



# Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT  
DER MINISTER

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg  
Postfach 103439 • 70029 Stuttgart

**Rundschreiben**  
an die kommunalen Planungsträger

Stuttgart 16.02.2018

Durchwahl 0711 126-1228

Aktenzeichen 6-4583/992/1

(Bitte bei Antwort angeben!)

Nachrichtlich:  
Regierungspräsidien (Abteilungen 2, 3, 5 und  
Kompetenzzentren Energie)

## Hinweise zum Ausbau von Photovoltaik-Freiflächenanlagen

### Anlagen

- Verordnung der Landesregierung zur Öffnung der Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen für Gebote auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten (Freiflächenöffnungsverordnung – FFÖ-VO)
- Übersichtskarte benachteiligte Gebiete Baden-Württemberg zum Stand 1986/1997

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Umsetzung der Energiewende und zum Erreichen der Klimaschutzziele der Landesregierung muss neben der schwerpunktmäßigen Erschließung des solaren Dachflächenpotenzials der Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik weiter vorangebracht werden. Hierzu hat der Ministerrat am 7. März 2017 auf Grundlage der Länderöffnungsklausel des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2017) die Verordnung zur Öffnung der Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen für Gebote auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten (Freiflächenöffnungsverordnung – FFÖ-VO) beschlossen.

Nach Maßgabe des EEG 2017 wird die Vergütungshöhe des erneuerbaren Stroms aus großen Windenergie-, Photovoltaik- und Biomasseanlagen durch wettbewerbliche

Ausschreibungen ermittelt. Für Photovoltaik-Freiflächenanlagen sieht das EEG 2017 als zulässige Flächenkulisse vor allem Konversionsflächen und Seitenrandstreifen entlang von Autobahnen und Schienenwegen vor. Konkurrenzfähige Flächen dieser Art gibt es in Baden-Württemberg jedoch nahezu nicht. Um große Photovoltaikanlagen im innerdeutschen Bieterwettbewerb wettbewerbsfähig zu machen und um den Anteil von klimafreundlichem Solarstrom unter Ausnutzung der sehr guten solaren Einstrahlungswerte in Baden-Württemberg zu erhöhen, hat die Landesregierung deshalb die Freiflächenöffnungsverordnung verabschiedet. Damit können Gebote für Solarparks mit einer installierten Leistung von mehr als 750 Kilowatt (kW) bis 10 Megawatt (MW) sowohl auf Acker- als auch auf Grünlandflächen in sogenannten benachteiligten Gebieten gemäß § 3 Nr. 7 EEG 2017 zugelassen werden (s. Übersichtskarte zur benachteiligten Gebietskulisse in Baden-Württemberg zum Stand 1986/1997).

Gleichzeitig soll eine übermäßige Beanspruchung von landwirtschaftlich oder natur- schutzfachlich wertvollen Flächen verhindert werden. Hierzu wurde in § 2 Absatz 2 FFÖ-VO die Öffnung der benachteiligten Gebietskulisse durch eine landesspezifische Zuschlagsgrenze von 100 MW pro Kalenderjahr von vorneherein mengenmäßig begrenzt, was einer Fläche von maximal 150 bis 200 Hektar (ha) pro Kalenderjahr entspricht. Überdies ist nach § 37 Absatz 3 EEG 2017 die zulässige Gebotsgröße pro Projekt auf 10 MW und damit auf eine Fläche von etwa 15-20 ha beschränkt. In den Zielen der FFÖ-VO (§ 1) ist darüber hinaus festgehalten, dass die Interessen der Landwirtschaft sowie des Natur- und Landschaftsschutzes gewahrt werden sollen, indem sowohl besonders geeignete landwirtschaftliche Nutzflächen, auch hinsichtlich der Einstufung der Leistungsfähigkeit der Böden und in Bezug auf die wirtschaftliche Bedeutung für landwirtschaftliche Betriebe, als auch für den Natur- und Landschafts- schutz bedeutsame Flächen möglichst geschont werden.

Da die Flächenkulisse der benachteiligten Gebiete vom Bundesgesetzgeber vorge- geben ist und Einschränkungen oder Abweichungen hiervon durch Länderver- ordnungen und damit im Auktionsverfahren nicht zulässig sind, kommt den Trägern der Bauleitplanung im Hinblick auf einen natur- und landwirtschaftsverträglichen Aus- bau der Freiflächen-Photovoltaik entsprechend der Zielbestimmung des § 1 Satz 3 FFÖ-VO eine aktive und lenkende Rolle zu. Mit diesem Schreiben sollen im Einver- nehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau und dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Hilfestellungen für die kommunale Bauleitplanung beim Ausbau von Solarparks gegeben werden.

## **1. Bauleitplanung**

Die Entscheidung, ob und auf welchen Flächen ein Solarpark errichtet werden soll, obliegt mit Blick auf die kommunale Planungshoheit der zuständigen Kommune vor Ort bzw. dem sonstigen Träger der Bauleitplanung. Die Kommunen haben in der bauleitplanerischen Abwägung zwar etwaige Festlegungen der Regionalpläne für Standorte von regionalbedeutsamen Photovoltaikanlagen (Vorbehaltsgebiete, textliche Festlegungen) zu berücksichtigen, bestimmen aber gleichwohl maßgeblich den Rahmen der Umsetzung und können damit wichtige Impulse für den Klimaschutz und den Umbau des Energiesystems setzen. Denn Freiflächenanlagen können nicht überall errichtet werden, sondern benötigen als nicht privilegierte Vorhaben im Außenbereich grundsätzlich einen Bebauungsplan und ggf. eine Änderung des Flächennutzungsplans. Zudem ist für die Teilnahme an einer Ausschreibung nach EEG 2017 zumindest ein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan erforderlich. In der Praxis wird der Anstoß für eine Planung häufig durch einen Antrag eines Investors bzw. eines Grundstückeigentümers gegeben werden.

