

## REGIONALVERBAND HEILBRONN-FRANKEN

Planungsausschuss

20. Oktober 2023 – öffentlich      Tagesordnungspunkt 2  
Bearbeiter: Annika Dehner, Alexander Kammerer, Stefanie Philipp,  
Christof Krämer, Sascha Weisser

VORLAGE:  
(PA/VV) 10/181a

Anlagen: 2

Vorgang:  
(PA/VV) 10/181

### **Teilfortschreibung Solarenergie des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 im Zuge der Regionalen Planungsoffensive Erneuerbare Energien**

Ausrichtung der Plansätze und Leitlinien für die Ausweisung von weiteren Vorbehaltsgebieten für regionalbedeutsame Photovoltaikanlagen

#### **1) Bisherige Vorgehensweise und aktueller Sachstand:**

Nachdem der Aufstellungsbeschluss zur Teilfortschreibung Solarenergie am 21. Oktober 2022 vom Planungsausschuss gefasst wurde (Vorlage (PA/VV) 10/167) und in der Sitzung der Verbandsversammlung am 24. März 2023 die erneute Abfrage umsetzungsfähiger Freiflächenphotovoltaikprojekte (FFPV-Projekte) zur Erreichung des in § 21 KlimaG BW festgelegte Landesflächenziels von 0,2 % beschlossen wurde (Vorlage (PA/VV) 10/167a), hat sich die Verbandsversammlung zuletzt am 14. Juli 2023 mit der Teilfortschreibung Solarenergie auseinandergesetzt. In dieser Sitzung wurde gemäß des Beschlussvorschlags der Verwaltung (Vorlage (VV) 10/181) zum einen die Durchführung der Unterrichtung nach § 9 Abs. 1 ROG beschlossen. Zum anderen wurde bezüglich der weiteren planerischen Vorgehensweise der Beschluss gefasst, dass die in der 20. Änderung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 erarbeitete Ausnahmeregelung für FFPV in den Regionalen Grünzügen auch in der Teilfortschreibung Solarenergie Anwendung finden sollte. Zudem sollte in der Planungsausschusssitzung im Oktober 2023 die Auswahl der FFPV-Projekte, die in die Teilfortschreibung Solarenergie Aufnahme finden sollten, vorgenommen werden. Für die Verbandsversammlung im Dezember 2023 war schließlich vorgesehen, eine entsprechende Ausnahmeregelung für den Umgang mit solarthermischen Projekten in Regionalen Grünzügen zu diskutieren.

Diese Vorgehensweise ist vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung nicht mehr haltbar. Im Zuge der vom 29. März 2023 bis 17. Juli 2023 laufenden Beteiligung zur 20. Änderung des Regionalplans Heilbronn-Franken ging am 22. August 2023 - deutlich nach Fristablauf - eine Stellungnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen (MLW) als oberste Raumordnungsbehörde ein (siehe **Anlage 1**), die aufbauend auf § 11 (3) Nr.7 S.2 Landesplanungsgesetz (LplG) das Verhältnis zwischen Regionalen Grünzügen und Anlagen für die Erzeugung erneuerbarer Energien neu definiert. Wie in der Vorlage zu TOP 1 dieser Sitzung dargestellt (Vorlage (VV) 10/150c) fordert die Regelung, die über das Begleitgesetz zur regionalen Planungsoffensive im November 2022 in das LplG aufgenommen wurde, dass *„Regionale Grünzüge unverzüglich aus Gründen des überragenden öffentlichen Interesses und der öffentlichen Sicherheit sowie der besonderen Bedeutung der erneuerbaren Energien im Sinne des § 2 EEG für Windkraft- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen geöffnet werden [sollen].“* Die Verbandsverwaltung war bis dahin davon ausgegangen, dass diese Öffnung bereits durch die Ausnahmeregelung nach Teilfortschreibung Fotovoltaik aus dem Jahr 2010 gegeben ist und dass die nun über die 20. Änderung vorgenommene weitere Öffnung für Freiflächenphotovoltaik (FFPV) in Regionalen Grünzügen den rechtlichen Anforderungen des Landesplanungsgesetz Rechnung trägt. Letztendlich waren diese Überlegungen auch von dem Gedanken getragen, dass nur 27 % der Regionsfläche mit Regionalen Grünzügen belegt sind, auf denen diese Einschränkungen der FFPV gelten. In Weißflächen oder mit

Vorbehaltsgebieten überlagerten Flächen bestehen bereits heute keine Hindernisse für den Ausbau der FFPV. Während das Umweltministerium (UM) in seiner Stellungnahme vom 25.05.2023 (siehe **Anlage 2**) eine solche Ausnahmeregelung als grundsätzlich unzureichend ansieht, eröffnet die Stellungnahme des MLW den Spielraum für eine Ausnahme, setzt aber zugleich relativ hohe Hürden an.

