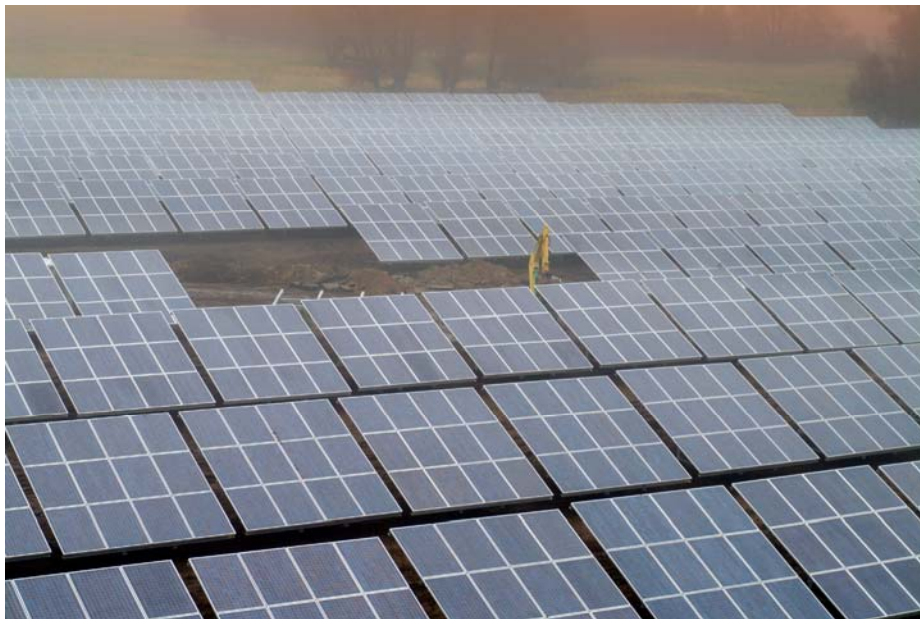


Großflächige Photovoltaikanlagen im Freiraum



Positionspapier des Verbands Region Rhein-Neckar

Anlass

In den letzten Monaten war im Gebiet des Verbands Region Rhein-Neckar eine erhebliche Zunahme an Anfragen und Anträgen zur Errichtung von großflächigen Photovoltaikanlagen im Freiraum zu verzeichnen. Dies ist u.a. auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Die Region Rhein-Neckar verfügt über vergleichsweise günstige solare Einstrahlungswerte.
- Photovoltaikanlagen können dank der Vergütung für den eingespeisten Strom nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) wirtschaftlich betrieben werden. Durch die Einspeisevergütung besteht für Investoren Planungssicherheit.
- Im Rahmen der anstehenden Novellierung des EEG ist eine Absenkung der Einspeisevergütung bzw. eine Erhöhung der jährlichen Degression der Einspeisevergütung für Photovoltaikanlagen im Freiraum zu erwarten. Ob sich dies jedoch in einer Verringerung der Anträge für Photovoltaikanlagen im Freiraum auswirkt, ist nicht absehbar, da auch die Herstellungskosten für Photovoltaikanlagen in den letzten Jahren erheblich gesunken sind bzw. immer noch sinken.
- Vielfach stehen in den Städten und Gemeinden keine ausreichend großen und statisch geeigneten Dachflächen zur Installation großflächiger Photovoltaikanlagen zur Verfügung. Viele Gewerbebetriebe mit großen Dachflächen sind nicht zur Verpachtung dieser über einen Zeitraum von 20 Jahren, für den die Einspeisevergütung gilt, bereit. Deshalb weichen Investoren häufig auf Standorte im Freiraum aus.
- Die Errichtung von Photovoltaikanlagen im Freiraum ist vielfach kostengünstiger als die Errichtung von Dachanlagen, auch wenn die Einspeisevergütung für Anlagen im Freiraum niedriger ausfällt.
- Durch den Ausbau der Produktionskapazitäten bestehen auf dem Markt keine Engpässe mehr für Photovoltaikmodule wie in früheren Jahren.
- Im Zuge der Diskussion um den Klimawandel und die verstärkte Nutzung von erneuerbaren Energien hat sich das Investitionsklima erheblich verbessert.

Bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Photovoltaikanlagen

Zu unterscheiden ist einerseits zwischen Photovoltaikanlagen, die an oder auf Gebäuden errichtet werden, und Photovoltaikanlagen, die in der freien Landschaft gebaut werden. Zudem gelten unterschiedliche Vorschriften in den einzelnen Ländern (vgl. Landesbauordnung Baden-Württemberg: Anhang 1, Nr. 21 zu § 50, Abs. 1 LBO; Hessische Bauordnung: Anlage 2, Nr. 3.9 zu § 55 HBO; Landesbauordnung Rheinland-Pfalz: § 62 Abs. 1 Nr. 2d LBauO).

- Photovoltaikanlagen an oder auf Gebäuden gehören nach den Landesbauordnungen der Länder zu den genehmigungsfreien Vorhaben. Ausgenommen von der Genehmigungsfreiheit sind in Rheinland-Pfalz Photovoltaikanlagen an oder auf Kulturdenkmälern sowie in der Umgebung von Kultur- und Naturdenkmälern.

- Photovoltaikanlagen im Freiraum sind in Baden-Württemberg nach Landesbauordnung genehmigungsfrei. Es ist jedoch geplant, mit der nächsten Novellierung der Landesbauordnung die Genehmigungsfreiheit von Photovoltaikanlagen im Außenbereich aufzuheben, indem z.B. ein Flächenhöchstmaß eingeführt wird. In Hessen sind Photovoltaikanlagen im Außenbereich bis zu einer Größe von 10 m² baugenehmigungsfrei. Darüber hinaus ist eine Baugenehmigung notwendig. In Rheinland-Pfalz gehören Photovoltaikanlagen im Freiraum zu den genehmigungsbedürftigen Anlagen.

Zudem ist bei der Anlagenplanung das Fachrecht (z.B. Landesdenkmalschutzgesetz, Naturschutzgesetz etc.) zu berücksichtigen.

Entsprechend dem Anhang zur Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen) gehören Photovoltaikanlagen nicht zu den genehmigungspflichtigen Anlagen.

Nach dem Baugesetzbuch gehören Photovoltaikanlagen im Außenbereich im Gegensatz zu Windenergie-, Wasserkraft- und Biomasseanlagen nicht zu den privilegierten Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 5,6). Auch sind Photovoltaikanlagen nicht typischerweise standortgebunden im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BauGB. Eine Genehmigungsfähigkeit als sonstiges Außenbereichsvorhaben gem. § 35 Abs. 2 BauGB ist grundsätzlich aufgrund der Beeinträchtigung öffentlicher Belange nicht gegeben.

Demnach kann die planungsrechtliche Zulässigkeit von Photovoltaikanlagen im Außenbereich nur über die Bauleitplanung erfolgen. Um Baurecht zu erlangen, ist in aller Regel die Aufstellung eines Bebauungsplans und eine Änderung des Flächennutzungsplans notwendig. Photovoltaikanlagen im Freiraum können somit nicht gegen den Willen der Gemeinde errichtet werden.

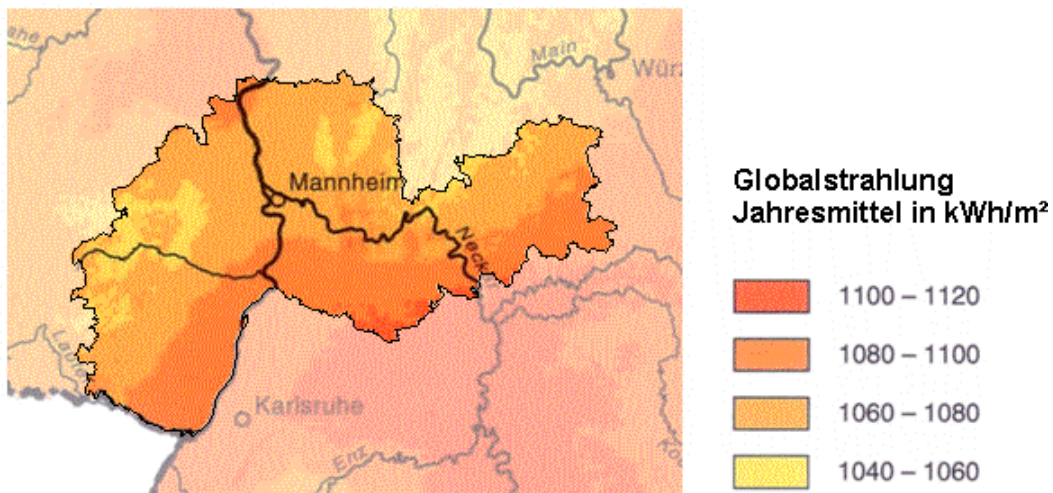
Einspeisevergütung nach dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz

Die Regelungen im EEG beziehen sich ausschließlich auf die Vergütung des Stroms aus Photovoltaikanlagen und nicht auf das Baurecht, haben aber indirekt Einfluss auf dieses. So wird die Vergütung nach EEG nur gezahlt, wenn Photovoltaikanlagen im Freiraum im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegen und wenn sie auf bestimmten Flächenkategorien errichtet werden.

Nach dem EEG beträgt die Vergütung für Photovoltaikanlagen im Freiraum im Jahr 2007 37,96 Cent/kWh (2008: 35,49 Cent/kWh), soweit sich die Anlagen im Bereich eines Bebauungsplans befinden und auf bereits versiegelten Flächen, auf Konversionsflächen aus militärischer oder wirtschaftlicher Nutzung oder auf in Grünland umgewandelte Ackerflächen errichtet werden. Wenn die Anlagen an oder auf einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand angebracht sind, erhöht sich die Vergütung bis einschließlich einer Leistung von 30 kW auf 49,21 Cent/kWh (2008: 46,75 Cent/kWh), ab einer Leistung von 30 kW auf 46,82 Cent/kWh (2008: 44,48 Cent/kWh) und ab einer Leistung von 100 kW auf 46,30 Cent/kWh (2008: 43,99 Cent/kWh). Für fassadenintegrierte Anlagen erhöht sich die Vergütung zusätzlich um weitere 5 Cent/kWh. Die Vergütungsdauer beträgt 20 Jahre. Die Degression beträgt bei Anlagen, die auf oder an einem Gebäude, einer Lärmschutzwand oder als fassadenintegrierte Anlagen errichtet werden, 5% pro Jahr, bei Anlagen im Freiraum 6,5% pro Jahr.

Regionalplanerische Bewertung

Das Gebiet des Verbands Region Rhein-Neckar ist grundsätzlich für die Solarenergienutzung geeignet. Die Einstrahlungswerte variieren zwischen 1040 und 1120 kWh/m² und steigen tendenziell von Nord nach Süd an. Zum Vergleich: Die niedrigsten Werte in Deutschland liegen mit 940 kWh/m² im Sauer- und Siegerland, die höchsten Werte werden in den Alpen, im Alpenvorland und im Südschwarzwald mit bis zu 1200 kWh/m² erreicht.



Der Verband Region Rhein-Neckar unterstützt grundsätzlich den Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien im allgemeinen und der Solarenergie im besonderen.

Hinsichtlich der Eignung von Standorten für Photovoltaikanlagen besteht seitens des Verbands Region Rhein-Neckar jedoch eine differenzierte Betrachtungsweise:

So ist aus Sicht des Verbands Region Rhein-Neckar die Errichtung von Photovoltaikanlagen an oder auf Gebäuden und Lärmschutzwänden eindeutig zu favorisieren.

Dagegen wird durch die Errichtung von Photovoltaikanlagen im Freiraum eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme und ein Eingriff in das Landschaftsbild verursacht. Insofern sollten nur Freiflächen in Anspruch genommen werden, wenn von einer Anlagenerrichtung keine gravierenden Beeinträchtigungen ausgehen. Bevorzugt werden sollten Standorte, die bereits Vorbelastungen aufweisen, wie z.B. Deponien, Klärwerke, bereits versiegelte Flächen, militärische und wirtschaftliche Konversionsflächen etc.

