

Leitfaden für die kommunale Bauleitplanung für Freiflächenphotovoltaikanlagen (FFPVA)

Landesverband Erneuerbare Energien
Niedersachsen | Bremen e.V.

Hannover, Juli 2022

Inhalt

- I. Einführung
- II. Vorteile und Nachteile von FFPVA für Gemeinden
- III. FFPVA in der Bauleitplanung
 - 1. Erfordernis und Grundlagen der Bauleitplanung
 - 2. Verhältnis zum Vorhabenträger/Städtebauliche Vereinbarungen
 - 3. Vereinbarungen zu Beteiligungen
 - 4. Hinweis zur Baugenehmigung
- IV. Standortkonzepte
- V. Vorgaben der Raumordnung
- VI. Ausgewählte Anforderungen an die Bauleitplanung
 - 1. Geschützte Landschaftsbestandteile und Schutzgebiete
 - 2. Rückbau von FFPVA / Befristete Festsetzungen / Folgenutzung
 - 3. Bauplanungsrechtliche Eingriffsregelung
- VII. Aspekte der landwirtschaftlichen Nutzung und Agri-PV



I. Einführung

Die Bundesregierung will nach dem aktuellen Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2023 eine Marke von 80 % EE-Anteil am Bruttostromverbrauch bis in das Jahr 2030 und bis 2035 die nahezu Treibhausgasfreiheit der Stromversorgung erreichen. Zum Vergleich: Heute liegt der EE-Anteil bei rund 41%. Bereits im Jahr 2024 sollen 88 GW, im Jahr 2026 128 GW installierte Leistung von PV-Anlagen bestehen. Darüber hinaus wird sich durch die Elektrifizierung weiterer Sektoren (insb. Wärme und Mobilität) der derzeitige Strombedarf weiter erhöhen.

In Niedersachsen sind bis heute etwa 5 GW PV installiert. Bis 2035 sollen es 65 GW sein, verteilt auf 50 GW PV auf Dächern und versiegelten Flächen und 15 GW FFPVA. Dieses Leistungsziel soll im LROP 2022 festgehalten werden. Das entsprechende Flächenziel für FFPVA von mindestens 0,47% der Landesfläche als Gebiete für die Nutzung von solarer Strahlungsenergie (Freiflächen-PV) zur Erzeugung von Strom, die in Bebauungsplänen bis 2033 in Niedersachsen ausgewiesen werden sollen, ist im Niedersächsischen Klimagesetz (NKlimaG) verankert.

Da die technologiespezifischen Ausbaupfade im EEG einen ausgeglichenen Technologiemix für die Versorgungssicherheit im Stromsektor vorsehen, leisten FFPVA in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag für das Gelingen der treibhausgasfreien Stromversorgung. Bei dieser Transformation der Stromerzeugung in die Treibhausgasfreiheit kommt den Gemeinden eine prominente Rolle zu, da für die Errichtung von FFPVA die Aufstellung von Bebauungsplänen erforderlich ist. Die Gemeinden ermöglichen daher durch ihre Bauleitplanung die Bewältigung der aktuellen Aufgaben der weiteren zügigen Energiewende. Bei der Aufstellung von Bauleitplänen zur Zulassung von FFPVA erfüllen die Gemeinden daher in einem relevanten Maße auch die ihnen zugewiesenen Aufgaben zum aktiven Klimaschutz (vgl. § 1a Abs. 5 Baugesetzbuch - BauGB).

Im Folgenden soll eine Orientierungshilfe für die Mitglieder der Gemeindevertretungen gegeben werden, die sie nutzen können, wenn sie sich mit der Beantragung und der konkreten Aufstellung von Bauleitplänen zur Errichtung von FFPVA beschäftigen.



II. Einige beispielhaft ausgewählte Vor- und Nachteile, die sich für Gemeinden durch die bauleitplanerische Ermöglichung von FFPVA ergeben:

Vorteile:

- 
 Dezentrale, emissionsfreie Energieerzeugung und Standortentwicklung
 - Gemeinden können einen großen Beitrag zum Klimaschutz leisten und so ihre Aufgaben zum aktiven Klimaschutz erfüllen
 - FFPVA können Teil eines Energieparks werden, der auch die Erzeugung von Wasserstoff oder sonstige Sektorenkopplung ermöglicht
 - Erzeugte Strommengen können auch für sonstige dezentrale Konzepte oder Direktlieferungen genutzt werden
 - Durch geeignete Zielsetzungen besteht die Möglichkeit, Projektierungsunternehmen zu innovativen Konzepten zu motivieren

- 
 Wertschöpfung für die Gemeinde, Gewerbe und Bürger vor Ort
 - Kommunale Beteiligungsmodelle, insb. Beteiligungen gem. § 6 EEG mit wirtschaftlichen Zuwendungen von bis zu 0,2 Cent/pro erzeugter kWh (~ 2000 EUR/ha/Jahr)
 - Gewerbesteuereinnahmen nach Rückführung der Finanzierung
 - Bürgerbeteiligungsmodelle, Infrastrukturzuschüsse, Bürgergeld

