

11. Februar 2022

# Anforderungsprofil für Gemeindegrenzen übergreifende Plankonzepte für die Errichtung großer Freiflächen-Solaranlagen

## 1) Vorbemerkungen

Im Rahmen der Bauleitplanung für Freiflächen-Solaranlagen ist für eine rechtmäßige Abwägung immer eine Alternativenprüfung erforderlich, die als Bestandteil der Planbegründung zu dokumentieren ist. Aufgrund der Größe der Anlagen und der damit verbundenen räumlichen Auswirkungen muss hierbei der Betrachtungsraum über die Gemeindegrenzen hinausgehen. Bei Vorhaben mit einer Größe von über 20 Hektar soll nach Ziffer 3.4.2 Absatz 5 des Landesentwicklungsplanes (LEP) in der Regel ein Raumordnungsverfahren (ROV) durchgeführt werden. Gemeindegrenzen übergreifende Plankonzepte können als Begründung dafür dienen, dass die Landesplanungsbehörde auf ein ROV verzichtet. Die vorliegende Handreichung beschreibt die Anforderungen, die ein solches Konzept dafür erfüllen sollte.

Nach den hier formulierten Anforderungen unterliegt ein Gemeindegrenzen übergreifendes Plankonzept nicht den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen, wie ein gesamtträumliches Plankonzept zur Festlegung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung. Gleichwohl kann das dort zur Anwendung kommende System der Abschichtung von Kriterien auch hier angewandt werden, um die am Ende für eine Überplanung für Freiflächen-Solaranlagen geeigneten Flächen herauszuarbeiten. Weitere Hinweise für die Erarbeitung eines gesamtträumlichen Konzeptes enthält der Erlass „Grundsätze zur Planung von großflächigen Solar-Freiflächenanlagen im Außenbereich“ (Amtsblatt Schleswig-Holstein vom 07. Februar 2022, Seite 118) in Teil B.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf Plankonzepte für Solar-Freiflächenanlagen. Von Agri-PV-Anlagen gehen andere Auswirkungen aus als von konventionellen PV-Anlagen. Bei Letzteren kann wiederum die Höhe und Dichte der Modulreihen variieren, was zu einem unterschiedlichen Einfluss auf Schutzgüter führen kann. Einen Sonderfall stellen Solarthermieanlagen dar. Durch die zwingende Anbindung an Wärmenetze ist hier die Standortwahl von vornherein eingeschränkt.

## 2) Festlegung des Untersuchungsraumes

Für die Festlegung des Untersuchungsraumes bieten sich verschiedene Varianten an. Um Abstimmungsprozesse zu erleichtern kann zum Beispiel ein Amtsbereich als Untersuchungsraum sinnvoll sein. In vielen Fällen ist es aber raumordnerisch empfehlenswert, den Raum eines Gemeindegrenzen übergreifenden Planungskonzeptes so abzugrenzen, dass möglichst viele Potenzialflächen einer Region erfasst werden. Gerade dort, wo eine Vielzahl von Vorhaben entstehen kann, ist die Konfliktanalyse in einem übergreifenden Konzept unentbehrlich. Darüber hinaus kann auch eine Abgrenzung anhand von naturräumlichen Aspekten geeignet sein, wie zum Beispiel eine Region mit einheitlichem Landschaftsbild oder besonderen Kulturlandschaftsmerkmalen.

Kommt ein gemeinsames Konzept benachbarter Gemeinden nicht zustande, muss die planende Gemeinde den Bereich jenseits ihrer Hoheitsgrenze gleichwohl mit in den Blick nehmen. Diese Betrachtung muss in räumlicher Hinsicht soweit reichen, wie die in den Nachbargemeinden erkennbaren Potentialflächen im Zusammenwirken mit den auf dem Gebiet der planenden Gemeinde gelegenen Potentialflächen städtebaulich relevante Auswirkungen erzeugen können.