## **2) Ausrichtung der Plansätze für die Steuerung der Zulässigkeit von Photovoltaikanlagen im Regionalen Grünzug**

Insbesondere durch die Stellungnahme des MLW wird deutlich, dass es nicht mehr möglich ist, die Ausnahmevoraussetzungen für FFPV im Regionalen Grünzug aus der 20. Änderung des Regionalplans in der Teilfortschreibung Solar beizubehalten bzw. nur geringfügig anzupassen. Durch die Stellungnahmen des UM sowie des MLW zur 20. Änderung – letztere nimmt auch explizit Bezug auf die Teilfortschreibung - sieht die Verbandsverwaltung daher keine Option mehr, die Teilfortschreibung in der ursprünglich geplanten Weise fortzuführen.

Die Stellungnahme des MLW fordert, dass Regionale Grünzüge im Sinne des § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) unverzüglich für Windkraft- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen geöffnet werden. Als möglich erachtet wird nur noch der Schutz bestimmter Bereiche, bei denen jeweils konkrete hochrangige Belange vorgetragen werden, die dem grundsätzlichen Abwägungsvorrang, den § 2 EEG für die Erneuerbaren vorsieht, entgegengehalten werden können. Leitlinie ist demnach nicht mehr die Rechtfertigung der Öffnung der Grünzüge, sondern die Rechtfertigung etwaiger Beschränkungen für die Wind- und Solarenergie, wie das MLW in seiner Stellungnahme formuliert.

Laut Begründung zu § 11 (3) Nr. 7 LplG muss die Öffnung der Regionalen Grünzüge durch einen planerischen Akt vollzogen werden, welcher aus Sicht der Verwaltung mit einem planerischen Ermessen des Plangebers einhergeht. Dieses Ermessen bewegt sich zwischen den Polen einer kompletten Öffnung der Regionalen Grünzüge für Photovoltaik und der grundsätzlichen Beibehaltung einer Ausnahmeregelung, die allerdings neu zu fassen wäre. Sollte eine über die 20. Änderung hinausgehende Öffnung der Regionalen Grünzüge seitens des Gremiums grundsätzlich abgelehnt werden, könnte theoretisch auch auf die Fortführung der Teilfortschreibung verzichtet werden. Allerdings fordert die Stellungnahme des MLW mit Bezug auf § 11 LplG ein Öffnen der Regionalen Grünzüge ohne schuldhaftes Zögern. Zudem würde das 0,2 %-Flächenziel – im Sinne einer Darstellung als Vorbehaltsgebiete in der Raumnutzungskarte – dann nicht erreicht und eine Vielzahl der gemeldeten Anlagen im Regionalen Grünzug wären nicht möglich. Dies würde den sich derzeit stetig vollziehenden Ausbau der FFPV in der Region vermutlich deutlich dämpfen. Daher stellt der Verzicht der Fortführung des Verfahrens aus Sicht der Verwaltung keinen gangbaren Weg dar.

Die komplette Öffnung der Grünzüge ohne den Schutz bestimmter Bereiche wird von der Verwaltung allerdings ebenfalls sehr kritisch gesehen. Dies würde das Vorgehen zwar vereinfachen, entspräche aber weder dem Anspruch einer gesteuerten Entwicklung von FFPV noch dem Anspruch einer Steuerung konfliktbehafteter verdichteter Raumabschnitte. Durch eine komplette Öffnung der Regionalen Grünzüge wäre zudem auch nach Erreichung der Klimaziele - hierauf stellt der § 2 EEG explizit ab – ohne erneutes Änderungsverfahren keine Steuerung solcher Anlagen mehr möglich.

In der Stellungnahme zur 20. Änderung des MLW heißt es: „Die Einbringung erneuerbarer Energien in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen als „vorrangiger Belang“ im Sinne des § 2 Satz 2 EEG bedeutet insbesondere nicht, dass damit alle anderen Belange in

jedem Einzelfall weggewogen werden können und müssen.“ Gerade die im Zuge der 20. Änderung geführten Diskussionen zeigen, dass es auch weiterhin solche hochrangigen Belange gibt. So wurde im Zuge der 20. Änderung des Regionalplans unter Einbeziehung verschiedenster Akteure das Verhältnis zwischen landwirtschaftlich hochwertigen Böden und FFPV erörtert. Im Ergebnis sollten beste Böden (Vorrangflur und Vorrangfläche Stufe 1) nicht für FFPV-Anlagen über 2 ha geöffnet werden. Dabei dient der Schutz von landwirtschaftlich hochwertigen Flächen nicht nur der Ernährungssicherheit, sondern gerade in den verdichteten Raumbereichen einer Stabilisierung von landwirtschaftlichen Betrieben, die in Anbetracht der hohen Flächenkonkurrenzen durch Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für Siedlungs-, Verkehrs- und Ausgleichszwecke sowieso unter einem deutlichen Entzug ihrer Produktionsgrundlage leiden. Die Stabilisierung einer verbrauchernahen Nahrungserzeugung wird daher als wichtiger Belang gesehen, der auch nicht durch den Abwägungsvorrang des § 2 EEG übertroffen wird, zumal dieser Belang keinen anderweitigen spezifischen fachrechtlichen Schutz genießt, sondern grundsätzlich der Abwägung unterliegt.