- 
 Aufwertung von Flächen, auf denen Landwirtschaft wenig ertragreich ist

- 
 Bodenruhe: Ökologische Aufwertung der Fläche durch die Regeneration und gezielte, standortangepasste Kultivierung und Pflege oder Bewirtschaftung der Fläche über mehrere Jahrzehnte

- 
 Biodiversität: Durch standortspezifische Kultivierung, Insektenhotels, Nisthilfen und vieles mehr wird ein großer Beitrag für Flora und Fauna geleistet

- 
 Mehrfachnutzung der Fläche von FFPVA bei geeigneten Konzepten ist möglich – Energieerzeugung schließt Beweidung durch Schafe, Ziegen oder Geflügel nicht aus



Nachteile:

-  Nutzungskonkurrenz: Sofern eine Mehrfachnutzung in Kombination mit der Landwirtschaft nicht möglich ist, entfällt die Fläche der FFPVA durch die Energieerzeugung für die landwirtschaftliche Nutzung
-  Landschaftsbild: FFPVA sind ein optischer Eingriff und können Auswirkungen auf das Landschafts- und Ortsbild haben

III. FFPVA in der Bauleitplanung

FFPVA fallen nicht in die Privilegierungstatbestände des § 35 Abs. 1 BauGB. Eine bauplanungsrechtliche Zulässigkeit als sonstige Vorhaben gem. § 35 Abs. 2 BauGB kommt nicht in Frage, da regelmäßig eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange vorliegen wird.

1. Erfordernis und Grundlagen der Bauleitplanung

Für die Errichtung von FFPVA, die im (bisherigen) Außenbereich errichtet werden sollen, ist daher eine gemeindliche Bauleitplanung durch Aufstellung eines Bebauungsplans und die entsprechende Änderung des Flächennutzungsplans nötig. Beide Verfahren sind getrennte Planaufstellungsverfahren, werden aber in der Regel als Parallelverfahren geführt (vgl. § 8 Abs. 3 BauGB).

Der geänderte Flächennutzungsplan kann eine Sonderbaufläche „Photovoltaikanlage“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 Baunutzungsverordnung – BauNVO) oder Standorte für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b) BauGB darstellen. In Frage kämen auch (allgemeine) gewerbliche Bauflächen (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 BauNVO). Für die Festsetzung im Bebauungsplan wird in der Regel ein „Sonstiges Sondergebiet“ im Sinne von § 11 Abs. 2 BauNVO in Frage kommen. Im Bebauungsplan sollten konkrete Festsetzungen jedenfalls über die überbaubaren Grundstücksflächen, zulässigen oder erforderlichen Nebenanlagen (insb. Einfriedigung, ggf. Stromspeicher oder Wege) und Regelungen zum Eingriffsausgleich (vgl. § 1a Abs. 3, § 9 Abs. 1a BauGB) getroffen werden. Im Rahmen der Bauleitplanverfahren ist gem. § 2 Abs. 4 BauGB eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen, die weitere Umweltverträglichkeitsprüfungen im Rahmen der Vorhabenzulassung entbehrlich macht.



Für die Aufstellung der Bauleitpläne ist gem. § 2 Abs. 3 BauGB die vollständige Ermittlung der abwägungsrelevanten Belange erforderlich. Um den Anforderungen des Habitat- und Artenschutzrechts (§§ 34 ff. und §§ 44 ff. des Bundesnaturschutzgesetzes – BNatSchG) genüge zu tun, wird in der Regel eine Erfassung relevanter Schutzgebiete und eine Beschäftigung mit dem Arteninventar der Flora und Fauna erforderlich sein. Es existiert im Artenschutzrecht kein allgemeinverbindlicher Standard. Die Gemeinde hat aber im Rahmen einer begründeten Prognose sicherzustellen, dass der Planvollzug nicht an arten- oder habitatschutzrechtlichen Verboten scheitert. Liegen keinerlei Informationen über das Arteninventar im Plangebiet vor, werden mindestens Übersichtsbegehungen nicht vermeidbar sein.

Nur auf Ebene des Flächennutzungsplans sollte aufgrund der Erkenntnisse aus Arten- und Habitatschutzrecht oder auch sonstiger relevanter Belange (insb. der Flächenbesonderheiten) durch die Gemeinde jedenfalls eine cursorische Standortalternativenprüfung erfolgen. Hierbei steht Gemeinden ein sehr weites Planungsermessen zu. Regelmäßig wird die Bauleitplanung für FFPVA weitgehend standortgebunden sein, da ein Vorhabenträger konkrete Flächen für die Errichtung der FFPVA zur Verfügung hat. Sollte diese Fläche allerdings generell und im besonderen Vergleich mit weiteren möglichen Standorten im Gemeindegebiet auffällig ungeeignet für die Errichtung von FFPVA sein, sollte dieser Umstand von der Gemeinde berücksichtigt werden (vgl. dazu sogleich vertiefend IV.).