Die Bauleitplanung bietet die Möglichkeit, anhand klarer und fachlich begründeter Kriterien und einer umfassenden Abwägung ortsangepasste Standortkonzepte und sachgerechte Lösungen unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort zu entwickeln. Dabei kann auf der Ebene der Bauleitplanung gut auf die örtlichen Besonderheiten eingegangen werden. Ein Anspruch eines Investors oder eines Grundstückseigentümers auf Aufstellung eines Bauleitplans besteht nicht.

Aufgrund der Größe von Solarparks kann sich unter Umständen eine interkommunale Planung anbieten. Auch wenn der Ausweisung von Flächen für Solarparks - anders als bei der Windenergieplanung - keine Ausschlusswirkung für den restlichen Planungsraum zukommt, hat es die Kommune im Rahmen der Prüfung des Planungserfordernisses von Solarparks in der Hand, ob und welche Standorte ausgewiesen werden.

Flächen für Solarparks werden in der Regel als Sonderbauflächen im Flächennutzungsplan bzw. als sonstiges Sondergebiet i.S.v. § 11 Abs. 2 Baunutzungsverordnung (BauNVO) in einem Bebauungsplan ausgewiesen.

Um den Kosten- und Planungsaufwand für die Kommunen gering zu halten, kommt die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gemäß § 12 BauGB

(Vorhaben- und Erschließungsplan) in Betracht. Hierdurch kann nicht nur der Kosten- und Planungsaufwand auf den Investor übertragen und das Verfahren beschleunigt werden, sondern der Planungsträger kann mit dem Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verschiedene Gestaltungsvorgaben vereinbaren wie zum Beispiel die Art und Weise von Ausgleichsmaßnahmen und weitere ökologischen Standards, sowie Regelungen zu Nebenanlagen, zur Art der Aufständigung, der Abstände zwischen den Modulen, zum vollständigen Rückbau der Anlage nach dauerhafter Aufgabe der Nutzung oder zur Nachnutzung der Fläche (z.B. landwirtschaftliche Folgenutzung). Um Planungen vorzubeugen, die nicht in angemessener Zeit realisiert werden, sollte nach § 12 Absatz 1 Satz 1 BauGB ferner eine bestimmte Frist vereinbart werden, innerhalb derer das Vorhaben umzusetzen ist. Zu den verschiedenen Regelungsmöglichkeiten im Verhältnis zwischen Planungs- und Vorhabenträger werden im Rahmen der Behandlung der einzelnen Fachbelange unter Ziffer 2 weitere Ausführungen gemacht.

Bei Aufstellung der Bauleitpläne sind die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, zu ermitteln und zu bewerten. Die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Zudem darf nicht gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften verstoßen werden. Bauleitpläne sind nach § 1 Absatz 4 BauGB den Zielen der Raumordnung anzupassen. Dabei muss im Einzelfall geprüft werden, ob ein Vorhaben - auch unter Berücksichtigung einschlägiger Ausnahmen - mit den Zielen der Raumordnung in Einklang steht. Ergibt diese Prüfung, dass ein Ziel der Raumordnung - auch unter Berücksichtigung einschlägiger Ausnahmen - der Solarenergienutzung entgegenstehen, kann ggf. im Einzelfall von einer Kommune ein Zielabweichungsverfahren beantragt werden. Ist eine Zielabweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar oder werden die Grundzüge der Planung berührt, kann eine Vereinbarkeit mit den regionalplanerischen Vorgaben nur über eine Regionalplanänderung hergestellt werden.

Bei der Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans zur Ausweisung von Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen muss nach § 2 Absatz 4 BauGB eine Umweltprüfung durchgeführt werden, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und in einem Umweltbericht nach Maßgabe von Anlage 1 zum BauGB beschrieben und bewertet werden. Der Umweltbericht dient den Behörden, Verbänden und der Öffentlichkeit als wichtige Informationsgrundlage. Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen.

## **2. Standortfaktoren für Solarparks**

Im Folgenden werden die wesentlichen Ausschluss- und Standortfaktoren für Solarparks insbesondere aus energiewirtschaftlicher, landwirtschaftlicher, natur- und umweltschutzrechtlicher Sicht dargestellt, da sich im Einzelfall Spannungsfelder zwischen den angeführten Belangen ergeben können. Beispielsweise können aus naturschutzfachlicher Sicht weniger bedeutend erscheinende Acker- oder Intensivgrünlandflächen landwirtschaftlich besonders hochwertig sein, während naturschutzfachlich hochwertige Extensivflächen (landwirtschaftliche Grenz- und Untergrenzfleuren) aus dem Blickwinkel der Landwirtschaft im Einzelfall weniger konfliktträchtig sind. Neben den energiewirtschaftlichen Aspekten sollen daher beim Bau von Solarparks nach der Zielbestimmung des § 1 Satz 3 FFÖ-VO auch die Interessen der Landwirtschaft und des Naturschutzes gewahrt werden, indem sowohl besonders hochwertige landwirtschaftliche Nutzflächen als auch für den Natur- und Landschaftschutz bedeutsame Flächen möglichst geschont werden.