## 3) Harte Tabukriterien

Die harten Tabukriterien können in der Regel leicht ermittelt werden und stellen immer den ersten Schritt bei einem Flächenkonzept dar. Sie lassen sich in die Ausschlussgebiete aufgrund der Ziele der Raumordnung in Ziffer 4.5.2 Absatz 3 des LEP und die gesetzlichen Ausschlussgebiete unterteilen.

Ausschlussgebiete gemäß Ziffer 4.5.2 Absatz 3 LEP

- Vorranggebiete für den Naturschutz und Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft,
- Regionale Grünzüge und Grünzäsuren
- Schwerpunkträume für Tourismus und Erholung und Kernbereiche 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 Freiraumpotenzial aufweisen)

Gesetzliche Ausschlussgebiete nach Ziffer C. VI des Erlasses „Grundsätze zur Planung von großflächigen Solar-Freiflächenanlagen im Außenbereich“:

- Schwerpunktbereiche des Schutzgebiets- und Biotopverbundsystems Schleswig-Holstein gemäß § 20 BNatSchG in Verbindung mit § 12 LNatSchG
- Naturschutzgebiete gemäß § 23 BNatSchG in Verbindung mit § 13 LNatSchG (einschließlich einstweilig sichergestellten NSG und Gebieten, die die Voraussetzungen nach § 23 BNatSchG in Verbindung mit § 13 LNatSchG erfüllen).
- Nationalparke / nationale Naturmonumente (zum Beispiel Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer inkl. Weltnaturerbe Wattenmeer) gemäß § 24 BNatSchG in Verbindung mit § 5 Absatz 1 Nr. 1 Nationalparkgesetz (NPG)

- Gesetzlich geschützte Biotop gemäß § 30 Absatz 2 BNatSchG in Verbindung mit § 21 Absatz 1 LNatSchG)
- Natura 2000-Gebiete (FFH-Gebiete, europäische Vogelschutzgebiete) und Ramsar-Gebiete
- Gewässerschutzstreifen nach § 61 BNatSchG in Verbindung mit § 35 LNatSchG
- Überschwemmungsgebiete gemäß § 78 Absatz 4 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) einschließlich der gemäß § 74 Absatz 5 LWG vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiete als Vorranggebiete der Raumordnung für den vorbeugenden Binnenhochwasserschutz
- Gebiete im küstenschutzrechtlichen Bauverbotsstreifen gemäß § 82 LWG sowie im Schutzstreifen, als Zubehör des Deiches, gemäß § 70 in Verbindung mit § 66 LWG
- Wasserschutzgebiete Schutzzone I gemäß WSG-Verordnungen in Verbindung mit §§ 51, 52 WHG
- Waldflächen gemäß § 2 LWaldG sowie Schutzabstände zu Wald gemäß § 24 LWaldG (30 Meter).

Weitere harte Tabubereiche sind darüber hinaus all diejenigen Bereiche, die für die Errichtung von Freiflächen-Solaranlagen per se ungeeignet sind, da sie bereits mit anderen Nutzungen (in der Regel baulichen Anlagen oder militärische Liegenschaften) belegt sind.

#### **4) Abwägungskriterien**

Die Auflistung der Abwägungskriterien ist nicht abschließend. Zunächst sind die Kriterien der Ziffer C. V des Erlasses „Grundsätze zur Planung von großflächigen Solar-Freiflächenanlagen im Außenbereich“ zu nennen:

- Landschaftsschutzgebiete gemäß § 26 BNatSchG in Verbindung mit § 15 LNatSchG
- Naturparke gemäß § 27 BNatSchG in Verbindung mit § 16 LNatSchG
- Biosphärenreservate gemäß § 25 BNatSchG in Verbindung mit § 14 LNatSchG
- landesweit bedeutsame Rast- und Nahrungsgebiete für Zug- und Rastvögel oder Brutgebiete (Beachtung besonderer Regelungen erforderlich, zum Beispiel Wiesenvogelkullisse)
- Verbundbereiche des Schutzgebiets- und Biotopverbundsystems Schleswig-Holstein gemäß § 21 BNatSchG in Verbindung mit § 12 LNatSchG
- Naturdenkmale / geschützte Landschaftsbestandteile gemäß §§ 28, 29 BNatSchG in Verbindung mit §§ 17, 18 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 § 3 Absatz 1 Dauergrünlanderhaltungsgesetz (DGLG)
- bevorratende, festgesetzte und / oder bereits umgesetzte Kompensationsmaßnahmen gemäß §§ 15 ff. BNatSchG. Hierzu zählen auch im Anerkennungsverfahren befindliche