2. Verhältnis zum Vorhabenträger/Städtebauliche Vereinbarungen

Auf die Aufstellung von Bauleitplänen besteht kein Anspruch (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Es obliegt daher in jedem Einzelfall der Entscheidung der Gemeinde, Bauleitplanverfahren durchzuführen. In der Praxis wird nicht selten ein sog. „vorhabenbezogener Bebauungsplan“ (§ 12 BauGB) von einem Vorhabenträger „beantragt“. Ein solcher „Antrag“ ist in § 12 Abs. 2 BauGB ausdrücklich genannt, ist aber nicht zu verstehen als ein Antrag im Sinne des Verwaltungsverfahrensrechts. Auf einen solchen Antrag wird eine Gemeinde entscheiden, ob sie ein Bauleitplanverfahren einleiten will oder nicht. Ein solches „Entscheidungsinteresse“ des Vorhabenträgers besteht allerdings auch, wenn eine angebotsorientierte Bauleitplanung erfolgt und ein Vorhabenträger mit dem Wunsch der Vorhabenansiedlung und der Aufstellung der notwendigen Bauleitpläne an eine Gemeinde herantritt.



Unabhängig von der Wahl der Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans oder eines Angebotsbebauungsplans (Hinweis: Ein Wechsel zwischen den „Verfahrensarten“ ist nach begonnener Planaufstellung nicht möglich; soll die Verfahrensart gewechselt werden, muss das Verfahren neu begonnen werden) wird die Gemeinde in der Regel einen städtebaulichen Vertrag (§ 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 BauGB) mit dem Vorhabenträger schließen, in dem die Kostenübernahme der notwendigen Planaufstellung vereinbart wird. Hierbei darf auch vereinbart werden, dass der anfallende Verwaltungsaufwand durch einen angemessenen Pauschalbetrag ersetzt wird. Nicht vereinbart werden dürfen insb. konkrete Planungsinhalte, ein Erfolg der Planaufstellung oder planungsfremde Gegenleistungen. Zulässig ist aber noch die Fassung eines Aufstellungsbeschluss (=Beginn der Planaufstellung) vertraglich zu vereinbaren.

Bei der Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist vor Satzungsbeschluss ein „Durchführungsvertrag“ zu schließen (§ 12 Abs. 1 BauGB), in dem sich der Vorhabenträger insb. zur Umsetzung des Vorhabens verpflichtet sowie die Grundstücksverfügbarkeit und die Finanzierung des Vorhabens nachweist. Es ist empfehlenswert, Regelungen über den Rückbau und entsprechende Sicherheiten aufzunehmen (vgl. noch unten VI. 2.).

3. Vereinbarungen zu Beteiligungen

Sollen Beteiligungsmodelle vereinbart werden, sind diese – auch im Übrigen entsprechend den geltenden gesetzlichen Vorgaben – außerhalb eines solchen planbegleitenden städtebaulichen Vertrages in parallelen Vereinbarungen zu regeln. Dies betrifft Vereinbarungen nach § 6 EEG – Zuwendungen in Höhe von bis zu 0,2 Cent pro erzeugter kWh – (Hinweis: die gesetzlichen Regelungen sehen vor, dass Vereinbarungen nach § 6 EEG erst nach Satzungsbeschluss getroffen werden dürfen, um den Schein einer Beeinflussung der gemeindlichen Bauleitplanung auszuschließen), aber auch sonstige wirtschaftlich geprägte Abreden. Zur Vermeidung des „bösen Scheins“ entsprechender Vereinbarungen, ist zu empfehlen, diese maximal transparent auszugestalten und die Inhalte solcher Investorenvereinbarungen proaktiv (ortsüblich oder im Internet) zu veröffentlichen. Soweit keine konkreten Inhalte der Bauleitplanung berührt sind, können auch Vereinbarungen zur Vorhabengestaltung getroffen werden (unzulässig ist allerdings der „Ersatz“ der Bauleitplanung durch städtebauliche Vereinbarungen).



Neben der Vereinbarung von wirtschaftlichen Beteiligungen zugunsten des Kommunalhaushalts kommen insbesondere auch Abreden zur wirtschaftlichen Beteiligung der Einwohner (bspw. Bürgergeld) bzw. zur wirtschaftlichen Verbesserung der örtlichen Gemeinschaft in Frage (bspw. Verbesserung örtlicher Infrastruktur). Grundlage solcher Vereinbarungen ist der Umstand, dass der örtlichen Gemeinschaft einer Gemeinde zugeordnete Raum für privat- und allgemeinnützige Zwecke (wirtschaftliche Ziele des Vorhabenträgers, Versorgungssicherheit, Klimaschutz) genutzt wird und die dadurch der örtlichen Gemeinschaft entstehenden Nachteile kompensiert werden. Da solche Vereinbarungen allgemein für rechtlich sensibel gehalten werden, kann hier ein Zustimmungsvorbehalt der Kommunalaufsicht aufgenommen werden, um rechtswidrige Vereinbarungen von vornherein zu vermeiden. Auch solche Vereinbarungen sollten stets veröffentlicht werden.