### **2.1 Vorgaben und Belange der Energiewirtschaft und des Klimaschutzes**

Gemäß § 2 Absatz 1 FFÖ-VO können Gebote für Solarparks mit einer installierten Leistung von mehr als 750 kW bis maximal 10 MW auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten zugelassen werden. Bei der Begründung des städtebaulichen Erfordernisses i. S. von § 1 Abs.3 S.1 BauGB für eine Planung von Flächen für die Solarenergie können insbesondere die Freiflächenöffnungsverordnung der Landesregierung vom 7. März 2017, das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg vom 23. Juli 2013, das Integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg (IEKK) vom 15. Juli 2014 und ggf. ein kommunales Energiekonzept mit konkreten Zielen (für deren Umsetzung z.B. 10 ha Fläche für Photovoltaikanlagen benötigt werden) gewichtige Belange sein. Das IEKK sieht als energiepolitisches Ziel einen Anteil der Solarenergie von 12 Prozent an der Bruttostromerzeugung bis zum Jahr 2020 vor. Hierfür ist ein jährlicher Photovoltaik-Zubau von 600 MW pro Jahr zwischen 2010 und 2020 erforderlich. Durch die niedrigen Vergütungssätze im EEG ist der Photovoltaik-Ausbau auf zuletzt 160 MW im Jahr 2015 zurückgegangen. Ende 2015 betrug der Anteil der Solarenergie an der Bruttostromerzeugung in Baden-Württemberg 8,2 Prozent. Von der bis Ende 2015 insgesamt in Baden-Württemberg installierten Photovoltaikleistung von rund 5200 MW entfallen etwa 400 MW auf Freiflächenanlagen. Bis zum Jahr 2050 sollen rund 30 Prozent der Bruttostromerzeugung aus heimischer Solarenergie generiert werden. Damit wird die Photovoltaik neben der Windenergie zum Hauptträger der Energiewende. Dieses Ausbauziel erfordert mehr

als eine Verdreifachung der aktuell installierten Photovoltaikleistung auf rund 17000 MW mit entsprechendem Flächenbedarf auf Dächern und im Freiland.

Angesichts dieser sehr ambitionierten Ausbauziele sowie der knappen und wertvollen Freifläche sind die Kommunen daneben aufgefordert, ihre Dachflächenpotenziale zu mobilisieren.

In Bezug auf die konkrete Standortwahl für Solarparks stellen sich folgende energie-wirtschaftliche Anforderungen:

- **Flächenkulisse:** Für einen wirtschaftlichen Betrieb von Photovoltaik-Freiflächenanlagen ist eine Förderung nach dem EEG unerlässlich. Nach dem EEG 2017 ist für Anlagen größer 750 kW bis maximal 10 MW die Teilnahme an einer Ausschreibung vorgeschrieben. Kleinere Anlagen erhalten weiterhin eine Festvergütung. In beiden Fällen muss stets die jeweils zulässige Flächenkulisse beachtet werden. Die Standortwahl ist daher durch das EEG 2017 beeinflusst. Dementsprechend muss sich die planerisch ausgewiesene Fläche für Anlagen ab einer Leistung von mehr als 750 kW auf einer nach § 37 Absatz 1 Nr. 3 a) - i) EEG 2017 zugelassenen Flächenkategorie und für Anlagen bis einschließlich 750 kW auf einer Fläche nach § 48 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 a) - c) EEG 2017 befinden.

Dabei ist zu beachten, dass die FFÖ-VO mit der Öffnung der Flächenkulisse auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten ausschließlich für größere Photovoltaikanlagen mit einer installierten Leistung von mehr als 750 kW (also für Flächen ab etwa > 1 - 1,5 ha) und nur für Anlagen im Ausschreibungsregime gilt, die nicht gleichzeitig einer Flächenkategorie nach § 37 Absatz 1 Nr. 3 a) – g) EEG 2017 unterfallen. Landwirtschaftliche Flächen für kleine Freiflächenanlagen bis einschließlich 750 kW in der Festvergütung können dagegen nur genutzt werden, wenn sie in einer zulässigen Flächenkategorie nach § 48 Absatz 1 EEG 2017 und damit insbesondere innerhalb von Seitenrandstreifen zu Autobahnen oder Schienenwegen liegen.

Für die Begriffsdefinition der benachteiligten Gebiete wird nach § 3 Nr. 7 EEG 2017 auf die Richtlinie 86/465/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 in der Fassung der Entscheidung 97/172/EG (ABl. L 72 vom 13.3.1997, S. 1) Bezug genommen. Die Gebietskulisse ist damit statisch vorgegeben, so dass nachträgliche Änderungen außer Betracht bleiben. In Baden-Württemberg sind knapp zwei

Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche (rund 900 000 ha) als benachteiligte Gebiete nach o.g. Definition eingestuft. Die Daten zu den benachteiligten Gebieten mit Stand 1986 stehen im Energieatlas Baden-Württemberg unter dem Link <http://www.energieatlas-bw.de/sonne/freiflachen> in Kartenform sowie auch als Shapefiles zur Verfügung. Sind Gemeinden oder Gemarkungen vollständig als benachteiligtes Gebiet erfasst, sind die Daten abschließend und verbindlich. In den wenigen Fällen, in denen nur Teilgemarkungen als benachteiligtes Gebiet eingestuft sind, sind die digitalisierten Daten jedoch für eine verbindliche und flurstückscharfe Auskunft nicht ausreichend. In diesen Fällen erteilen ausschließlich die jeweils zuständigen unteren Landwirtschaftsbehörden verbindliche und schriftliche Auskunft, welche Flurstücke in der betroffenen Teilgemarkung zur maßgeblichen benachteiligten Gebietskulisse von 1986 gehören.

- Wirtschaftlichkeit von Projekten: Da in den Ausschreibungsverfahren aufgrund des begrenzten Ausschreibungsvolumens und der großen Nachfrage ein hoher Wettbewerbs- und Preisdruck herrscht, ist für eine Zuschlagserteilung die Wirtschaftlichkeit eines Projekts von zentraler Bedeutung. Die Wirtschaftlichkeit eines Projekts hängt neben den Investitions- und Betriebskosten (Wartung, Pacht usw.) vorwiegend von flächenbezogenen Bedingungen wie der Flächen-/ Projektgröße, der Sonneneinstrahlung, Verschattung, Ausrichtung, Flächenzuschnitt, Flächenneigung, Untergrundbeschaffenheit, Nähe zum Netzverknüpfungspunkt und der Erschließungssituation ab.

