

REGIONALVERBAND HEILBRONN-FRANKEN

Verbandsversammlung

26. März 2021 - öffentlich – Tagesordnungspunkt 6
Bearbeiter: Dr. Raphael Kist, Sascha Weisser, Klaus Mandel

VORLAGE:
(VV) 10/35a

Anlage: -

Vorgang:
(VV) 10/35

Energiewende in der Region Heilbronn-Franken Förderung der Photovoltaik

Auftrag der Verbandsversammlung am 03.07.2020

Die Verbandsverwaltung hat der Verbandsversammlung am 03.07.2020 mit der Vorlage (VV) 10/35 „Energiewende in der Region Heilbronn-Franken b) Freiflächenphotovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen“ eine sich wandelnde Lebenswirklichkeit in dem Spannungsfeld Regionale Grünzüge, Landwirtschaft und Freiflächenphotovoltaik vorgestellt. Die Verwaltung ist nämlich mit einer stetig steigenden Anzahl von Anfragen von Landwirten befasst, die in Regionalen Grünzügen zur wirtschaftlichen Stabilisierung ihres Betriebs eine Freiflächenphotovoltaikanlage (FFPV-Anlage) entweder selbst bauen oder Flächen für FFPV-Anlagen verpachten wollen.

Häufig sind die angefragten Flächen durch hochwertige landwirtschaftliche Böden gekennzeichnet. Damit sind landwirtschaftliche Belange betroffen und die geplanten Vorhaben müssen abgelehnt werden.

Vor diesem Hintergrund beauftragte die Verbandsversammlung die Verwaltung, einen Leitfaden zu Freiflächenphotovoltaikanlagen in regionalen Grünzügen zu entwickeln.

Bisherige Praxis

Die bisherige Praxis soll hier kurz erläutert werden: Regionale Grünzüge sind nach Plansatz 3.1.1. von Siedlungstätigkeit und anderen funktionswidrigen Nutzungen freizuhalten. Allerdings wurden in der Teilfortschreibung Photovoltaik im Jahr 2010 speziell auf die möglichen Auswirkungen von Freiflächenphotovoltaik (FFPV) ausgerichtete Ausnahmeveraussetzungen für FFPV-Anlagen festgelegt. So sind in Regionalen Grünzügen FFPV-Anlagen in Ausnahmefällen zulässig, sofern sie eine Flächengröße von maximal 5 ha umfassen. Sie müssen darüber hinaus in direktem räumlichem Zusammenhang mit einer linearen landschaftsprägenden Infrastruktureinrichtung oder einem mind. 1 ha großen Standort mit einer baulichen Vorprägung liegen. Darüber hinaus dürfen keine wesentlichen Beeinträchtigungen der Funktionen Siedlungsärsur, Naturschutz und Landschaftspflege, Landwirtschaft, Erholung, Orts- und Landschaftsbild, Luftaustausch oder Hochwasserretention vorliegen. Nicht zuletzt ist nachzuweisen, dass keine schonenderen Alternativen bestehen.

Bislang geht die Verbandsverwaltung bei ihren Beurteilungen von einer wesentlichen Beeinträchtigung der Funktion Landwirtschaft aus, wenn nach der Flurbilanz als Vorrangflur I eingestufte Flächen betroffen sind. Bei kleinflächigen Anlagen mit einer Flächengröße von unter 1 ha geht die Verbandsverwaltung in der Regel von einer fehlenden Regionalbedeutsamkeit solcher Anlagen aus, so dass diese - sofern keine erheblichen Funktionsbeeinträchtigungen zu konstatieren waren - mitgetragen werden.

Der Auftrag der Verbandsversammlung vom 03.07.2020 besteht explizit darin, eine Neubewertung der Belange der Landwirtschaft im Zusammenspiel mit den Anforderungen der Energiewende und des Freiraumschutzes zu erarbeiten.

Eine Änderung der Kriterien würde dagegen eine Regionalplanänderung notwendig machen.

Arbeitsschritte der Verbandsverwaltung

Im Nachgang zur Verbandsversammlung führte die Verwaltung am 13.10.2020 einen Workshop „Landwirtschaft und PV“ mit Vertretern der unteren Landwirtschaftsbehörden der Region, der höheren Landwirtschaftsbehörde, dem Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, der Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und ländlichen Raum Schwäbisch Gmünd sowie der höheren Raumordnungsbehörde durch. Am 02.12.2020 fand darüber hinaus ein Erörterungsgespräch mit Vertretern der drei Bauernverbände der Region Heilbronn-Franken statt. Ziel beider Termine war es, einen neuen raumordnerischen Ansatz zu diskutieren und eine tragfähige Position der Vertreter der Landwirtschaft zum Thema FFPV-Anlagen als wirtschaftliches Standbein landwirtschaftlicher Betriebe zu erhalten. Darüber hinaus fanden zahlreiche weitere Gespräche mit Akteuren aus dem Themenfeld PV statt. Dazu zählen neben in der Region tätigen Stadtwerken auch Projektierer und Landwirte sowie das Solarcluster Baden-Württemberg.