4. Hinweis zur Baugenehmigung

Die konkrete Baugenehmigung für eine FFPVA wird nach den Vorgaben der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) von der zuständigen Bauaufsichtsbehörde erteilt. Der Regelfall ist, dass die Baugenehmigung nach Inkrafttreten des Bebauungsplans auf Grundlage von § 30 Abs. 1 BauGB erteilt wird. Es ist allerdings auch möglich, dass nach erfolgter förmlicher Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 Abs. 2 BauGB eine Baugenehmigung auf Grundlage von § 33 BauGB beantragt wird. In diesem Fall ist das Einvernehmen der Gemeinde erforderlich.

IV. Standortkonzepte

Zeichnet sich ab, dass Ansiedlungswünsche für FFPVA an eine Gemeinde herangetragen werden, kann es sinnvoll sein, ein gemeindeweites Standortkonzept zu erarbeiten und zu beschließen. Gemeinden sind im Zusammenhang mit Ansiedlungsanfragen für FFPVA in verschiedenen öffentlichen Belangen betroffen. Dies betrifft insbesondere einerseits den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien als relevanten Belang gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit f) BauGB und die Aufgabe der Gemeinden zum aktiven Klimaschutz gem. § 1a Abs. 5 BauGB, gleichzeitig aber die Harmonisierung der Ansiedlung von FFPVA mit der Beanspruchung des Landschafts- und Landwirtschaftsraums, dem Landschaftsbild sowie den städtebaulichen Entwicklungszielen (insb. Ansiedlung von Gewerbenutzungen).



Entwicklungsbezogene Standortkonzepte versetzen Gemeinden in eine aktive, steuernde Rolle, da positive Kriterien definiert werden können, an denen sich Vorhabenträger orientieren können. Hierbei ist allerdings darauf zu achten, dass etwaige Kriterien städtebauliche Hintergründe haben und bspw. nicht rein wirtschaftliche Interessen verfolgen (Hinweis: Kommunale Beteiligungsmodelle sollten daher nicht Teil eines Standortkonzeptes bilden, da so das Risiko eines vorangelegten Abwägungsfehlers besteht).

Auch wenn kein gesamtheitliches Standortkonzept erarbeitet wird, können informelle Standorteignungsaspekte von Gemeinden genutzt werden, um im Rahmen der Alternativenprüfung bei der notwendigen Änderung des Flächennutzungsplans einen Leitfaden zu bilden. Hierbei ist für die ordnungsgemäße Ausübung des Planungsermessens nicht erforderlich, das gesamte Gemeindegebiet auf konkrete Eignungskriterien hin zu untersuchen, sondern es reicht eine einzelfallbezogene Betrachtung. Für eine positive Standortauswahl von FFPVA können beispielsweise sprechen:

- Versiegelte Konversionsflächen (aus gewerblicher und militärischer Nutzung)
- Siedlungsbrachen und sonstige brachliegende, ehemals baulich genutzte Flächen
- Abfalldeponien, Altlastenflächen und Verdachtsflächen
- Flächen im Zusammenhang mit größeren Gewerbegebieten im Außenbereich
- Flächen entlang von Verkehrsstrassen und Lärmschutzeinrichtungen
- Flächen ohne besondere landschaftliche Eigenart oder optische Vorbelastungen
- Landwirtschaftlich genutzte Flächen mit bestimmten Eigenschaften, bspw. Moorflächen, schlechte Bodenqualität, schlechter Zuschnitt, effektive Energienutzungsmöglichkeiten

Nicht empfehlenswert erscheinen im Zusammenhang mit der Erarbeitung – auch von informellen – Standortkonzepten die Anknüpfung an Flächenquoten, da hierfür das Gemeindegebiet insgesamt auf Eignung für die Errichtung von FFPVA untersucht werden muss. Dieser Aufwand erscheint im Zusammenhang mit dem weiten Planungsermessens der Gemeinden als nicht erforderlich, um sicherzustellen, dass die Ziele des aktiven Klimaschutzes erfüllt werden. Vielmehr dürften die städte-



baulichen Entscheidungsgrundlagen der Gemeinde je nach weiterer Entwicklung des Klimawandels und den örtlichen Flächeninteressen sowieso variieren, so dass bei der statischen Festlegung von Flächenquoten die Gefahr einer Rechtswidrigkeit besteht.

Anders als bei der Steuerung der Windenergienutzung besteht keine Möglichkeit von Konzentrationszonenplanungen. Dies ist allerdings auch nicht notwendig, da – wie eingangs bereits erläutert wurde – für die Ansiedlung einer FFPVA jeweils eine positive Entscheidung der Gemeinde über die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich ist. Es besteht also kein Risiko eines „Wildwuchses“.