Besonders geeignet sind ebene Flächen ohne Verschattung und möglichst mit kompaktem Zuschnitt, um die Kosten für mögliche Zaunanlagen möglichst gering zu halten. Bei geneigten Flächen sollte die Neigung möglichst nach Süden orientiert sein, damit ein hoher Flächenertrag (kWh/ha) gegeben ist. Stark geneigte Flächen sind jedoch aufgrund der negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild sowie ggf. höheren Kosten bei der Grünpflege nur bedingt geeignet. Bei einer Neigung von mehr als 10 bis 15 Grad ist eine detaillierte Untersuchung nötig (z.B. ob eine Aufständigung entlang der Hangneigung möglich ist).

Die bisherigen Ausschreibungen zu Freiflächenanlagen zeigen außerdem deutlich, dass die Zuschlagswahrscheinlichkeit aufgrund der Degressionseffekte mit der Projektgröße steigt. Bei einer zulässigen Gebotsgröße von 750 kW bis 10 MW entfielen knapp die Hälfte aller Zuschläge auf Gebote zwischen 5 MW und 10

MW (47 Prozent), was einer Fläche von 8 ha bis 16 ha entspricht (1,6 ha/MW). Gebote zwischen 2 MW und 5 MW machten einen Anteil von 34 Prozent an der bezuschlagten Gebotsmenge aus, wofür eine Fläche von 3,2 ha bis 8 ha veranschlagt werden muss. Kleinere Gebote konnten sich demgegenüber deutlich weniger durchsetzen.

- Sonstige Anforderungen und Hinweise für Freiflächenanlagen im Ausschreibungsverfahren:
  - Pro Kalenderjahr finden drei Solarausschreibungen jeweils zu den Gebots-terminen 1.2., 1.6. und 1.10. statt. Bereits für die Teilnahme an einer Ausschreibung ist zumindest ein Aufstellungs- oder Änderungsbeschluss für einen Bebauungsplan erforderlich, der zumindest auch mit dem Zweck der Errichtung einer Freiflächenanlage beschlossen worden ist (materielle Präqualifikation). Wenn zum Zeitpunkt der Auktionsteilnahme bereits ein entsprechender, beschlossener Bebauungsplan vorliegt, hat dies den Vorteil, dass die Zweitsicherheit, die nach erfolgreicher Teilnahme an einer Auktion vom Projektträger zu hinterlegen ist, nach §§ 37a Satz 2 Nr. 2, 37 Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 c EEG 2017 von 45 EUR auf 20 EUR pro kW zu installierende Leistung reduziert wird.
  - Realisierungsfristen: Damit ein erteilter Zuschlag nicht in zeitlicher Hinsicht nach § 37 d Absatz 2 Nr. 2 EEG 2017 erlischt und nicht nach §§ 55 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2, 35 Absatz 1 Nr. 1 EEG 2017 eine Strafzahlung anfällt, muss der Bieter innerhalb von 24 Monaten ab öffentlicher Bekanntgabe des Zuschlags die Ausstellung einer Zahlungsberechtigung beantragen, was zwingend die Inbetriebnahme der Solaranlage entweder aufgrund einer vorzeitigen Zulassung während der Planaufstellung nach § 33 BauGB oder aufgrund einer Baugenehmigung nach Abschluss der Bauleitplanung voraussetzt. Um eine Vergütungsverringerung nach § 54 Absatz 1 Satz 1 EEG 2017 zu vermeiden, muss ein Bieter jedoch bereits vor Ablauf des 18. Kalendermonats die Anlage in Betrieb genommen und die Ausstellung einer Zahlungsberechtigung beantragt haben.
  - Erhält ein Bieter keinen Zuschlag für sein Projekt, hat er die Möglichkeit, an weiteren Ausschreibungsrunden teilzunehmen. Um dennoch eine im Durchführungsvertrag vorgesehene Umsetzungsfrist zu wahren, sollte entweder der Durchführungsvertrag erst nach erfolgreicher Teilnahme an der Ausschreibung abgeschlossen oder die Umsetzungsfristen entsprechend großzügiger bemessen werden.

- Sollen in derselben Gemeinde im Umkreis von 2 km Flächen für mehrere Solarparks ausgewiesen werden, werden die Projekte nach § 24 Absatz 2 EEG 2017 zur Ermittlung der nach § 37 Absatz 3 EEG 2017 zulässigen Gebotsobergrenze von 10 MW zur Vermeidung einer Ballung von Solaranlagen in bestimmten Regionen und Gemeinden zusammengerechnet, wenn die Solarparks innerhalb von 24 aufeinanderfolgenden Kalendermonaten errichtet werden. Projekte, die nach dieser Vorschrift den Schwellenwert von 10 MW überschreiten, können nur zeitlich gestaffelt umgesetzt werden. Die vorgenannte Anlagenzusammenfassung nach § 24 Absatz 2 EEG 2017 gilt für ab dem 1. Juli 2018 in Betrieb genommene Freiflächenanlagen auch zur Ermittlung der Bagatellgrenze von 750 kW.
- Nach § 27 a Satz 1 EEG 2017 dürfen Betreiber bezuschlagter Anlagen in dem gesamten Förderzeitraum den erzeugten Strom nicht zur Eigenversorgung nutzen.

## **2.2 Vorgaben und Belange der Landwirtschaft**

Eine frühzeitige Beteiligung der Landwirtschaft (Eigentümer und Bewirtschafter sowie der Verbände) wird empfohlen.