Die Verwaltung hat auch die übrigen Kriterien der Ausnahmeregelung der 20. Änderung überprüft, sieht aber unter den genannten Voraussetzungen keine Möglichkeit, die Kriterien einer Größenbeschränkung auf max. 10 ha sowie den geforderten Anschluss an Siedlung und Infrastruktur in der Teilfortschreibung Solarenergie aufrecht zu erhalten. Auch die in der rechtskräftigen Teilfortschreibung Fotovoltaik festgelegten Funktionen Siedlungszäsur, Naturschutz und Landschaftspflege, Landwirtschaft, Erholung, Orts- und Landschaftsbild, Luftaustausch oder Hochwasserretention können nach Einschätzung der Verwaltung in der räumlich unkonkreten Weise nicht aufrechterhalten werden, da die Genehmigungsfähigkeit der Teilfortschreibung sonst aus Sicht der Verwaltung nicht gegeben wäre. Dort wo fachrechtliche Belange konkret verortbar betroffen sind, besteht zudem bereits häufig ein spezifischer fachrechtlicher Schutz wie z.B. der Schutz überflutungsgefährdeter Bereiche durch das Wasserhaushaltsgesetz und das Landeswassergesetz. Mit Blick auf die Rechtswirkungen des § 2 EEG wird die Verankerung solcher bereits geschützter Funktion in der Ausnahmeregelung ebenfalls nicht gesehen.

Damit bleiben aus Sicht der Verbandsverwaltung letztlich nur noch die Belange des Biotopverbunds, die ebenfalls über keine vollständige fachrechtliche Sicherung verfügen. Der Biotopverbund ist ein durch § 22 des NatSchG BW definiertes Ziel. Demnach ist er bis zum Jahr 2030 auf mindestens 15 Prozent der Offenlandfläche des Landes auszubauen. Um im Zuge des Landschaftsrahmenplans den Regionalen Biotopverbund dauerhaft zu ermöglichen, ist es zudem wichtig, die Ankerpunkte des Biotopverbunds zu schützen.

Die Verwaltung schlägt deshalb folgendes Planungskonzept vor: Vorgesehen werden soll eine grundsätzliche Öffnung der Regionalen Grünzüge für FFPV, bei der lediglich noch die zwei Funktionen Landwirtschaft und Biotopverbund über einen Ausnahmetatbestand geschützt werden sollen. FFPV-Anlagen über 2 ha sollen unzulässig sein in:

- Landwirtschaftlich sehr hochwertigen Bereichen, die zugleich als Vorrangflur und Vorrangfläche Stufe 1 eingestuft sind.

Mit der Funktion Landwirtschaft soll dem Belang der Ernährungssicherheit und der Existenzsicherung landwirtschaftlicher Betriebe Rechnung getragen werden. Abgestellt wird hierbei auch auf die besondere Verantwortung, die laut höherer Landwirtschaftsverwaltung der Region Heilbronn-Franken in dieser Frage zukommt, da hier landesweit mit die besten Böden vorkommen. Sofern die Landwirtschaft weiterhin die vorrangige Nutzung darstellt, soll allerdings auch Agri-PV auf besten Böden zulässig sein.

- Flächen mit einer funktionalen Bedeutung für den landesweiten Biotopverbund.  
Neben dem Biotopverbund Gewässerlandschaften gehören dazu der Biotopverbund Offenland und hier die Verbundflächen der trockenen, mittlerer und feuchten Standorte. Geschützt werden sollen jeweils aber nur die hochwertigsten Bereiche wie Kernflächen sowie Kernräume, sofern sie in funktionalem Zusammenhang stehen. Eine genaue Festlegung wie die Biotopflächen geschützt werden, wird noch ausgearbeitet. Diese Flächen dienen auch als Ausgangspunkte für das regionale Biotopverbundkonzept, das laut Bundes- und Landesnaturschutzgesetz erstellt werden muss. Ohne diesen Schutz bestünde die Gefahr, dass der Regionalverband seine Handlungsoptionen bei diesem Thema in den verdichteten Räumen verlieren und den gesetzlichen Auftrag nicht erfüllen könnte.

Den genannten Kriterien liegen jeweils aktuelle Fachdaten der Landesverwaltung zugrunde, sie sind also räumlich konkret bestimmbar. Einzig bei den Flurbilanzdaten fehlen noch aktuelle Daten aus dem Landkreis Schwäbisch Hall, hier rechnet die Verwaltung allerdings zeitnah mit einer Bereitstellung, so dass alle Kreise zukünftig einheitlich bewertet werden könnten. Beim Biotopverbund soll der Fachplan landesweiter Biotopverbund Offenland sowie Gewässerlandschaften Grundlage sein.

Eine testweise flächenmäßige Auswertung dieser beiden Kriterien hat ergeben, dass durch diese Ausnahmeregelung ca. 25 % des Regionalen Grünzugs für Standard-FFPV gesperrt wären; alle anderen Flächen im Regionalen Grünzug wären dann aus regionalplanerischer Sicht zugänglich. Anlagen bis zu einer Größe von 2 ha wären weiterhin – auch auf besten Böden oder bei Betroffenheit des Biotopverbundes – als nicht regionalbedeutsam eingestuft und damit zulässig. Alle übrigen bisher geltenden Ausnahmekriterien wie die Größenbegrenzung, die notwendige Lage an Siedlungen und Infrastrukturen würden ebenso entfallen wie die über die 20. Änderung eingeführten Ausnahmekriterien zur Direktversorgung von Industrie- und Gewerbegebieten. Ob die Vorgehensweise vom MLW mitgetragen wird, ist derzeit offen.