Grundsätzlich kritisch ist die Errichtung von Photovoltaikanlagen auf landwirtschaftlichen Umwandlungsflächen (Acker- zu Grünland) zu werten. Eine positive regionalplanerische Stellungnahme zu entsprechenden Vorhaben kann u.a. von folgenden Faktoren abhängen:

- Der Standort grenzt direkt an bauliche bzw. Infrastruktur-Einrichtungen, wie z.B. Autobahnen, Bundesstraßen, Industrie- und Gewerbegebiete etc., so dass in der direkten Umgebung des Standorts bereits Vorbelastungen vorhanden sind.
- Der Standort ist nicht oder nur sehr gering einsehbar. Die Errichtung von Photovoltaikanlagen stellt damit nur einen vergleichsweise geringen Eingriff in das Landschaftsbild dar.
- Der Standort verfügt über eine geringe ökologische und landschaftliche Wertigkeit.

- Die antragstellende Kommune weist im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung zum notwendigen Bauleitplanverfahren nach, dass im Stadt- bzw. Gemeindegebiet keine alternativen Dachflächen zur Anlagenerrichtung zur Verfügung stehen.
- Die antragstellende Kommune führt eine vereinfachte Standortalternativenprüfung auch im Freiraum durch, mit dem Ergebnis, dass es neben dem beantragten Standort keine besser geeigneten Flächen für die Errichtung von Photovoltaikanlagen gibt. Dieser Alternativenprüfung mit dem Ziel, möglichst regionalplanerisch konfliktfreie Bereiche zu finden, kommt ein besonderes Gewicht zu.
- Die antragstellende Kommune hat ein schlüssiges Energiekonzept mit konkreten Zielvorgaben (z.B. Beitrag der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung bis 2020 von 50%) erstellt und benötigt für die Umsetzung dieser Zielvorgaben konkrete Flächen zur Errichtung von Anlagen (z.B. 5 ha für Photovoltaikanlagen oder 2 ha für eine Biomasseanlage).

Für eine positive regionalplanerische Beurteilung müssen nicht alle Faktoren kumulativ erfüllt sein. Sofern mehrere der genannten Faktoren in einem konkreten Einzelfall erfüllt sind, erhöht sich jedoch die Möglichkeit einer positiven regionalplanerischen Beurteilung.

Sofern dem Vorhaben regionalplanerische Zielvorgaben entgegenstehen, ist die Möglichkeit einer Regionalplanänderung oder eines Zielabweichungsverfahrens zu prüfen. Auch hier gelten die oben aufgeführten Beurteilungskriterien, die im jeweiligen Verfahren zu werten und zu gewichten sind.

In Baden-Württemberg sind großflächige Photovoltaikanlagen im Freiraum nicht raumordnungsverfahrenspflichtig. In Hessen und Rheinland-Pfalz können die Landesplanungsbehörden auf Antrag oder von Amts wegen ein Raumordnungsverfahren durchführen. So fordert die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd in Neustadt für Anlagen ohne Siedlungszusammenhang und mit einer Flächengröße von mehr als 5.000 m² die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens.

Jede Zustimmung des Verbands Region Rhein-Neckar zur Errichtung von Photovoltaikanlagen im Freiraum ist auf das konkrete Einzelvorhaben bezogen und kann nicht als Präzedenzfall für andere Projekte im Außenbereich an vergleichbaren Standorten angesehen werden.

Regionalplanerische Handlungsmöglichkeiten

Eine regionalplanerische Steuerung von Photovoltaikanlagen im Freiraum wäre grundsätzlich durch die Ausweisung von Vorbehalts- und Ausschlussgebieten denkbar. Eine Ausweisung von Vorranggebieten ist u.E. nicht zielführend, da diese Flächen exklusiv für Photovoltaikanlagen bereitgehalten werden müssten und andere Nutzungen ausgeschlossen wären. Allerdings ist nur durch die Ausweisung von Vorranggebieten ein flächendeckender außergebietlicher Ausschluss von Photovoltaikanlagen begründbar. Dagegen kann mit Vorbehaltsgebieten kein flächendeckender Ausschluss von Photovoltaikanlagen außerhalb der Vorbehaltsflächen erreicht werden. Mit der Ausweisung von Vorbehaltsgebieten können somit Planungen für Photovoltaikanlagen nicht auf diese Standorte verpflichtet werden. Eine Festlegung von Ausschlussgebieten ist zwar rechtlich möglich, wäre aber substantiell zu

begründen. Dies würde nicht überall außerhalb der Vorbehaltsgebiete gelingen, sondern sich ausschließlich auf ökologisch und landschaftlich hochwertige Flächen beschränken. Diese Flächen kommen aber aus Gründen der Einspeisevergütung nach EEG sowieso nicht für die Errichtung von Photovoltaikanlagen in Frage.