Die unter Ziffer 2.1 genannten Wirtschaftlichkeits- bzw. Flächeneignungskriterien für Solarparks wie Flächengröße, Sonneneinstrahlung, Verschattung, Ausrichtung, Flächenzuschnitt und Flächenneigung sind gleichzeitig auch maßgebliche Wirtschaftlichkeits- bzw. Eignungskriterien für die nachhaltige Landbewirtschaftung. So sind z.B. ebene Flächen ohne Verschattung und möglichst mit kompaktem Zuschnitt nicht nur für die Energieerzeugung besonders geeignet, sondern auch für die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte in ökologisch wie konventionell wirtschaftenden Betrieben. Bei der Ausweisung von Standorten für die Solarnutzung auf landwirtschaftlichen Flächen sind daher Konkurrenzen mit der Landwirtschaft und der heimischen Nahrungs- und Futtermittelproduktion möglich.

Ferner können sich aufgrund des Flächenbedarfs der Anlagen durch den lokalen Entzug von insbesondere rentablen Bewirtschaftungseinheiten von bis zu maximal 20 ha Auswirkungen auf das lokale Pachtpreisgefüge und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Familienbetriebe ergeben, die aufgrund der strukturellen Entwicklung überwiegend Pachtflächen bewirtschaften.

- Um Nutzungskonflikte mit der Landwirtschaft möglichst gering zu halten, kommt der Standortwahl deshalb eine große Bedeutung zu. Für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Flächen sollen nach § 1 Satz 3 FFÖ-VO möglichst geschont werden. Sie sind aufgrund ihrer natürlichen Ertrags- und Leistungsfähigkeit von hoher Bedeutung für eine nachhaltige Landbewirtschaftung. Landwirtschaftliche Flächen werden in der sogenannten Flurbilanz bewertet. Besonders geeignete Flächen sind in der Flurbilanz als Vorrangfluren der Stufe I und II eingestuft:
  - Die Vorrangflur I umfasst überwiegend Flächen guter bis sehr guter Böden mit geringer Hangneigung und Flächen, die wegen ihrer strukturellen Standortgunst oder wegen ihrer besonderen Eignung für den Anbau von Intensivkulturen wie Reben, Obst, Gemüse, Hopfen, Spargel, Tabak, für die landwirtschaftliche Nutzung besonders hochwertig und in der Abwägung entsprechend zu berücksichtigen sind. Sie sind daher in der Abwägung mit entsprechendem Gewicht zu berücksichtigen.
- Die Vorrangflur II umfasst überwiegend Flächen mittlerer Bodenqualität mit einer geringen Hangneigung und Flächen, die wegen der ökonomischen Standortgunst für den nachhaltigen Landbau wichtig sind. Auch diese Flächen sind in der Abwägung mit entsprechendem Gewicht zu berücksichtigen. Zur Ermittlung der Ertragsfähigkeit und der Einstufung der Wertigkeit einer Fläche im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung steht die Flurbilanz Baden-Württemberg unter dem Link <http://www.lal-bw.de/pb/Len/Startseite/Unsere+Themen/Flurbilanz> als qualifiziertes Instrument zur Verfügung.
- Aus landwirtschaftlicher Sicht kommen vor allem mit Schadstoffen (z.B. mit PFC oder PAK) belastete Flächen, auf denen keine oder nur eingeschränkt Nahrungs- oder Futtermittel erzeugt werden können, oder Flächen mit Bewirtschaftungseinschränkungen z.B. im Rahmen von Grundwasserschutzmaßnahmen in Betracht.
- Regionalplanerische Festlegungen wie Vorranggebiete für die Landwirtschaft können einer Standortausweisung entgegenstehen. Ob die Ausweisung von Flächen zur Solarenergienutzung in regionalplanerisch als Ziel festgelegten Vorranggebieten für die Landwirtschaft u. ä. zulässig ist, richtet sich nach der konkreten Festlegung des jeweiligen Regionalplanes.

- Solarparks sind so zu betreiben und zu pflegen, dass nachteilige Auswirkungen auf benachbarte landwirtschaftlich genutzte Flächen ausgeschlossen werden.
- Um bei Nichtrealisierung oder nach dauerhafter Nutzungsaufgabe von Solarparks eine landwirtschaftliche Nutzung sicherzustellen, wird empfohlen, im Durchführungsvertrag zwischen Kommune und Vorhabenträger folgende Vereinbarungen zu treffen:
  - Im Durchführungsvertrag können Umsetzungsfristen für einen Solarpark geregelt werden. Wird der Solarpark z.B. mangels Bezuschlagung in der Ausschreibung nicht fristgemäß umgesetzt, kann die Gemeinde den Bebauungsplan im vereinfachten Verfahren aufheben, ohne dass Schadensersatzansprüche des Vorhabenträgers gegen die Gemeinde geltend gemacht werden können.
  - Für den Fall der dauerhaften Nutzungsaufgabe bietet sich im Durchführungsvertrag die Regelung einer vollständigen Rückbauverpflichtung bzgl. des Solarparks einschließlich möglicher Sicherungsmittel sowie einer landwirtschaftlichen Anschlussnutzung an.
  - Der Wiederaufnahme der früheren landwirtschaftlichen Nutzung im Fall von Ackerland nach einem Abbau der Anlage steht das Grünlandumbruchverbot nach § 27a Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (LLG) nicht entgegen, da dieses für Flächen, die nach dem 1. Januar 2015 zu Grünland werden, nicht gilt.

