich bzw. Ersatz betroffener Funktionen des Naturhaushalts im Verhältnis von 1:0,25 herzustellen. Eingrünungsmaßnahmen und größere ungestörte Freiflächen zwischen den Teilflächen der Anlage (Querungskorridore) können angerechnet werden und führen zu einem reduzierten Kompensationserfordernis. Für Solar-Freiflächenanlagen in oder auf Gewässern

[30] Die bodenfunktionale Gesamtleistung kann flächenscharf dem Umweltportal/Thema Boden/Bodenbewertung entnommen werden.

ist i. d. R. der Kompensationsbedarf im Verhältnis 1:0,25 (ohne Reduktionsmöglichkeit) in Bezug auf die installierte Kollektorfläche zu ermitteln. Für PV-Freiflächenanlagen, für die eine Grundflächenzahl von 1,0 gem. § 19 Abs. 5 BauNVO zugelassen wird, ist der Kompensationsbedarf im Verhältnis von 1:0,3 (ohne Reduktionsmöglichkeit) zu ermitteln.

- Bei vollständiger Umsetzung der oben definierten naturschutzfachlichen Anforderungen an die Ausgestaltung von Solar-Freiflächenanlagen kann eine Reduzierung der Kompensationsanforderung bis auf den Faktor 1:0,1 erfolgen (vergleiche E.). Dies ist im Einzelfall mit der zuständigen unteren Naturschutzbehörde abzustimmen.
- Für Standorte, die bereits vollständig versiegelt sind, ist in der Regel keine zusätzliche Kompensation für den Naturhaushalt erforderlich, da regelmäßig eine Kompensation für die bestehende Vollversiegelung bereits erfolgt ist (Vermeidung Doppelkompensation). Die Regelungen zum Landschaftsbild bleiben unberührt.
- Grundsätzlich sind auf Flächen mit fachrechtlicher Ausschlusswirkung Solar-Freiflächenanlagen nicht zulässig. Sofern für Eingriffe (auch temporäre) in Schutzgebiete (Natura 2000, Nationalparks, NSG), gesetzlich geschützte Biotope oder hochwertige Naturflächen (Naturschutzfachwert 4 bis 5) aufgrund ihrer Vorrangigkeit im Einzelfall im Zuge einer Ausnahme oder Befreiung doch zugelassen werden, ist eine zusätzliche Kompensation im Verhältnis 1:1 erforderlich (vergleiche D. VI.). Sofern bestehende oder festgesetzte Kompensationsmaßnahmen sowie Funktionselemente mit besonderer Bedeutung für die Schutzgüter Boden und Wasser (vergleiche D. V.) betroffen sind, ist gleichfalls eine zusätzliche Kompensation im Verhältnis 1:1 erforderlich (vergleiche hierzu auch Orientierungsrahmen Straßenbau SH 2004).
- Bei großflächigen oder großvolumigen Wärmespeichern von Solarthermie-Freiflächenanlagen sind neu zu versiegelnde Flächen mit dem Faktor 1:1 zu kompensieren, da hier von einer Vollversiegelung ausgegangen werden muss. Böschungsflächen sind standortheimisch und standortgerecht einzugrünen. Die oben beschriebenen Regelungen für geschützte oder besonders wertvolle Bereiche bleiben unberührt.

Bei Abweichungen von der oben beschriebenen Standardbau- und -betriebsweise (vergleiche E.) bedarf es einer Einzelfallprüfung, insbesondere hinsichtlich der Faktoren für die Eingriffsschwere.

Für Eingriffe in das Landschaftsbild sind Eingrünungsmaßnahmen (Gehölzpflanzungen) um Solar-Freiflächenanlagen obligatorisch, um das Landschaftsbild wiederherzustellen bzw. neu zu gestalten, sofern dies nicht zu nachteiligen Auswirkungen bezüglich des Meideverhaltens von Offenlandarten (zum Beispiel. Kiebitz oder Feldlerche) führt (alternativ zum Beispiel Wassergräben, Landschaftsverwallung).

Sofern geeignet, können die Maßnahmen multifunktional auch als Kompensation für Eingriffe in den Naturhaushalt anerkannt werden.

Hinsichtlich der Anforderungen des Artenschutzrechts gemäß § 44 Absatz 1 BNatSchG und des Habitat-Schutzrechts (Natura 2000) nach § 34 BNatSchG sind die einschlägigen Regelungen und Hinweise zu beachten. Gegebenenfalls erforderliche Schutz- und Vermeidungsmaßnahmen sind im Umweltbericht darzustellen und zwingend zu beachten, ebenso wie gegebenenfalls erforderliche vorgezogene Ausgleichsmaßnahen (sog. CEF-Maßnahmen) oder Kohärenzsicherungsmaßnahmen bei vorrangigen Solar-Freiflächenanlagen und fehlenden Alternativstandorten. Sofern geeignet, können diese Maßnahmen multifunktional auch als Kompensation für Eingriffe in den Naturhaushalt anerkannt werden.