Dieses Vorgehen hat auch Konsequenzen für FFPV auf Rebflächen. Auf Rebflächen waren im Regionalen Grünzug bislang durch die geforderte Anbindung an Infrastruktur oder Siedlungen in der Regel größere FFPV-Anlagen nicht möglich. Mit dem nun vorgeschlagenen Vorgehen wäre FFPV auf Rebflächen in der Regel möglich, da die Ausnahmevoraussetzung „Anbindung“ entfallen würde und weil für Rebflächen normalerweise keine Daten zur landwirtschaftlichen Flächenbilanz vorliegen. Da Rebflächen eher selten in privilegierten Bereichen (an Autobahnen oder Schienen) liegen, bleibt aber die Steuerung durch die kommunale Bauleitplanung zumeist erhalten. Zudem werden Rebflächen derzeit aus wirtschaftlichen Gründen von Projektierern meist noch gemieden.

### **3) Ausrichtung der Plansätze für die Steuerung der Zulässigkeit von Solarthermie im Regionalen Grünzug**

Neben der Stromerzeugung kann die Solarenergie auch einen Beitrag zur Wärmewende bringen. Bislang liegen dem Regionalverband nur wenige Anfragen zu Solarthermie vor. Vor dem Hintergrund der Stellungnahme des MLW zur 20. Änderung scheint auch hier eine Einschränkung der Zulässigkeiten kaum mehr möglich. Die Verwaltung geht davon aus, dass Solarthermieanlagen eher in Siedlungsnähe umgesetzt werden und Eingriffe in die freie Landschaft dadurch minimiert werden. Wärmenetze sind vor allem in verdichteten Räumen sinnvoll – in diesem Bereich gibt es in der Region allerdings häufig die besten Böden. Aufgrund der stärkeren Standortgebundenheit soll auch die Funktion Biotopverbund keine Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund und im Sinne der Regelung des § 2 EEG schlägt die

Verwaltung daher vor, Solarthermieanlagen inklusive Nebenanlagen im Regionalen Grünzug generell zuzulassen.

#### **4) Leitlinien für die Ausweisung von weiteren Vorbehaltsgebieten für regionalbedeutsame Photovoltaikanlagen**

Zur Erreichung des Flächenziels wurde eine Abfrage bei allen 111 Kommunen in der Region durchgeführt. Über einen Zeitraum von zweieinhalb Monaten konnten Meldungen über ein Onlineportal sowie per Mail abgegeben werden. Neben Kommunen konnten auch Projektierer und Eigentümer im nach § 35 BauGB privilegierten Bereich (200 m Streifen beidseitig an Autobahnen und 2-gleisigen Schienenstrecken) Flächen melden. Diese Abfrage hat in Summe über 200 Flächenmeldungen ergeben und damit einen großen Pool zur Erreichung des Landesflächenziels von 0,2 % der Regionsfläche eröffnet. Nachstehend einige Zahlen zur Abfrage:

78 Kommunen haben eine oder mehrere Flächenmeldungen abgegeben. Gemeldet wurden 162 Flächen mit insgesamt ca. 1500 ha. Zusätzlich wurden von acht Kommunen ca. 50 Flächen unter Vorbehalt mit insgesamt ca. 650 ha gemeldet. Bei diesen Flächen klären die Verwaltungen der jeweiligen Kommune noch, ob diese die Flächen verbindlich melden wollen. Die Meldungen unter Vorbehalt werden – sofern sie verbindlich gemeldet werden - nach der Sitzung des Planungsausschusses, geprüft. Neben den kommunalen Meldungen gab es im privilegierten Bereich auch Meldungen von Projektierern und Eigentümern. Hier wurden von sieben Akteuren 15 Flächen in zehn Kommunen gemeldet. Zugeschnitten auf den privilegierten Bereich ergibt sich hier eine Flächensumme von ca. 50 ha. Somit gab es insgesamt eine sehr große Resonanz auf die Abfrage, was die nachfrageorientierte Vorgehensweise der Verwaltung stützt.

Wie in der **Vorlage (VV) 10/181** erläutert, prüft die Verwaltung zusätzlich zu den gemeldeten Vorhaben weitere – durch die Bauleitplanung oder Baugenehmigungsverfahren – bekannte Planungen auf die Möglichkeit der Übernahme in die Raumnutzungskarte.