## **2.3 Vorgaben und Belange des Natur- und Landschaftsschutzes**

2.3.1 Für eine natur- und landschaftsverträgliche Standortwahl sind die nachfolgenden Ausschluss- und Restriktionskriterien zu beachten:

- Solaranlagen in Naturschutzgebieten (§ 23 Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG), im Nationalpark (§ 24 BNatSchG), in den Kernzonen von Biosphärengebieten (§ 25 BNatSchG), in flächenhaften Naturdenkmälern (§ 28 BNatSchG) oder in gesetzlich geschützten Biotopen (§ 30 BNatSchG, § 33 Naturschutzgesetz Baden-Württemberg - NatSchG) sind nicht zulässig.
- Im Rahmen einer speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung muss geklärt werden, ob die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BNatSchG einer Realisierung des Solarparks entgegenstehen. Liegt ein Verstoß gegen § 44

BNatSchG vor, ist zu prüfen, ob der artenschutzrechtliche Konflikt durch geeignete Maßnahmen vermieden werden kann oder ob im Hinblick auf das Beschädigungsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG die ökologische Funktion betroffener Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin gewährleistet ist oder diese durch vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen gewährleistet werden kann (§ 44 Abs. 5 BNatSchG). Schließlich kann geprüft werden, ob für den jeweiligen Verbotstatbestand die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme ggf. in Verbindung mit kompensatorischen Maßnahmen zur Sicherung des Erhaltungszustands (§ 45 Abs. 7 BNatSchG) gegeben sind.

- Je nach Lage des Solarparks sind zahlreiche weitere fachrechtliche Bestimmungen zu beachten. Dabei muss im Einzelfall geprüft werden, ob eine Vereinbarkeit mit folgenden Vorgaben besteht oder geschaffen werden kann:
  - *Verordnungen für Biosphärengebiete (§ 25 BNatSchG) und Verordnungen für Landschaftsschutzgebiete (LSG) (§ 26 BNatSchG)*

LSG-Verordnungen enthalten zumeist ein Bauverbot mit Erlaubnisvorbehalt, das auch für Solaranlagen gilt; auch für die Pflegezonen von Biosphärengebieten gilt ein Erlaubnisvorbehalt für die Errichtung baulicher Anlagen. Eine Erlaubnis ist in der Regel nicht geeignet, um einen Widerspruch des Vorhabens zum Schutzzweck der Verordnung auszuräumen. Bei der Planung von Solaranlagen in diesen Gebieten kommt bei kleinräumiger Betroffenheit (teilweises Hineinragen des Solarparks in das LSG) eine Planung in eine Befreiungslage in Betracht. Bei großflächiger Betroffenheit bedarf es für die Aufstellung eines Bebauungsplanes für Photovoltaik-Freiflächenanlagen einer vorherigen Änderung der Schutzgebietsverordnung, wobei hinsichtlich der Pflegezone des Biosphärengebiets eine derartige Verordnungsänderung nicht in Betracht kommt.
  - *Regelungen zu FFH- und Vogelschutzgebieten (Vereinbarkeit mit Erhaltungszielen und Schutzzweck)*

Solaranlagen dürfen grundsätzlich nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen von Europäischen Vogelschutzgebieten und FFH-Gebieten führen. Wenn die Planung geeignet ist, die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck dieser Gebiete erheblich zu beeinträchtigen, ist eine Verträglichkeitsprüfung gemäß § 34 BNatSchG in das Planungsverfahren zu integrieren.
  - *Regionalplanerische Festlegungen zum Freiraumschutz wie Regionale Grünzüge oder Gebiete für besonderen Freiraumschutz*

Ob die Ausweisung von Flächen zur Solarenergienutzung in regionalplanerisch als Ziel festgelegten Vorranggebieten zum Freiraumschutz (z.B. Regionale Grünzüge) zulässig ist, richtet sich nach der konkreten Festlegung des jeweiligen Regionalplanes.

- *Biotopverbund trockener, mittlerer und feuchter Standorte gemäß der Kartendarstellung der LUBW*
- *Naturpark (§ 27 BNatSchG)*

Auf Naturparkflächen, die zugleich anderen Schutzgebietsregelungen unterworfen sind (z. B. Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete) gelten die Regelungen der jeweiligen spezielleren Schutzgebietsform. Für die übrigen Naturparkflächen können die Städte und Gemeinden nach den Naturparkverordnungen durch Bauleitplanung Erschließungszonen festlegen, in denen die Erlaubnisvorbehalte für die Errichtung baulicher Anlagen gemäß der jeweiligen Naturparkverordnung regelmäßig nicht gelten. Im Rahmen des Bauleitplanverfahrens sind - neben anderen Belangen - die Schutzzwecke des Naturparks und die Ziele der Bauleitplanung, insbesondere die Gewinnung regenerativer Energie, zu berücksichtigen und in die Abwägung einzustellen.

- Zu beachten ist auch, dass die in Anhang I und II der FFH-Richtlinie aufgeführten Lebensräume (einschließlich FFH-Mähwiesen) und Arten auch außerhalb von FFH-Gebieten nach den Maßgaben des § 19 BNatSchG i. V. m. dem Umweltschadensgesetz (USchadG) nicht erheblich beeinträchtigt werden dürfen.
- Außerdem sollten Flächen möglichst geschont werden, die in besonderem Maße geeignet sind, die Biodiversität zu fördern und die Erhaltungszustände von Lebensraumtypen und Arten zu verbessern, beispielsweise durch den Abschluss von Verträgen nach Landschaftspflegeleitlinie. Innerhalb der FFH-Gebiete zählen hierzu insbesondere Flächen, für die Entwicklungsmaßnahmen zur Verbesserung der Erhaltungszustände vorgeschlagen werden. Auch außerhalb der FFH-Gebiete ist das Land verpflichtet, einen guten Erhaltungszustand der FFH-Lebensraumtypen und –arten zu bewahren oder wiederherzustellen.
- Auf Wildwechsel und Wildtierkorridore nach dem Generalwildwegeplan ist besonders Rücksicht zu nehmen.