Weiterführende Informationen sind z. B. über das Bundesamt für Naturschutz (BfN) 2009: Naturschutzfachlich Bewertungsmethoden für Freilandphotovoltaikanlagen (BfN Skript 247) zu erhalten.

G. Instrumentelle und sonstige Hinweise zur Bauleitplanung

Neben den rechtlich erforderlichen Planwerken der Bauleitplanung stellen sich folgende Instrumente als besonders geeignet dar:

I. Informelle Rahmenplanung:

Das oben dargestellte informelle gesamträumliche Rahmenkonzept (C.) stellt sich als Basis der Steuerung der Gesamtentwicklung und der Bauleitplanung für das einzelne Projekt als ein sehr flexibles Instrument dar. Die Vorprüfung der Flächen ermöglicht ein zügiges Bauleitplanverfahren für die dort erfassten geeigneten Flächen. Die Gemeinde ist damit nicht zwingend an ein festes Standortkonzept gebunden. Wenn sich neue Entwicklungsoptionen darstellen, kann sie bei Bedarf gegebenenfalls zügig nachsteuern.

II. Abstimmung mit den Netzbetreibern

Die Planung von Freiflächenanlagen hat unter den energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen an Zahl und Größe dramatisch zugenommen und stellt die Netzbetreiber vor gewaltige Herausforderungen. Unser größter Verteilnetzbetreiber in Schleswig-Holstein, die SH Netz AG, meldet Netzanschlussanfragen von mehr als 18 GW. Damit überschreitet die PV-Einspeiseleistung die Versorgungsleistung des Verteilnetzes um das 7-Fache und verursacht einen umfassenden Umbau unseres Stromversorgungsnetzes. Auch wenn in Schleswig-Holstein das Verteilnetz für die Nutzung der Windenergie schon vielerorts erheblich ausgebaut wurde, stehen diese Leitungskapazitäten nur beschränkt für die Solarstromeinspeisung zur Verfügung. So haben PV-Freiflächenanlagen in der Regel eigene Netzverknüpfungspunkte mit zusätzlichen Transformatoren und dem nachfolgenden Ausbaubedarf bis hin zum Übertragungsnetz. Die Folge sind Wartezeiten auf den Netzanschluss bzw. die vollständige Netzeinspeisung bis hin zu 10 Jahren bei Ausbaumaßnahmen im Höchstspanungsnetz. Eine Vielzahl neuer Verknüpfungsfunkte zwischen dem Verteil- und dem Höchstspannungsnetz sind für die Bundesbedarfsplanung angemeldet und werden sukzessive in den kommenden Jahren errichtet. Um die Planung der Netzbetreiber möglichst zielgerichtet auf den lokalen Bedarf ausrichten zu können, ist eine möglichst frühzeitige Abstimmung mit den Netzbetreibern erforderlich. Die Netzbetreiber können erst nach hinreichender Konkretisierung von PV-Ausbauplanungen die Neubauvorhaben in ihre Prioritätenliste aufnehmen.

Grundsätzlich sollte parallel zum Netzausbau in der Kommune das Potenzial der lokalen Sektorenkopplung geprüft werden, um den Netzausbaubedarf und die damit verbundenen Kosten auf das notwendige Minimum zu beschränken und die Wertschöpfung aus der PV-Stromnutzung in der Region zu erhöhen. So können Stromspeicheranwendungen wie z.B. die Wasserstoffelektrolyse in Kombination mit der Abwärmenutzung die lokale Wertschöpfung erhöhen und saisonale Lösungen für die lokale Wertschöpfung generieren. Ebenso kann die volatile elektrische Energie auch in Tagesspeichern für die Ladung lokaler Elektrofahrzeuge angeboten werden. Insbesondere Gewerbebetriebe mit ihren Fahrzeugflotten und ihrem Energiebedarf sind auf wirtschaftlich attraktive lokale Angebote angewiesen, für die es die Weichenstellungen in Richtung Sektorkopplung braucht.