Die Verbandsverwaltung schlägt vor dem Hintergrund folgende Leitlinien für die Auswahl der Projekte für die Ausweisung als Vorbehaltsgebiete für regionalbedeutsame Photovoltaikanlagen in der Teilfortschreibung Solarenergie vor:

- Zur Erreichung des Flächenziels von mindestens 0,2 % der Regionsfläche sollen weiterhin nur nachfrageorientiert Flächen ausgewiesen werden. Diese Flächen sollen zum einen aus der durchgeführten Online-Abfrage und zum anderen aus der Verwaltung bekannten Bauleitplan-, Baugenehmigungsverfahren sowie Bauvoranfragen abgeleitet werden.
- Ausgewählt werden sollen zum einen besonders große Vorhaben, die eine erhebliche Wirksamkeit im Raum haben, voraussichtlich ab einer Größe von ca. 20 ha (unabhängig von der Lage im Regionalen Grünzug oder in Bereichen ohne Zielausweisung), zum anderen Flächen, die nach den oben beschriebenen neuen Regeln im Regionalen Grünzug weiterhin nicht zulässig wären. Hier sieht sich die Verwaltung an die bei der Online-Abfrage getroffene Aussage gebunden, wonach durch die Teilfortschreibung Solarenergie einmalig für die vorgelegten Flächen bestehende Zielkonflikte ausgeräumt werden können. Daher zählen zu den vorzulegenden Projekten auch Flächen auf besten Böden. Diese Flächen werden aktuell von der Verwaltung geprüft. Dabei können auch mehrere kleine Flächen zu einer größeren Fläche zusammengefasst werden. Stehen der Umsetzung der Flächen fachliche Belange wie z.B. die Lage in einem rechtlich gesicherten

Schutzgebiet oder die Nachbarschaft zu einem NATURA2000 Gebiets entgegen, sollen diese nicht in die regionale Kulisse aufgenommen werden.

Wendet man diese Regeln nach einer ersten Prüfung überschlägig auf die vorliegenden Projekte an, ergeben sich voraussichtlich ca. 20 Flächen größer 20 ha und ca. 10 Flächen, die entweder auf besten Böden im Regionalen Grünzug liegen oder die im Konflikten mit anderen Zielen der Raumordnung stehen. Zudem wird derzeit noch geprüft, ob weitere Flächen im Regionalen Grünzug aufgenommen werden sollen, die derzeit einen Konflikt mit Flächen des Biotopverbunds aufweisen. Weitere Flächen könnten aus den oben beschriebenen Meldungen unter Vorbehalt dazu kommen. Unter Anrechnung der Vorbehaltsgebiete für regionalbedeutsame Photovoltaikanlagen aus der Teilfortschreibung Fotovoltaik und der 20. Änderung wäre das Flächenziel von 0,2 % auf diesem Weg sicher erreichbar.

Die Verbandsversammlung würde voraussichtlich im Dezember über die Aufnahme der Flächen, die nach der oben beschriebenen Vorgehensweise nicht mit dem Regionalen Grünzug vereinbar sind, entscheiden. Zudem würden der Verbandsversammlung die Flächen vorgelegt, für die die Verwaltung keine Aufnahme als Vorbehaltsgebiet empfiehlt und die nach den neuen Regeln nicht umsetzbar wären. Die weiteren Flächen werden lediglich zur Kenntnis vorgelegt. Da diese entweder außerhalb von Zielen der Raumordnung liegen oder nach der oben beschriebenen neuen Vorgehensweise im Regionalen Grünzug zulässig wären, ist hier nach Auffassung der Verwaltung keine Entscheidung der Verbandsversammlung notwendig.

#### **Beschlussvorschlag:**

1. Der Planungsausschuss beauftragt die Verbandsverwaltung zeitnah den Plansatz für die Zulässigkeit von FFPV in Regionalen Grünzügen vorzubereiten und vorzulegen. Dabei werden die Regionalen Grünzüge grundsätzlich für Photovoltaik geöffnet. Ausgenommen sein sollen - unter Berücksichtigung einer Zulässigkeit von Agri-PV - nur noch die besten landwirtschaftlichen Böden (zugleich Vorrangflur und Vorrangfläche Stufe 1) sowie funktional bedeutsame Flächen des landesweiten Biotopverbundes (in der Regel Kernflächen- und Kernräume).
2. Der Planungsausschuss beauftragt die Verbandsverwaltung, den Plansatz für die Zulässigkeit von Solarthermie in Regionalen Grünzügen zeitnah vorzubereiten und vorzulegen. Die Regionalen Grünzüge werden für Solarthermie sowie zugehörige Nebenanlagen vollständig geöffnet.
3. Der Planungsausschuss beauftragt die Verbandsverwaltung, aus den ihr bekannten FFPV-Projekten eine Flächenauswahl zur Erreichung des Flächenziels von mind. 0,2 % der Regionsfläche zur Ausweisung als Vorbehaltsgebiete für regionalbedeutsame Photovoltaikanlagen zu treffen und diese Flächen der Verbandsversammlung zeitnah vorzulegen. Grundlage sind dabei zum einen besonders große Flächen sowie Flächen, die auch nach der geplanten Ausnahmeregelung in Konflikt mit dem Regionalen Grünzug stünden. Ebenfalls vorgelegt werden Flächen, die über die Online-Abfrage gemeldet wurden, für die die Verbandsverwaltung aber eine Umsetzung ablehnt.