- Solaranlagen können das Landschaftsbild beeinträchtigen. Über eine geeignete Standortwahl und die jeweilige Ausführung der Anlage sollte der Eingriff möglichst gering gehalten werden. Je nach Einzelfall können Solaranlagen z.B. in die umgebende Landschaft unter Ausnutzung der bestehenden Landschaftsstrukturen oder der Topographie (z.B. Nutzung von Mulden und Senken, Positionierung auf leichten Hanglagen, die von Gegenhängen umgeben sind) eingebunden werden oder der Solarpark wird in der Umgebung einer bereits bestehenden Vorbelastung (bauliche Anlagen, Infrastruktur) errichtet. Daneben kann die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts betroffen sein.
- Negative Auswirkungen auf das Schutzgut Boden sind in der Regel eher gering, da Solarparks einschließlich der erforderlichen Fläche für Wechselrichter mit Trafo nur einen sehr geringen Versiegelungsgrad (etwa 0,5 – 1 Prozent) aufweisen und vollständig rückbaubar sind. Von den Gestellen sind evtl. geringe Zinkeinträge möglich. Während der Bauphase kann es ebenfalls zu geringen Beeinträchtigungen kommen wie z.B. Verdichtung, Bodenabtrag, Aufschüttungen oder Teilversiegelungen. Ein spürbar positiver Effekt kann demgegenüber im Hinblick auf die Regeneration durch langjährige Bodenruhe sowie durch den Wegfall des Nährstoff- und Pflanzenschutzmitteleintrags auf Ackerböden entstehen. Bei der Umwandlung von Ackerflächen in Grünlandflächen können die Böden an gefährdeten Standorten zudem vor Erosion geschützt werden.

### 2.3.2 Hinweis zur Eingriffs-/Ausgleichsregelung

Auf der Ebene der Bauleitplanung ist über die Vermeidung und den Ausgleich von Eingriffen im Rahmen der Abwägung nach den Vorschriften des BauGB zu entscheiden (§ 18 Abs. 1 BNatSchG i.V.m. § 1a Abs. 3 BauGB). Erforderliche Ausgleichsmaßnahmen sollten nach Möglichkeit innerhalb des Plangebiets erfolgen. Planinterne Ausgleichsmaßnahmen haben den Vorteil, dass zusätzliche Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen vermieden wird. Bei der Freiflächen-Photovoltaik bietet sich die interne Realisierung von Ausgleichsmaßnahmen mit einem ökologischen Konzept besonders an, auch weil bei der Inanspruchnahme von landwirtschaftlich genutzten Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen ist und für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen sind (§ 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB/§ 15 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG). Ist eine interne Realisierung von Ausgleichsmaß-

nahmen nicht möglich, sollte auf das Ökokonto und damit auf bevorratete Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zurückgegriffen werden, sofern und soweit dies mit einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist.

- Planinterne Ausgleichsmaßnahmen können insbesondere darauf abzielen, artenreiche bzw. magere Wiesenflächen zu entwickeln. Hierfür sollte auch unter den Modulen extensiver Bewuchs und Pflege vorgesehen werden, worauf bereits bei der Aufständerung der Module geachtet werden müsste. In Betracht kommen bei Ackerflächen z.B. die Einsaat mittels Heudrusch nah gelegener artenreicher Wiesen oder zertifiziertem heimischem Wildpflanzen-Saatgut aus regionaler Produktion. Pflanzungen auf der Anlage und um die Anlage sollten ausschließlich mit zertifiziertem Pflanzgut einheimischer Stauden, Sträucher und Bäume erfolgen. Die Leit- und Zielarten des jeweiligen Naturraums sind dabei besonders zu beachten.

2.3.3 Für eine möglichst ökologische Gestaltung von Solarparks sind aus naturschutzfachlicher Sicht folgende Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen sinnvoll:

- Es wird die frühzeitige Einbindung der örtlichen Naturschutzverbände empfohlen.
- Der Gesamtversiegelungsgrad einer Solaranlage inklusive aller Nebenanlagen und neuer Zuwegung sollte nicht mehr als 5 Prozent betragen.
- Der Einsatz von Dünge- und von Pflanzenschutzmitteln ist auf den Anlageflächen grundsätzlich auszuschließen ebenso wie der Einsatz von Chemikalien beim Aufbau und Betrieb der Photovoltaik-Module.
- Die Pflege der Anlageflächen sollte extensiv z.B. mit Schafbeweidung oder Mahd erfolgen. Dabei kann das Ziel arten- und blühreiche Wiesenlandschaft im Mittelpunkt stehen, aber auch andere spezifische Zielsetzungen.
- Die Entwicklung des Naturhaushalts auf der Anlagefläche sollte mit einem geeigneten Monitoring verbunden werden.
- Wenn eine Einzäunung der Anlage unvermeidbar ist, ist darauf zu achten, dass die Durchgängigkeit für Kleintiere (mindestens 20 cm Bodenabstand)

gewährleistet wird. Dabei gelten professionelle, fest installierte Weidezäune als besonders naturverträglich.

- Anlage von Nisthilfen für Kleintiere, Vögel und Insekten.