Im Rahmen dieser Gespräche wurde sehr deutlich, dass es keine einheitliche Position „der Landwirtschaft“ zu der Frage des Umgangs mit FFPV-Anlagen gibt, sondern häufig sogar konträre Bewertungen vorliegen.

Auf dieser Basis ist es der Verbandsverwaltung nicht möglich, ein Anfangs vorgesehene Konzept zur gezielten Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe rechtssicher und praktikabel zu entwickeln. Dennoch bleibt für die Verbandsverwaltung die Unterstützung der bäuerlichen Landwirtschaft ein wichtiges Ziel ihres Handelns.

Maßnahmenplan Photovoltaik

In den letzten Monaten hat sich sehr deutlich herausgestellt, dass mehrere Maßnahmen ineinandergreifen müssen, wenn wir unsere Ziele Freiraumentwicklung, Förderung der Energiewende und Unterstützung bäuerlicher Landwirtschaft erreichen wollen. Alleine durch eine Neuinterpretation der Ausnahmeregelung des Plansatzes 3.1.1 kommen wir nicht entscheidend weiter.

A) Neue Auslegung des Ausnahmetatbestands nach Plansatz 3.1.1

Schwelle der Regionalbedeutsamkeit von FFPV-Anlagen

In Regionalen Grünzügen soll zukünftig als Richtwert für die Regionalbedeutsamkeit von FFPV-Anlagen eine Flächengrenze von 2 ha angesetzt werden. Diese 2 ha entstammen der Teilfortschreibung Photovoltaik (Plansatz 4.2.3.4) und wurden bislang als Richtwert für die Einstufung von PV-Anlagen als regionalbedeutsam verwendet, sofern keine raumordnerischen Zielfestlegungen betroffen sind (Anlagen in Weißflächen oder in Vorbehaltsgebieten für FFPV-Anlagen). Zukünftig sollen auch Anlagen in Regionalen Grünzügen, durch deren Umsetzung keine Funktionsbeeinträchtigungen zu erwarten sind, bis zu einer Flächengröße von 2 ha mitgetragen werden. Eine wesentliche Beeinträchtigung der Funktion Landwirt-

schaft wird von der Verbandsverwaltung bis zu einer Flächengröße von 2 ha nicht gesehen. Eine einheitliche Schwelle der Regionalbedeutsamkeit bei 2 ha würde deutlich zur Vereinfachung und Verständlichkeit des regionalplanerischen Vorgehens beitragen.

Durch dieses Vorgehen würde die Mehrzahl von Anlagen zur Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe, die sich nach den bisherigen Erfahrungen in der Regel bei Flächengrößen bis ca. 2 ha bewegen, mitgetragen und von den einschränkenden Ausnahmeveraussetzungen befreit. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass hiervon auch Anlagen nicht landwirtschaftlicher Träger bis 2 ha erfasst wären. Für Projektierer sind allerdings Anlagen dieser geringen Flächengröße wirtschaftlich nicht interessant. Diese setzen in der Regel Anlagen über 10 ha um, so dass die Verbandsverwaltung nicht davon ausgeht, dass diese Änderung eine unkontrollierbare Öffnung des Grünzuges bewirken würde. Bisher schon wirksame Kontrollinstrumente, wie z.B. die kumulative Betrachtung von Anlagen in räumlicher Nähe würden weiter gelten. FFPV-Anlagen unter 2 ha wären dann auch ohne Anbindung an lineare Infrastrukturen bzw. den Siedlungskörper mit den Zielen der Raumordnung vereinbar.

Umgang mit FFPV-Anlagen zwischen 2 und 5 ha Flächengröße

Anlagen zwischen 2 und 5 ha Flächengröße sollen weiterhin nach den Ausnahmekriterien der Teilfortschreibung Photovoltaik beurteilt werden. Da für die Verbandsverwaltung der Schutz hochwertiger landwirtschaftlicher Produktionsflächen von besonderer Bedeutung ist, wurde in Abstimmung mit der höheren Raumordnungsbehörde und der höheren Landwirtschaftsbehörde der Lösungsansatz gefunden, dass eine wesentliche Beeinträchtigung der Funktion Landwirtschaft zukünftig nur für die Flächen festgestellt wird, die nach der Flurbilanz als Vorrangflur I und darüber hinaus nach der Flächenbilanzkartierung als Vorrangfläche Stufe I eingestuft sind.