Wegen der aufgeführten Gründe sieht der Verband Region Rhein-Neckar keinen Handlungsbedarf zu einer aktiven regionalplanerischen Steuerung für Photovoltaikanlagen im Freiraum. Vielmehr wird durch das regelmäßige Bauleitplanerfordernis, bei dem der Verband Region Rhein-Neckar und die Fachbehörden zu beteiligen sind, eine geordnete Entwicklung gewährleistet. Zudem ist vielfach vorab zumindest die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens notwendig, wenn regionalplanerische Ziele betroffen sind (Grünzäsur, regionaler Grünzug, Vorranggebiet für die Landwirtschaft etc.). Dabei kann im konkreten Einzelfall eine Vorabklärung der regionalplanerischen Zielsetzungen zum Freiraumschutz und damit zur Raumverträglichkeit von Photovoltaikanlagen erfolgen.

Die Steuerung von Photovoltaikanlagen im Freiraum liegt somit in erster Linie in der Hand der Gemeinden. Wollen diese die Errichtung von Photovoltaikanlagen im Freiraum zulassen, haben sie im Bauleitplanverfahren neben anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften insbesondere auch die Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu beachten.

Im Rahmen des „Erneuerbaren-Energien-Konzepts für die Region Rheinpfalz“ und des „Erneuerbaren-Energien-Konzepts für die Region Rhein-Neckar – rechtsrheinischer Teilraum“ hat der Verband Region Rhein-Neckar eine aktive Angebotsplanung erstellt, indem sowohl große Dach- als auch Freiflächen benannt sind, die grundsätzlich für die Nutzung durch Photovoltaikanlagen geeignet sind. Insgesamt sind in den Konzepten Dachflächen in einer Größenordnung von brutto über 500.000 m² und Flächen im Freiraum von etwa 250 ha brutto aufgeführt.

Beschluss der Verbandsversammlung

Entsprechend den obigen Ausführungen hat der Planungsausschuss des Verbands Region Rhein-Neckar auf seiner Sitzung am 26.09.2007 folgenden Beschluss gefasst:

- Der Planungsausschuss nimmt das Positionspapier zu großflächigen Photovoltaikanlagen im Freiraum zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung, alle Städte und Gemeinden im Gebiet des Verbands Region Rhein-Neckar darüber zu informieren.
- Der Planungsausschuss spricht sich dafür aus, Photovoltaikanlagen im Freiraum wie andere Vorhaben im Außenbereich zu behandeln und im Rahmen der regionalplanerischen Stellungnahmen in den entsprechenden Verfahren (z.B. Bauleitplanung, Zielabweichung o.a.) eine einzelfallbezogene Prüfung über die Vereinbarkeit mit den regionalplanerischen Erfordernissen vorzunehmen.
- Der Planungsausschuss hält eine regionalplanerische Steuerung von Photovoltaikanlagen im Außenbereich mittels Festlegung von Vorbehalts- und Ausschlussgebieten derzeit nicht für erforderlich.

Literatur

Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd: Großflächige Solar- und Photovoltaikanlagen im Freiraum – Leitfaden für die Bewertung aus raumordnerischer und landesplanerischer Sicht. Neustadt 2007.

Regierungspräsidium Freiburg: Großflächige Solar- bzw. Photovoltaikanlagen in der freien Landschaft – Hinweise für die bau- und bauplanungsrechtliche Behandlung, Standortfragen und weitere damit zusammenhängende Fragestellungen. Freiburg 2004.

Kontakt

Wir hoffen, Ihnen mit unserem Positionspapier zu Photovoltaikanlagen im Freiraum weitergeholfen zu haben. Falls Sie Fragen haben, können Sie sich gerne an uns wenden:

Verband Region Rhein-Neckar
Ansprechpartner: Herr Axel Finger
P 7, 20-21
68161 Mannheim
Telefon: 0621 10708 25
Telefax: 0621 10708 34
E-Mail: axel.finger@vrrn.de