Kommunen und Verteilnetzbetreiber sind gefordert, möglichst frühzeitig miteinander zu kommunizieren und ihre Planungen eng abzustimmen. Auch den Kommunen kommt Verantwortung für eine effiziente Sektorenkopplung zu, denn die Weichen für den nachhaltigen Umbau in Richtung einer klimaneutralen Energiewirtschaft werden vor Ort gestellt. Deshalb ist mit der Ausweisung von PV-Freiflächen zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Solarstromerzeugung mit einem energiewirtschaftlichen Nutzen in der Region verbunden werden kann. Dazu gehören insbesondere systemdienliche Stromanwendungen, die dazu beitragen, das volatile Solarstromangebot zur Entlastung des Stromnetzausbaubedarfs zu nutzen oder zu speichern.

III. Flächenmanagementkataster

Das Innenministerium hat am 03.07.2023 den Kommunen das "Flächenmanagementkataster Schleswig-Holstein" (FMK SH) als neue Web-Anwendung im Internet kostenlos zur Verfügung gestellt. Die Kommunen des Landes können darin ihre Flächenpotentiale zur Nachverdichtung und Umnutzung und auch zur Entwicklung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen erfassen, planen und bewerten. Das Angebot richtet sich ausschließlich an Kommunen und kommunale Akteure und ist eine wertvolle Unterstützung für die gemeindliche Entwicklung. Die Implementierung eines **PV-Freiflächenatlasses** verschafft den Kommunen zusätzlich einen Überblick über den Bestand von Photovoltaik-Freiflächenanlagen in ihrem Gemeindegebiet und gibt ihnen die Möglichkeit, neue Anlagenstandorte einfacher und mit Mensch und Natur verträglich zu planen. Netzbetreiber bekommen gleichzeitig frühere Kenntnis über neue Planungen im Land und die Chance, rechtzeitig einen Anschluss an das Leitungsnetz sicherzustellen.

IV. Vorhabenbezogene Planung – Vorhaben- und Entschließungsplan (VEP) gemäß § 12 BauGB

In der Regel stellt sich das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans als besonders geeignet dar, da hier die Satzung mit vertraglichen Vereinbarungen eng und verbindlich verzahnt wird. In dem Rahmen können neben den Erfordernissen der Erschließung und der Ausgleichsverpflichtungen auch zeitliche Bindungen für die

Photovoltaik-Nutzung und gegebenenfalls auch die Rückbauverpflichtung niederschwellig gesichert werden.

V. Städtebauliche Verträge gemäß § 11 BauGB

Das gängige bauplanungsrechtliche Instrument des städtebaulichen Vertrages kann im Rahmen eines Bauleitplanverfahrens ähnliche Funktionen erfüllen wie der Durchführungsvertrag zu einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan.

VI. Öffentlichkeitsarbeit – Beteiligung der Bevölkerung

Für die Akzeptanz der Vorhaben spielt neben der erkennbaren Berücksichtigung der unterschiedlichen Belange und Nutzungsansprüche die Einbindung der Bevölkerung eine wesentliche Rolle. Schon das Verfahren zur Entwicklung des Rahmenkonzeptes sollte mit einer frühzeitigen Einbindung der Öffentlichkeit verbunden werden und Raum für Transparenz und Akzeptanz schaffen, zumal mit der Realisierung von Solar-Freiflächenanlagen ein wichtiger Beitrag zur Erreichung der Klimaschutz- und Umweltziele (Bodenschutz, Gewässerschutz, Naturschutz/Biodiversität) geleistet wird.

In diesem Rahmen kann gegebenenfalls auch diskutiert werden, ob und inwieweit auch die Unterstützung von Projekten zur Errichtung von Gebäude-Solaranlagen eine Alternative oder Ergänzung zur Energieerzeugung durch Freiflächenanlagen darstellen kann, um auch das Ziel der jeweils des jeweils hälftigen Solarausbaus auf Dach- und Freiflächen im Blick zu behalten.

Die Beteiligungsverfahren im Bauleitplanverfahren können und sollen zudem verdeutlichen, dass mit dem gewählten transparenten Verfahren und dem geschaffenen rechtlichen Rahmen Rechtssicherheit und Verlässlichkeit geschaffen werden.

H. Inkrafttreten und Außerkrafttreten

Dieser Erlass tritt mit seiner Veröffentlichung in Kraft und ist befristet bis zum 01.10.2027. Zeitgleich tritt der Erlass über die Grundsätze zur Planung von

großflächigen Solar-Freiflächenanlagen im Außenbereich vom 1. September 2021 (Amtsblatt für Schleswig-Holstein 2022 S. 118) außer Kraft.

I. Anhang

- **Anhang:** Übersichtskarte über die von der Teil-Privilegierung in § 35 Absatz 1 Nr. 8 b) BauGB betroffen Autobahnen und Schienenwege