V. Vorgaben der Raumordnung

Die Gemeinden haben bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Planinhalte an die Vorgaben der übergeordneten Raumordnungsplanung auf Grundlage von § 1 Abs. 4 BauGB anzupassen. An Ziele der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) sind die Bauleitpläne strikt anzupassen. Grundsätze der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG sind im Rahmen der planerischen Abwägung nur zu berücksichtigen. Im Unterschied zu Grundsätzen der Raumordnung, die als „Programmsätze“ zu qualifizieren sind, müssen Ziele der Raumordnung, um ihre bindende Qualität zu erhalten, „endabgewogene landesplanerische Letztentscheidungen“ sein. Hat sich der Träger der Raumordnungsplanung bei Erlass einer von ihm als „Ziel der Raumordnung“ qualifizierten Planfestlegung nicht mit allen für die Entscheidung über diese Zielfestlegung relevanten Belange abschließend auseinandergesetzt, erhält daher jene Festlegung keine Zielqualität (unabhängig davon, wie die Festlegung im Raumordnungsplan gekennzeichnet ist), sondern ordnet sich automatisch als überwindbarer Grundsatz der Raumordnung ein.

Werden Bauleitpläne für FFPVA aufgestellt, ist bei der Standortauswahl demnach zu berücksichtigen, ob entgegenstehende Ziele der Raumordnung bestehen. Ist beispielsweise im Regionalen Raumordnungsplan für eine Fläche wirksam ein Vorranggebiet für eine mit FFPVA im Konflikt stehende Nutzungsform vorgesehen, kann die gemeindliche Bauleitplanung diese Vorgabe nicht überwinden. Ggf. kann ein Zielabweichungsverfahren angestrengt werden, welches jedoch nur Erfolg haben kann, wenn es sich bei der Abweichung planerisch um eine „Marginalie“ handelt (vgl. § 6 ROG). Fehlerhaftes Instrument wäre die



Zielabweichung bspw., stellte sich eine raumordnerische Festlegung als inhaltlich fehlerhaft heraus, weil ihre planerischen Grundlagen tatsächlich nicht (mehr) bestehen. In diesem Fall käme die Umqualifizierung der Vorrangfestlegung in einen Grundsatz oder deren Funktionslosigkeit in Frage. Die Umstände sind mit dem Träger der Raumordnungsplanung abzustimmen.

Vorsicht ist geboten bei sog. „Allgemeinen Zielen der Raumordnung“, da von Gemeinden hier vorschnell eine Bindung der Bauleitplanung im Sinne von § 1 Abs. 4 BauGB angenommen werden kann. Festlegungen der Regionalplanung, die als „Allgemeine Ziele“ einzuordnen sind, enthalten allgemeine Leitlinien, die sich in verschiedenen Teilräumen unterschiedlich auswirken und kommen häufig auf Ebene der Landesraumordnungsplanung vor, da dort aufgestellte „Allgemeine Ziele“ häufig der Konkretisierung auf der nachfolgenden Ebene der Regionalen Raumordnungsplanung bedürfen. Allgemeine Ziele sind rechtlich als Grundsätze der Raumordnung zu behandeln. Praktisches Beispiel ist die im aktuellen Landesraumordnungsprogramm (LROP) 2017 befindliche Festlegung im Abschnitt 4.2 Ziffer 13 Satz 2 (gekennzeichnet als Ziel der Raumordnung):

„Landwirtschaftlich genutzte und nicht bebaute Flächen, für die der raumordnerische Vorbehalt für die Landwirtschaft gilt, dürfen dafür [für FFPVA] nicht in Anspruch genommen werden.“

Hierbei handelt es sich um ein o.g. „Allgemeines Ziel“, das als Grundsatz der Raumordnung zu qualifizieren ist, da im LROP keine Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft ausgewiesen werden und daher auch eine Endabgewogenheit jener Festlegung bereits aus diesem Grund nicht möglich ist. Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft werden vielmehr auf Ebene der Regionalen Raumordnungsplanung ausgewiesen (sog. „dynamische Verweisung“), die dortigen Ausweisungen wurden aber auf Ebene des LROP nicht in die Abwägung einbezogen – zeitlich nach Rechtskraft des LROP ausgewiesene Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft konnten auch gar nicht berücksichtigt werden. Da „Vorbehaltsgebiete“ ebenfalls Grundsätze der Raumordnung sind, kann die Ausweisung von FFPVA in nach dem Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) festgelegten „Vorbehaltsgebieten für Landwirtschaft“ durch Gemeinden durch Abwägungsentscheidung ohne Zustimmung oder weiteres Verfahren des Trägers der Raumordnungsplanung nach den Vorgaben ordnungsgemäßer Abwägung erfolgen.