Ökokonten oder Kompensationsmaßnahmen, die aufgrund eines laufenden Genehmigungsverfahrens einer Veränderungssperre unterliegen

- realisierte und geplante Querungshilfen an großen Verkehrsinfrastrukturen einschließlich der damit verbundenen Zu- und Abwanderungskorridore (vergleiche Meißner et al. 2009 und folgende, Teilfortschreibung Regionalplanung Wind)
- 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 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  
je höher die Ertragsfähigkeit, desto größer ist die Gewichtung. Die Ertragsfähigkeit der Fläche kann flächenscharf dem Landwirtschafts- und Umweltatlas / Bodenbewertung entnommen werden.
- bei ehemaligen Abbaugebieten (Kiesabbau, Tagebau) sind bestehende genehmigungsrechtliche Auflagen und Regelungen hinsichtlich deren Nachnutzung zu beachten,
- 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.
- Die Bedeutung der Gewässer als Lebensraum sowie Leitlinie 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 Potenzials nach Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) benötigt werden,
- 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 errichtet werden.

- Kulturdenkmale und Schutzzonen gem. § 2 Absatz 2 und 3 DSchG (Baudenkmale, archäologische Denkmale, Gründendenkmale, Welterbestätten, Pufferzonen, Denkmalbereiche, Grabungsschutzgebiete), einschließlich ihrer Umgebungsbereiche sowie Bereiche, von denen bekannt ist oder den Umständen nach zu vermuten, dass sich dort Kulturdenkmale befinden.
- 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 zum Beispiel Knicks, Beet- und Gruppenstrukturen sowie struktureiche Agrarlandschaften, vergleiche Landschaftsrahmenplan Schleswig-Holstein).
- Schutz- und Pufferbereiche zu den unter 3) genannten Flächen und Schutzgebieten

Die Liste der Abwägungskriterien kann um weitere konkurrierende Nutzungsansprüche und Flächeneigenschaften, die mit der Solarenergienutzung in Konflikt stehen, ergänzt werden. Beispielhaft seien hier genannt:

- Geplante Siedlungsentwicklungen,
- Konkurrierende Nutzungsansprüche aus gemeindlichen oder überörtlichen Planungen,
- Bestehende und geplante Infrastrukturen, vor allem aus den Bereichen Stromversorgung und Verkehr.

## 5) Konzepterstellung

Mit der Überlagerung des Untersuchungsraumes durch Tabu- und Abwägungskriterien werden geeignete und bedingt geeignete Potenzialflächen für die PV-Nutzung ermittelt. Die Planungsgemeinschaft kann entscheiden, bestimmte Abwägungsbereiche aus planerischen Erwägungen pauschal freizuhalten, indem sie zu weichen Tabukriterien erklärt werden und damit dem Freiraumschutz, dem Natur- und Artenschutz oder anderen Fachbelangen pauschal eine höhere Bedeutung eingeräumt wird. Es wird empfohlen, gegebenenfalls die zuständige Fachbehörde hinzuzuziehen (vor allem Untere Naturschutzbehörde).

Wird eine größere Zahl geeigneter Potenzialflächen ermittelt, die nicht alle umgesetzt werden können, sollte eine begründete Priorisierung von Standorten erfolgen. Im Rahmen des Konzeptes sollte sich auch mit dem Erschließungsaufwand für den Anschluss der einzelnen Flächen an das Stromnetz auseinandergesetzt werden. Im Konzept sollen die allgemeinen Absichten der Gemeinden für die Entwicklung der Photovoltaik in ihren Gemeindegebieten – sowohl ihre energiepolitischen Ziele als auch die raumbezogenen Entwicklungsziele – dargestellt werden.