#### **Anlagen:**

- Stellungnahme des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen vom 22.08.2023 zur 20. Änderung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 (Anlage 1)
- Stellungnahme des Umweltministeriums vom 25.05.2023 zur 20. Änderung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 (Anlage 2)



# Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND WOHNEN

Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen  
Baden-Württemberg • Postfach 10 01 41 • 70001 Stuttgart

Nur per Mail

Regionalverband Heilbronn-Franken  
[info@rvhnf.de](mailto:info@rvhnf.de)

Stuttgart 22.08.2023

Name Sebastian Weidel


Telefon 0711 123-2931

E-Mail [sebastian.weidel@mlw.bwl.de](mailto:sebastian.weidel@mlw.bwl.de)

Gebäude Schellingstraße 15

Aktenzeichen MLW14-24-167/59

(Bitte bei Antwort angeben)

 20. Änderung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 „Ausweisung von weiteren Vorbehaltsgebieten für regionalbedeutsame Photovoltaikanlagen und Anpassung der Ausnahmeregelungen für Freiflächenphotovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen nach Plansatz 3.1.1“

Anhörung der Träger öffentlicher Belange gemäß § 9 Abs. 2 ROG i. V. m. § 12 Abs. 2 LplG

Ihr Schreiben vom 27. März 2023

Sehr geehrter Herr Verbandsdirektor,  
sehr geehrte Damen und Herren,

das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen (MLW) dankt für die Beteiligung zu dem Anhörungsentwurf der o.g. Änderung, und bittet, die späte Rückmeldung zu entschuldigen.

Das MLW nimmt zu den Planungsunterlagen nachfolgend als oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde (Ziffer I) sowie als oberste Denkmalschutzbehörde (Ziffer II) Stellung.

Informationen zum Schutz Ihrer personenbezogenen Daten finden Sie unter: <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/datenschutz>. Auf Wunsch werden Ihnen diese Informationen auch in Papierform zugesandt.

Theodor-Heuss-Str. 4 • 70174 Stuttgart • Telefon 0711 123-0 • Telefax 0711 123-3131  
[poststelle@mlw.bwl.de](mailto:poststelle@mlw.bwl.de) • [www.mlw.baden-wuerttemberg.de](http://www.mlw.baden-wuerttemberg.de) • [www.service-bw.de](http://www.service-bw.de)



## I. Raumordnung

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen der Energiewende und des Klimaschutzes begrüßt das MLW, dass der Regionalverband Heilbronn-Franken mit dem vorliegenden Entwurf der 20. Änderung des Regionalplans die bisherige regionalplanerische Vorbehaltskulisse für Photovoltaik-Freiflächenanlagen aus dem Jahr 2010 um fünf weitere Vorbehaltsgebiete mit einer Fläche von ca. 180 ha, die durch eine Abfrage bei den Kommunen ermittelt wurden, erweitert. Damit erhöht sich bereits im Vorfeld der Regionalen Planungsoffensive die als Vorbehaltsgebiete für Photovoltaik festgelegte Fläche in der Region auf ca. 288 ha. Im Rahmen der Regionalen Planungsoffensive folgen dann die Teilfortschreibungen Windenergie und Solarenergie.

### 1. Zu Plansatz 3.1.1 Z (2) Abs. 2 Satz 2

Das MLW sieht die im Satz zur Zulässigkeit von mit den Photovoltaikanlagen im Zusammenhang stehenden baulichen Anlagen enthaltene Abstimmungsklausel mit dem Regionalverband kritisch. Das Vorliegen einer Ausnahme- bzw. Zulässigkeitsvoraussetzung darf nicht von der Zustimmung des Plangebers abhängig gemacht werden, sondern muss sich aufgrund der erforderlichen Bestimmtheit der Festlegung vom Zieladressaten aus der Festlegung selbst erkennen lassen. Das MLW hält es daher für geboten, von der Abstimmungsklausel abzusehen. Dies entspricht auch der Festlegung in Plansatz 4.2.3.4 G (2) wonach in Vorbehaltsgebieten für Photovoltaik mit der Photovoltaik in Zusammenhang stehende bauliche Anlagen generell nicht als funktionswidrige Nutzungen betrachtet werden. Es wird daher dringend gebeten, die Worte „in Abstimmung mit dem Regionalverband“ aus dem Plansatz zu streichen. Die Streichung führt nach Auffassung des MLW nicht zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen, so dass die Streichung ohne die Durchführung einer erneuten Beteiligung erfolgen kann.

### 2. Zu Plansatz 4.2.3.4 G (2) Satz 1

Die Formulierung „*Auf kommunalen Antrag können vorhabenbezogen Vorbehaltsgebiete für großflächige Freiflächenphotovoltaikanlagen zur Errichtung von Photovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen festgelegt werden*“ ist irreführend, da ein kommunaler Antrag rechtlich nicht erforderlich ist und für diese fünf Vorbehaltsgebiete auch keine erneuten regionalplanerischen Festlegungen mehr geplant sind. Wir regen daher an, den Satz umzuformulieren. Beispielsweise wäre die Formulierung „In der Raumnutzungskarte werden Vorbehaltsgebiete für großflächige Freiflächenphotovoltaikanlagen zur Errichtung von Photovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen festgelegt“ denkbar. Dabei würde auch ein Bezug zur Raumnutzungskarte hergestellt. Eine solche oder entsprechende Ände-



rung führt nach Auffassung des MLW nicht zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen, so dass diese ohne die Durchführung einer erneuten Beteiligung erfolgen kann.