Bei Böden der Flächenbilanzkartierung Vorrangfläche Stufe I handelt es sich um die unter landwirtschaftlichen Gesichtspunkten besten Böden. Bei der Flurbilanz handelt es sich um einen landwirtschaftlichen Mischparameter, der zwar auf der Einstufung der Flächenbilanz beruht, in den daneben aber weitere, für eine landwirtschaftliche Produktion relevante „agrarstrukturelle Faktoren“ wie z.B. die Schlaggrößen oder das Wegenetz, eingehen. Mit dem Schutz von Flächen der Einstufung Vorrangflur I und Vorrangfläche Stufe I sollen somit weiterhin die sowohl unter agrarstrukturellen wie auch aufgrund der Bodenqualität hochwertigsten landwirtschaftlichen Flächen geschützt werden.

Darüber hinaus wurde mit der höheren Raumordnungsbehörde auch der Umgang mit der Alternativenprüfung diskutiert, denn in der praktischen Anwendung hat sich gezeigt, dass diese Forderung bei PV-Anlagen in der Regel ins Leere läuft. Treibender Akteur ist üblicherweise ein Eigentümer, der eine Fläche nicht mehr bewirtschaften will oder kann und deshalb eine PV-Anlage entweder selbst errichten oder errichten lassen will. Eine objektive, gemarkungsweite Alternativenprüfung ist dem Eigentümer/Investor nicht möglich. Gleichzeitig ist eine durch die Kommune durchgeführte, unabhängige und gemarkungsweite Flächenalternativenprüfung die Ausnahme, da selbst wenn eine solche Kulisse erstellt würde, fraglich wäre, wie tragfähig sie aufgrund des notwendigen Umsetzungswillens der privaten Flächeninhaber geeigneter Flächen tatsächlich wäre. Auch die Aufstellung eines kommunalen Kriteriensets, das von potentiellen Flächen erfüllt werden muss, kann in der Regel nicht für die Alternativenprüfung herangezogen werden. Trotzdem begrüßt die Verbandsverwaltung solche Kriteriensets ausdrücklich, da die aktive, steuernde Befassung einer Kommune mit dem Thema PV einem bloßen Reagieren auf eingehende Anfragen deutlich vorzuziehen ist.

Die Verbandsverwaltung wird zukünftig das Gewicht bei der Bewertung verstärkt auf die anderen Ausnahmevoraussetzungen legen. Alternativenprüfungen bleiben – auch mit Blick auf die Anforderungen der Umweltprüfung nach § 2a BauGB - weiter einzufordern, da dies der Plansatz vorgibt.

B) Sammel- Regionalplanänderung für größere FFPV-Anlagen im Regionalen Grünzug

Flächengrößen von 2 bis 5 ha sind für viele Projektierer wirtschaftlich nicht interessant. Die Gespräche mit Projektieren wie auch aktuelle Anfragen machen deutlich, dass die Tendenz zukünftig zu weit größeren Anlagen geht, die sich aus dem EEG-Regime lösen. Diese sogenannten PPA-Anlagen (PPA steht für *Power Purchase Agreement*, zu Deutsch Stromabnahmevertrag) erwirtschaften ihre Erlöse durch den Stromverkauf auf dem freien Markt. Solche Anlagen außerhalb des EEG werden ab einer Flächengröße von 15-20 ha wirtschaftlich rentabel. Sie werden teilweise auch in Kombination mit EEG-geförderten Anlagen ausgeführt. Anlagen dieser Größe stehen außerhalb der Regionalen Grünzüge sowie sonstiger freiraumschützender Vorranggebiete keine Ziele der Raumordnung entgegen. In den Regionalen Grünzügen sind sie aber aufgrund ihrer Größe einer Ausnahme nicht zugänglich.

Bei den in diesem Segment beheimateten Akteuren konnte die Verwaltung eine ausgeprägte Offenheit für innovative Ideen, wie z.B. die Kombination mit Speichermedien oder eine Wasserstoffproduktion erkennen. Die Verbandsverwaltung geht davon aus, dass sich mittelfristig eine klare Ausrichtung zukünftiger Anfragen auf große Anlagen außerhalb der EEG-Förderkulisse einstellen wird. Dies deutet sich seit geraumer Zeit auch schon durch eingehende informelle Anfragen an. Auch mit Blick darauf, dass der Regionalverband Heilbronn-Franken zu einem Gelingen der Energiewende beitragen will, schlägt die Verbandsverwaltung vor, diese Entwicklung mit den Möglichkeiten der Regionalplanung, nämlich einer Sammel-Regionalplanänderung, zu unterstützen, zumal beim stagnierenden Windkraftausbau in Baden-Württemberg dem Ausbau der Photovoltaik eine immer wichtigere Rolle zukommt.