Auch Raumordnungsverfahren / Raumverträglichkeitsprüfungen in gesonderten Verfahren sind für die Aufstellung von Bauleitplänen für die Errichtung von FFPVA regelmäßig nicht erforderlich. Dies folgt bereits daraus, dass FFPVA häufig nicht raumbedeutsam sein werden (Grenzwerte für die Begründung der Raumbedeutsamkeit bestehen nicht), jedenfalls aber eine abschließende Raumunverträglichkeit von FFPVA unter Berücksichtigung der gemeindlichen Pflichten zum aktiven Klimaschutz nicht denkbar erscheint.

VI. Ausgewählte Anforderungen an die Bauleitplanung

Die Bauleitplanung und die Planaufstellung hält weitere Besonderheiten bereit, die folgend überblicksartig angesprochen werden.

1. Geschützte Landschaftsbestandteile und Schutzgebiete

Geschützte Landschaftsbestandteile und Schutzgebiete sind in den Bauleitplanungen zu beachten. Teilweise sind nachrichtliche Übernahmen ausreichend, teilweise folgen auch besondere Anforderungen. So ist bspw. in Landschaftsschutzgebieten je nach konkreter Ausgestaltung der jeweiligen Verordnung die Errichtung baulicher Anlagen grundsätzlich erlaubnispflichtig. Die Erlaubnis kann regelmäßig nur erteilt werden, wenn der Schutzzweck der Verordnung nicht entgegensteht und der Charakter des Gebiets nicht verändert wird. Kann eine Erlaubnis nicht erteilt werden, sind die Voraussetzungen einer Befreiung gemäß § 67 BNatSchG zu prüfen. Alternativ kann eine Zonierung oder eine Gliederung durch den Ordnungsgeber erfolgen. Die Umstände des Vorgehens richten sich nach dem Einzelfall.

Bei besonders geschützten Landschaftsbestandteilen im Sinne von § 29 oder § 30 BNatSchG sind in der Regel ebenfalls Ausnahmen oder Befreiungen durch die zuständigen Behörden erforderlich. Sind Bebauungspläne aufgestellt, sind auf der nachfolgenden Ebene der Genehmigung des konkreten FFPVA-Projekts keine weiteren Erlaubnisse erforderlich.

Soweit bei der Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen innerhalb eines Bebauungsplangebietes von Vorhabenträger oder Grundstückseigentümer das Risiko gesehen wird, dass sich diese zu einem Biotop entwickeln und die Fläche so dem weiteren Nutzungszugriff nach Ende des Betriebs der FFPVA entzogen wäre, ist auf § 34 Abs. 1 des Niedersäch-



sischen Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetzes (NAG-BNatSchG) zu verweisen, wonach die biotopschützenden Zugriffsverbote des § 30 Abs. 2 BNatSchG auf in Bebauungsplänen entstandene Biotope keine Anwendung finden.

2. Rückbau von FFPVA / Befristete Festsetzungen / Folgenutzung

In der Regel kann die Nutzungs- und Lebensdauer von FFPVA auf mindestens 20 Jahre angesetzt werden. Eine längere Nutzungsdauer von 30 Jahren dürfte eher die Ausnahme bilden. Da ein Bebauungsplan allerdings grundsätzlich unbefristet aufgestellt wird (Befristungen sind gem. § 9 Abs. 2 BauGB nur für einzelne Festsetzungen möglich), stellt sich nach ca. 25 Jahren die Frage der weiteren Standortnutzung. Zu diesem Zeitpunkt werden auch in der Regel Nutzungsvereinbarungen zwischen Vorhabenträger und Grundstückseigentümer „auslaufen“. Soll der Betrieb von FFPVA nicht fortgesetzt werden oder ist dies auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht möglich, stellt sich die Frage, wie der Rückbau zu organisieren ist. Bestehende Bebauungspläne sollten nach Nutzungsende aufgehoben werden.

Ob und in welcher Form vergleichbare Anlagen zu einem späteren Zeitpunkt auf diesen Standorten weitergeführt werden, wird vor dem Hintergrund der Entwicklung auf dem Energiesektor sowie im Hinblick auf die Herstellungskosten und die Ausgestaltung der künftigen Förderpolitik entschieden. Wenn ein wirtschaftlicher Weiterbetrieb des Standortes dann nicht mehr gegeben ist, ist dafür zu sorgen, dass die FFPVA auch zurückgebaut wird. Hierbei besteht das Risiko, dass die Betreibergesellschaft, die der Vorhabenträger für den Betrieb der FFPVA eingesetzt hat, keine ausreichende Liquidität für Rückbau und Entsorgung aufweist. Da Bebauungspläne grundsätzlich unbefristet erlassen werden, bestehen auch keine Ermächtigungsgrundlagen für die Stellung einer Rückbausicherheit (wie bspw. in § 35 Abs. 5 Satz 3 BauGB vorgesehen) bei Baugenehmigungserteilung.