### 3. Hinweise zur Begründung

In der Begründung fehlen bislang Ausführungen bezüglich der Regelung in Plansatz 3.1.1. Z (2) Abs. 2 Satz 2 (bauliche Anlagen im Zusammenhang mit Photovoltaikanlagen). Wir regen an, die Begründung diesbezüglich noch zu ergänzen.

Wir regen an, auf Seite 3 der Begründung im ersten Absatz die Bezeichnung des Gesetzes, mit dem § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB geändert wurde, zu präzisieren (Artikel 1 des Gesetzes zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht, BGBl. 2023 I Nr. 6).

Wir weisen darauf hin, dass die Begründung gemäß § 10 Absatz 3 ROG i.V.m. § 2a Absatz 6 LplG auch eine „zusammenfassende Erklärung“ und eine Zusammenstellung der Maßnahmen zur Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen enthalten muss.

### 4. Hinweise zu § 11 Abs. 3 Nr. 7 Satz 2 LplG für die Regionale Planungsoffensive

Nach § 11 Abs. 3 Nr. 7 Satz 2 LplG sollen die Regionalen Grünzüge unverzüglich und aus Gründen des überragenden öffentlichen Interesses und der öffentlichen Sicherheit sowie der besonderen Bedeutung der erneuerbaren Energien im Sinne des § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) für Windkraft- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen geöffnet werden.

„Unverzüglich“ im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 7 S. 2 LplG bedeutet dabei „ohne schuldhaftes Zögern“. Da die Vorschrift durch das Begleitgesetz zur Regionalen Planungsoffensive in das LplG aufgenommen wurde, sollen die Regionalen Grünzüge auch in den Teilfortschreibungen der Regionalen Planungsoffensive überprüft und geöffnet werden. Dabei sind insbesondere folgende Gesichtspunkte zu beachten:

Der Regionalverband hat das besondere Gewicht der erneuerbaren Energien in seiner Abwägung mit den berührten öffentlichen und privaten Belangen nach § 7 Abs. 2 Bundesraumordnungsgesetz (ROG) zu berücksichtigen. Auch das Ergebnis der Umweltprüfung sowie der Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren sind in der Abwägung zu berücksichtigen.

§ 2 EEG stellt die besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien heraus, indem nunmehr geregelt ist, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. Die Notwendigkeit, im Einzelfall nach gerechter Abwägung aller berührten Belange zu entscheiden, ist gleichwohl durch das Inkrafttreten des § 2 EEG nicht obsolet geworden. Die Einbringung erneuerbarer Energien in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen als „vorrangiger Belang“ im Sinne des § 2 Satz 2 EEG bedeutet insbesondere nicht, dass damit alle anderen Belange in jedem Einzelfall weggewogen werden können und müssen.

Durch § 2 EEG wird jedoch das Gewicht, das der Nutzung erneuerbarer Energien als Abwägungsbelang zukommt, erheblich gesteigert. Die besondere Gewichtung der erneuerbaren Energien kann nunmehr bewirken, dass gegenläufige Belange leichter überwunden werden können.

Eine Möglichkeit, den gegenläufigen Belangen Rechnung zu tragen, ist, die Öffnung der Regionalen Grünzüge an Bedingungen bzw. Voraussetzungen zu knüpfen. Bei der Gestaltung solcher beschränkenden Festlegungen muss aber dem besonderen Gewicht der erneuerbaren Energien Rechnung getragen werden. Werden die Regionalen Grünzüge nicht vollständig geöffnet, sondern an beschränkenden Festlegungen geknüpft, so ist jede dieser beschränkenden Festlegungen zur Wahrung anderer Belange sowohl einzeln als auch in ihrer Gesamtschau mit dem durch § 11 Abs. 3 Nr. 7 S. 2 LplG in Verbindung mit § 2 EEG vorgegebenen Gewicht der erneuerbaren Energien abzuwägen. Diese Abwägung ist in der Begründung für jede dieser beschränkenden Festlegungen einzeln als auch in ihrer Gesamtschau zu dokumentieren. Die Begründung, warum andere Belange vorgehen, muss künftig sorgfältiger sein und bei einschränkenden Festlegungen insbesondere erkennen lassen, dass die eingestellten Belange den erneuerbaren Energien grundsätzlich vom Rang her gleichwertig waren und im Einzelfall überwogen haben. Das Wegwägen der Belange der erneuerbaren Energien wird im Hinblick auf § 2 EEG nur noch in Ausnahmefällen möglich sein.