Der Freigabe des Regionalen Grünzugs muss in der Güterabwägung ein Mehrwert für die Region, die Kommunen und möglichst auch für die Bürgerinnen und Bürger gegenüberstehen. Mögliche Mehrwerte könnten beispielsweise innovative und besonders zukunftsweisende, eventuell auch wissenschaftlich begleitete, technologische Ansätze wie die Einbindung von Speichertechnologien sein. Auch Konzepte mit einer lokalen Beteiligung und Wertschöpfung wie genossenschaftliche Modelle, Bürgerenergieanlagen, Beteiligung der örtlichen Stadtwerke oder Planungen mit hoher Flächeneffizienz durch Nutzungskopplung wie Agriphotovoltaik sowie einer Einbindung in ein schlüssiges planerisches Gesamtkonzept (etwa mit kommunaler Verpflichtung zur Dachflächenphotovoltaikförderung) wären hierbei vorstellbar.

Als ersten Schritt schlägt die Verwaltung vor, bei den Kommunen, die von Regionalen Grünzügen umgeben sind, eine Abfrage über mögliche Projekte durchzuführen.

C) Dachflächenphotovoltaikanlagen

In allen Überlegungen zur FFPV legt der Regionalverband Heilbronn-Franken größten Wert auf den Freiraumschutz. Dies soll auch so bleiben. Die beste Form des Freiraumschutzes ist eine Doppelnutzung bereits bebauter Flächen. Aus diesem Grund fordert die Verbandsverwaltung schon seit geraumer Zeit in ihren Stellungnahmen zu Festsetzungen von Dachflächen-PV in geeigneten Bebauungsplänen auf. Konkret wird angeregt, Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 b) BauGB zu treffen, die eine Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen auf Dachflächen vorsieht. Energiepolitische Zielsetzungen können dabei als städtebaulicher Grund für die Gebietsfestsetzung benannt werden. Diese Anregung wird bislang bei geplanten Wohngebieten größer 4 ha, bei Gewerbegebieten größer 3 ha sowie bei regionalbedeutsamen Einzelhandelsvorhaben in den Stellungnahmen der Verwaltung vorgebracht. Bei den genannten Flächengrößen handelt es sich jedoch lediglich um interne Richtwerte. Nach der Wahrnehmung der Verwaltung wird die Anregung in Kommunen zunehmend zur Kenntnis genommen und mittlerweile auch teilweise umgesetzt. Die Verwaltung will die Anregung zur PV-Pflicht entsprechend ausweiten und auch zukünftig für Doppelnutzungen werben. Hier sind der Regionalplanung jedoch rechtliche Grenzen gesetzt, eine Steuerungsbefugnis besitzt sie nicht.

In der Abwägung für eine großflächige FFPV-Anlage im Regionalen Grünzug (siehe B) ist die Frage der konsequenten Nutzung von Dachflächen in einer konkreten Kommune jedoch ein wichtiger Belang.

In diesem Dreiklang an Maßnahmen sieht die Verwaltung eine Neujustierung der Zulässigkeit von FFPV-Anlagen im Regionalen Grünzug, die den Belangen Freiraumschutz, Energiewende und Landwirtschaft gerecht wird.

Beschlussvorschlag:

- 1) Die Verbandsversammlung beauftragt die Verbandsverwaltung, den Ausnahmetatbestand für FFPV-Anlagen in Regionalen Grünzügen nach Plansatz 3.1.1 gemäß den beschriebenen Ausführungen anzuwenden. Dazu zählt neben der Festlegung der Schwelle der Regionalbedeutsamkeit auf 2 ha die Beschränkung des Ausschlusses von FFPV-Anlagen zwischen 2 und 5 ha Größe auf Flächen, die eine Einstufung als landwirtschaftliche Vorrangflur I und Vorrangfläche Stufe I aufweisen und der Verzicht auf qualitative Vorgaben für Alternativenprüfungen.
- 2) Die Verbandsversammlung beauftragt die Verbandsverwaltung in den Kommunen der Region, auf deren Gemarkungen Regionale Grünzüge festgelegt sind, mögliche Projekte für großflächige FFPV-Anlagen mit einem regionalen Mehrwert zu erfragen. Die erhobenen Projekte werden den Gremien des Regionalverbands zur Beratung vorgelegt.
- 3) Die Verbandsversammlung begrüßt, dass die Verbandsverwaltung bei Stellungnahmen zu Bauleitplanverfahren anregt, Festsetzungen zur Installation von Photovoltaikanlagen auf Dachflächen zu treffen. Maßstab soll eine Plangebietsgröße von mind. 2 ha unabhängig vom Gebietstyp sein. Bei Einzelhandelsgroßprojekten soll die Anregung weiterhin in jedem Fall vorgetragen werden.