Zwar besteht gem. § 179 BauGB für Gemeinden eine Ermächtigungsgrundlage, unter bestimmten Voraussetzungen den Rückbau der FFPVA zu verlangen, allerdings besteht sogar bei Nutzbarkeit jener Ermächtigungsgrundlage keine Kostensicherheit für die Gemeinde. Daher ist zu empfehlen, dass in städtebaulichen Verträgen die Vereinbarkeit einer angemessenen Rückbausicherheit erfolgt. Um neben dem Gemeindehaushalt auch den Grundstückseigentümer von etwaigen



Kostenrisiken zu entlasten, sollte die Rückbausicherheit in jedem Fall auskömmlich sein (ggf. Anpassung nach Sachverständigengutachten alle 5 bis 10 Jahre) und geregelt werden, dass die Rückbausicherheit vorrangig zur Befriedigung der Rückbau- und Entsorgungskosten in Anspruch genommen werden soll.

Nach § 9 Abs. 2 BauGB können zusätzlich bereits bei Aufstellung des Bebauungsplans die Festsetzungen für Errichtung und Betrieb von FFPVA mit einer – ggf. mit dem Vorhabenträger abgestimmten – Befristung versehen und die von der Gemeinde oder dem Grundstückseigentümer gewünschte (in der Regel landwirtschaftliche) Folgenutzung festgesetzt werden. Zwar folgt aus befristeten Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB keine Rückbauverpflichtung, aber so besteht die Möglichkeit bei aufgegebener Nutzung auf Grundlage von § 179 BauGB den vertraglich vereinbarten und wirtschaftlich gesicherten Rückbau auch rechtlich – ggf. gegen den Vorhabenträger – zu ermöglichen. Zu berücksichtigen ist, dass im Falle der Wahl der befristeten Festsetzung für PV-Nutzung mit landwirtschaftlicher Anschlussnutzung auf Ebene des Flächennutzungsplans eine gemischte Nutzungsform dargestellt werden muss, um dem Entwicklungsgebot zu entsprechen (§ 8 Abs. 2 BauGB).

Wird eine landwirtschaftliche Folgenutzung vorgesehen, ist in die Bewertung einzubeziehen, dass während des Betriebes der FFPVA – je nach Konzept – Grünlandflächen entstanden sind, die im Falle des Umbruchs für die Bodenbewirtschaftung Ausgleichspflichten auslösen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2019 4 C 4.18). Dieser Umstand wäre im Rahmen des Eingriffsausgleichs bei Planaufstellung zu berücksichtigen.

3. Bauplanungsrechtliche Eingriffsregelung

Gemäß § 1a BauGB sind die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. a bezeichneten Bestandteilen (Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz) in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 zu berücksichtigen. Da die bauliche Nutzung durch FFPVA von einer „üblichen“ Bebauung mit Gebäuden abweicht, gelten bei der Planaufstellung besondere Maßgaben.

Soweit im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bauleitplänen für FFPVA Vermeidungsmaßnahmen vom BauGB adressiert werden, kom



men insbesondere die oben (IV.) skizzierten Standortkonzepte zum Tragen und sollten keine ertragreichen Böden oder solche mit hoher Bedeutung oder sonstige sensible Gebiete überplant werden. Auch kann in den Festsetzungen geregelt werden, daß Einfriedigungen mit Durchlässigkeit für Klein- und Mittelsäuger vorgesehen werden. Durch ökologisch hochwertige Gestaltungs- und Pflegemaßnahmen auf der FFPVA-Fläche können erhebliche Beeinträchtigungen des Naturhaushalts minimiert werden. Ökologisch hochwertig gestaltete und gepflegte FFPVA zeichnen sich bspw. dadurch aus, dass auf der Flächenkulisse ein extensiv genutztes, arten- und blütenreiches Grünland entwickelt und gepflegt wird, das in Abstimmung mit Trägern öffentlicher Belange regionale Zielsetzungen der Biodiversitätspflege fördert. Hierzu können auch Gestaltungsvorgaben hinsichtlich der FFPVA festgesetzt werden, bspw. Modulabstand zum Boden, Begrünung der FFPVA-Fläche unter Verwendung von Saatgut aus gebietseigenen Arten bzw. lokal gewonnenem Mähgut, keine Düngung oder auch standortangepasste Beweidung (zu landwirtschaftlichen Aspekten und Agri-PV) sogleich VII).

Soweit eine Eingriffsvermeidung nicht oder nur teilweise gelingt und hinsichtlich der unvermeidbaren Eingriffe durch die Errichtung von FFPVA, ist der Ausgleichsbedarf zu ermitteln. Die Ermittlung wird im Rahmen der Planaufstellung vorgenommen und muss auf nachvollziehbaren, dokumentierten Grundlagen erfolgen und sich in der Regel an Aspekten wie Größe der Eingriffsfläche und der Wertigkeit des Ausgangszustand der Eingriffsfläche orientieren. Die technische Lösung für die Gestaltung der FFPVA, insbesondere mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit und einer besseren Vereinbarkeit mit der landwirtschaftlichen Nutzung der Projektfläche, sowie konzeptionelle und ökologisch wertvolle Projektgestaltungen sind zu berücksichtigen. Als Ausgleichsmaßnahmen, die sich innerhalb bzw. im direkten Umfeld der FFPVA-Fläche (= im Gebiet des Bebauungsplans) umsetzen lassen, kommen insb. Herstellung und Entwicklung von wertigen, artenreichen Strukturen in Betracht.