In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf den Einfluss der Vorschriften des § 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG und des § 2 EEG auf die Festlegungen des geltenden LEP hinweisen. Zwar sollen nach Plansatz 5.1.3 Abs. 2 (Z) HS 2 des LEP die Regionalen Grünzüge von Besiedlung und anderen funktionswidrigen Nutzungen freigehalten werden. Aus dem Auftrag des § 11 Abs. 3 Nr. 7 Satz 2 LplG zur Öffnung der Grünzüge ergibt sich jedoch,

dass Windkraft- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen keine generell funktionswidrigen Nutzungen mehr sind. Daher können beschränkende Festlegungen nicht allgemein mit der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Regionalen Grünzugs begründet werden, sondern nur mit dem Schutz und dem Überwiegen konkreter Belange (s.o.). Nicht mehr die Rechtfertigung der Öffnung der Grünzüge steht im Vordergrund, sondern die Rechtfertigung etwaiger Beschränkungen für die Wind- und Solarenergie. Bei der Ausgestaltung beschränkender Festlegungen ist dementsprechend auch darauf zu achten, dass der Bezug zum geschützten Belang gewahrt wird und überschießende Beeinträchtigungen der erneuerbaren Energien, die sich nicht mehr aus dem Schutz des Belangs rechtfertigen lassen, vermieden werden.

## **II. Denkmalpflege**

Das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen tritt als oberste Denkmalschutzbehörde der Stellungnahme des Landesamtes für Denkmalpflege im Regierungspräsidium Stuttgart vom 7. Juli 2023 bei.

Das Regierungspräsidium Stuttgart erhält eine Mehrfertigung dieser Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Ulrike Kessler  
Abteilungsleiterin



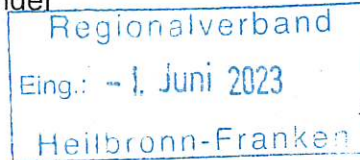


# Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT

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

Regionalverband Heilbronn-Franken  
Herrn Verbandsdirektor Klaus Mandel  
Am Wollhaus 17  
74072 Heilbronn



Stuttgart 25.05.2023  
Name Dr. Rahel Hartmann  
Telefon +49 (711) 126-1228  
E-Mail Rahel.Hartmann@um.bwl.de  
Aktenzeichen UM64-4582-17/7/2  
(Bitte bei Antwort angeben!)

Datenschutzerklärung [um.baden-wuerttemberg.de/datenschutz](http://um.baden-wuerttemberg.de/datenschutz)  
– auf Wunsch auch in Papierform

 Stellungnahme zur 20. Änderung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020  
Ihr Schreiben vom 27. März 2023

Sehr geehrter Herr Verbandsdirektor,

vielen Dank für die Beteiligung bei der 20. Änderung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020. Die Energieabteilung des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft nimmt hierzu wie folgt Stellung.

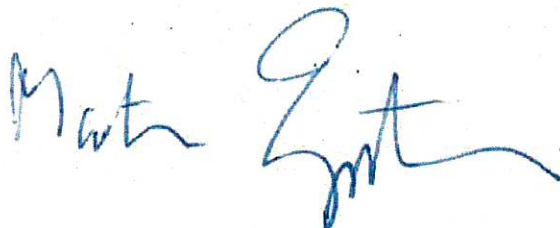
Zur Erreichung der Landesklimaschutzziele einer Treibhausgasreduzierung von 65 Prozent bis 2030 gegenüber 1990 sowie der Netto-Treibhausgasneutralität bis 2040 nach § 10 Abs. 1 KlimaG sind enorme Anstrengungen erforderlich. Insbesondere auch beim Ausbau der Solar- und Windenergie als mengenmäßig tragenden Säulen der Energiewende. Vor diesem Hintergrund hat die Landesregierung eine Task Force zur Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien eingerichtet, welche Voraussetzungen für einen schnellen und entbürokratisierten Ausbau der erneuerbaren Energien schafft. Als eine Maßnahme wurde mit der Novelle des Landesplanungsgesetzes im November 2022 u. a. die unverzügliche Öffnung der regionalen Grünzüge für Windkraft- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen (§ 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG) verabschiedet.

Die in der 20. Änderung des Regionalplans Heilbronn-Franken dargestellte Umsetzung sieht außerhalb der entsprechenden Raumordnungsgebieten jedoch lediglich eine ausnahmsweise Zulassung für Freiflächen-Photovoltaik- und Windenergieanlagen vor.

Daher bitte ich Sie um eine Überarbeitung des Regionalplanentwurfs entsprechend des gesetzlichen Auftrages nach § 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG und im Sinne des § 2 EEG.

Ferner möchte ich darauf hinweisen, dass ich die in der Begründung getroffene Aussage, dass es „kaum voraussetzende Standortkriterien“ für die Freiflächen-Photovoltaik gäbe, nicht teile. Denn neben den von Ihnen genannten Punkten der Flächenverfügbarkeit und Umsetzungsbereitschaft des Flächeneigentümers spielen insbesondere die Vergütbarkeit nach Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG-Flächenkulisse) und die Möglichkeiten zum Netzanschluss bzw. für sog. PPA-Anlagen die Flächengröße eine Rolle. Insofern rege ich an, diese Aspekte bei der Planung auch zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Martin Eggstein  
Ministerialdirigent  
Leiter der Abteilung Energiewirtschaft