Bei der Entwicklung von Plankonzepten können folgende Ansatzpunkte und Fragestellungen hilfreich sein:

Für trassenbezogene Solar-Potenzialflächen beziehungsweise weitere EEG-Flächen:

- Wo sind weitere Vorbelastungen des Landschaftsbildes und lassen sich daraus mögliche Schwerpunkte der Solar-Nutzung ableiten?

- Wo sind Überlastungen durch bandartige Potenzialflächen erkennbar beziehungsweise zu befürchten und die Freihaltung von Landschaftsfenstern erforderlich? Wie groß sollen die Landschaftsfenster sein? Welche Sichtbeziehungen in die Landschaft bestehen und sollen freigehalten werden?
- Wie viele Solar-Freiflächenanlagen will man als Erweiterungen der 200-Meter-Trassen in die Tiefe ermöglichen (um an anderer Stelle Landschaftsräume zu schonen)?  
Wie soll mit Zugangsbereichen zu Naturparken und anderen Erholungsräumen umgegangen werden?

#### Für Potenzialflächen abseits der EEG-Kulisse:

- Sollen Mindest- und/oder Höchstflächengrößen festgelegt werden?
- Wie sollen großräumige Kriterien wie Erholungsräume und Naturparke berücksichtigt werden? Welche weiteren Abwägungskriterien sollen großräumig herangezogen werden (zum Beispiel keine wertvollen Kulturlandschaften oder keine hochwertigen Ackerböden nutzen), um Freihaltebereiche zu definieren?
- Welche Vorbelastungen des Landschaftsbildes lassen die Ableitung von Schwerpunkten der Solar-Freiflächen-Nutzung zu? Welche Vorbelastungen reichen nicht aus um Solar-Freiflächenanlagen zu begründen (zum Beispiel Nähe zu Hofstelle)  
Sollen Abstände zu Siedlungen und zu anderen „schutzwürdigen“ Nutzungen definiert werden?

## 6) Ergebnis

Die weitere Auswahl unter den im Rahmen des Konzeptes ermittelten Potentialflächen erfolgt im Rahmen der Abwägung, die in der Begründung des Bauleitplans nachvollziehbar darzulegen ist. Am Ende des Abwägungsvorgangs sollen diejenigen Flächen stehen, die im Untersuchungsraum mittel- bis langfristig mit Solar-Freiflächen überplant werden sollen beziehungsweise können. Idealerweise wird eine Priorisierung der Standorte vorgenommen. Die übrigen Bereiche sollen für diese Nutzungsform ausgeschlossen bleiben. Änderungen an der Flächenkulisse und damit am Plankonzept sollen von allen beteiligten Gemeinden zusammen beschlossen werden.

Gemäß § 1 Absatz 6 Nummer 11 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere auch die Ergebnisse eines von der Gemeinde (oder mehreren Gemeinden zusammen) beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer sonstigen von der Gemeinde / den Gemeinden beschlossenen städtebaulichen Planung zu berücksichtigen. Dazu zählt auch ein gemeindeübergreifendes Plankonzept für Solarfreiflächenanlagen. Durch Gemeinderatsbeschlüsse aller am Konzept beteiligten Kommunen soll die erforderliche Verbindlichkeit hergestellt werden. Nur so kann ein solches Konzept als Begründung dafür dienen, dass die Landesplanung bei großflächigen Freiflächen-Solaranlagen über 20 Hektar auf ein Raumordnungsverfahren verzichtet. Um dies zu erreichen, empfiehlt sich eine Abstimmung mit der Landesplanung und gegebenenfalls den Fachbehörden wie zum Beispiel der Unteren Naturschutzbehörde bereits während der Aufstellungsphase des Plankonzeptes.