Soweit ein Ausgleichsbedarf für das Schutzgut Landschaftsbild angenommen wird, sind die entsprechenden Umstände in der Regel zu erläutern. Bei den FFPVA kommen als Ausgleich vielfach Maßnahmen in Betracht, durch die die Neugestaltung des Landschaftsbildes an Ort und Stelle gelingt und eine entsprechende Einbindung der FFPVA in die Landschaft erfolgt, insb. Pflanzung von Gehölzen bzw. einer Hecke zur



Eingrünung sowie naturnahen Strukturelementen wie z.B. blütenreiche Säume im Randbereich der FFPVA-Fläche. Ersatzzahlungen können nicht im Bebauungsplan festgesetzt werden, sondern müssten nötigenfalls in begleitenden städtebaulichen Vereinbarungen untergebracht werden.

Da der erforderliche Ausgleich und die Sicherung der Umsetzung der Ausgleichmaßnahmen Inhalt der planerischen Abwägung vor oder bei Satzungsbeschluss sind, müssen – sollte der Eingriffsausgleich außerhalb des Plangebietes stattfinden und über vertragliche Vereinbarungen gesichert werden, § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB – entsprechende städtebauliche Verträge, die der Gemeinde einen ausreichend sicheren Zugriff auf die jeweiligen Ausgleichsflächen einräumen und dingliche Sicherungen (jedenfalls die notariellen Eintragungsvermerk) zugunsten der Gemeinde, bei Satzungsbeschluss vorliegen. Anderenfalls werden Abwägungsfehler angelegt sein.

VII. Aspekte der landwirtschaftlichen Nutzung und Agri-PV

Hinsichtlich der Beplanung von landwirtschaftlich genutzten Flächen für die Errichtung und den Betrieb von FFPVA ist zu berücksichtigen, dass entsprechende Projekte den Landwirten zugutekommen. FFPVA-Projekte dienen insoweit auch der betrieblichen Diversifikation und bieten ein zuverlässiges Einkommen für mehrere Jahrzehnte. Dies ist derzeit ein relevantes Merkmal für Familienbetriebe, das entscheidend zur Sicherung des Betriebes beiträgt.

In diesem Rahmen bestehen auch die Möglichkeiten sog. Agri-PV-Projekte umzusetzen. Diese Projekte dienen dem Ziel, ein Nebeneinander von landwirtschaftlicher Nutzung und der FFPVA-Nutzung zu ermöglichen. Nach der DIN SPEC 91434 :2021-05 ist die Agri-PV als „die kombinierte Nutzung ein und derselben Landfläche für landwirtschaftliche Produktion als Hauptnutzung und für Stromproduktion mittels einer PV-Anlage als Sekundärnutzung“ definiert. Eine Agri-PV-Anlage kann sowohl vertikal als auch horizontal geplant werden. Vorteilhaft an Agri-PV-Anlagen ist die Mehrfachnutzung derselben Fläche.

Bauplanungsrechtlich können Agri-PV-Anlagen in engem räumlichem Zusammenhang mit einem landwirtschaftlichen Betrieb im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 BauGB als privilegiertes Außenbereichsvorhaben angesehen werden, allerdings ist dafür eine Verwendung des in der



FFPVA erzeugten Stroms in einer Quote von ca. 60 bis 65 % erforderlich, um das Merkmal des „Dienens“ zu erfüllen (sog. „mitgezogene Privilegierung“). Die Voraussetzungen dürften praktisch selten vorliegen.

Daher wird auch für Agri-PV-Anlagen in der Regel die Aufstellung von Bebauungsplänen erforderlich sein. Die zugrunde liegenden Flächennutzungspläne müssen dafür zunächst das Nebeneinander von FFPVA-Nutzung und Landwirtschaft abbilden (bspw. Sonderbaufläche „Agri-PV“). Die inhaltliche Gestaltung der Bebauungspläne unterscheidet sich nur insoweit, als dass die Primär- und Sekundärnutzung hinreichend bestimmt festgesetzt werden muss und die besonderen Ausgleichsfordernisse berücksichtigt werden. Im Übrigen ergeben sich für die gemeindliche Planung keine Besonderheiten. Je nach Eigenschaften eines Projektes kann allerdings bei Agri-PV-Anlagen die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 BauGB) sinnvoll sein, da in einem solchen Planaufstellungsverfahren keine Bindung der Festsetzungsmöglichkeiten der Gemeinde an § 9 BauGB besteht und bei der Festsetzung von Planinhalten somit größere Freiheit besteht.

Landesverband Erneuerbare Energien
Niedersachsen | Bremen e.V.
Mona von Baumbach
Herrenstraße 6
30159 Hannover
0511 – 123247 – 14
info@lee-nds-hb.de
www.lee-nds-hb.de