## 2.4 Sonstige Vorgaben und Belange

- **Wasserrecht**

Die Ausweisung von Flächen für die Solarenergienutzung in der Bauleitplanung kommt in Schutzzone I von Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutzgebieten nicht in Betracht. In der Schutzzone II von Wasser- und Heilquellenschutzgebieten kann im Einzelfall in Abstimmung mit der zuständigen Wasserbehörde eine Befreiung von den Verboten der jeweiligen Schutzgebietsverordnung möglich sein. Die Verträglichkeit mit den Belangen des Trinkwasserschutzes hängt hier in besonderem Maße von der örtlichen Schutzfunktion der Deckschichten ab. Ein großflächiger Bodenabtrag oder Bodenauftrag mit Minderung der natürlichen Schutzfunktion ist i.d.R. nicht zulässig. Der gesamte Eingriff (Bauphase, Betrieb, Rückbau) ist möglichst schonend vorzunehmen. In einem solchen Fall muss die Befreiung beim Planbeschluss vorliegen oder deren Erteilung von den Bestimmungen her rechtlich möglich und dies von der zuständigen Wasserbehörde festgestellt sein (sogenannte „Planung in eine Befreiungslage hinein“). In der Schutzzone III von Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutzgebieten hingegen können Anlagen grundsätzlich zugelassen werden, wenn eine Verunreinigung des Grundwassers oder sonstige nachteilige Veränderungen seiner Beschaffenheit nicht zu besorgen sind (s. auch Merkblatt Nr. 1.2/9 bayerisches Landesamt f. Umwelt). In festgesetzten Überschwemmungsgebieten kann die gemäß § 78 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) grundsätzlich verbotene Planung und Errichtung von Solarparks unter den dort geregelten Voraussetzungen als Ausnahmeentscheidung zulässig sein. Auf Gewässerrandstreifen nach § 29 WG ist die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen verboten. In diesen wasserrechtlich besonders geschützten Gebieten und Flächen ist darüber hinaus die Verwendung von wassergefährdenden Stoffen grundsätzlich verboten. Generell muss in Gewässernähe und innerhalb von Rückhalteräumen darauf geachtet werden, dass die Unterhaltung der Gewässer und der Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt werden. Das geplante Vorhaben ist mit den Unterhaltungspflichtigen (Gemeinde bei Gewässern

zweiter Ordnung oder Landesbetrieb Gewässer beim Regierungspräsidium bei Gewässern erster Ordnung) abzustimmen.

- **Straßenrecht**

Bei der Ausweisung von Flächen für die Solarenergie im Umfeld von Straßen muss das Straßenrecht beachtet werden. Gemäß § 9 Fernstraßengesetz (FStrG) und § 22 Straßengesetz (StrG) dürfen grundsätzlich bauliche Anlagen in einer Entfernung bis zu 40 m bei Bundesautobahnen und bis zu 20 m bei Bundes- und Landesstraßen nicht errichtet werden. Weiterhin ist die Zustimmung der zuständigen Straßenbauverwaltung erforderlich, wenn bauliche Anlagen längs der Bundesautobahnen in einer Entfernung bis zu 100 m und längs der Bundes- und Landesstraßen bis zu 40 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet werden sollen. Wenn die verkehrlichen Belange dies zulassen, kann im Einzelfall gemäß § 9 Absatz 8 FStrG und § 22 Absatz 6 StrG unter Berücksichtigung des materiellen Straßenrechts im Einvernehmen mit der Straßenbauverwaltung durch einen Bebauungsplan eine nähere Bebauung zugelassen werden

- **Immissionsschutzrecht**

Die Ausweisung von Flächen für die Solarenergie muss umweltverträglich sein. Zur Vermeidung von Belästigungen wie optischer Reflexionen oder einer Blendwirkung von Anwohnern oder Verkehrsteilnehmern werden heutzutage Module mit Antireflexbeschichtung eingesetzt. Vorsorglich kann im Durchführungsvertrag die Verwendung solcher Solarmodule vereinbart werden. Ferner kann durch eine entsprechende Standortwahl, Ausrichtung oder Neigung der Module etwaigen nachteiligen Wirkungen vorgebeugt werden.

- Neben den dargestellten Belangen können darüber hinaus insbesondere **Belange der zivilen Luftfahrt, militärische Belange** oder **Belange des Denkmalschutzes** und **des Tourismus** im Einzelfall betroffen sein.

- Für die Beteiligung der Bundeswehr im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wird darauf hingewiesen, dass die Unterlagen an das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr, Referat Infra I 3, Fontainengraben 200, in 53123 Bonn oder gerne per E-Mail an [BAIUDBwToeB@Bundeswehr.org](mailto:BAIUDBwToeB@Bundeswehr.org) übersandt werden sollen.

### **3. Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie Wertschöpfung vor Ort**

Nachdem Solarparks wirtschaftlich relevante Stromerträge liefern, kann eine Solarenergienutzung vor Ort für Kommunen durch Gewerbesteuerzahlungen nach Ablauf der Verlustphase und bei gemeindeeigenen Grundstücken durch ggf. höhere Pachteinnahmen wirtschaftlich von Vorteil sein. Die Wertschöpfung vor Ort kann dadurch erhöht werden, dass z.B. Stadtwerke oder Energiegenossenschaften selbst Solarparks betreiben oder dass Vorhabenträger Kommunen, deren Bürgerinnen und Bürger und insbesondere auch die vormaligen Bewirtschafter der für den Solarpark vorgesehenen landwirtschaftlichen Flächen finanziell am Solarpark beteiligen. Aus Sicht der Landesregierung kann neben der möglichst frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit in den Verfahren die finanzielle Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am Solarpark ein wichtiges Instrument sein, um die Akzeptanz von Solarparks zu erhöhen und um eine optimale Projektumsetzung sicherzustellen. Hierzu kommt aus Sicht der Landesregierung insbesondere die Gründung einer Bürgerenergiegesellschaft in Betracht, wobei darauf geachtet werden sollte, dass eine Rechtsform gewählt wird, bei der die Bürgerinnen und Bürger nicht mit ihrem privaten Vermögen für die Gesellschaft haften (z.B. GmbH, Genossenschaft).

Mit freundlichen Grüßen



Franz Untersteller MdL