

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

Abwägungs- und Satzungsbeschluss nach § 12 Abs. 10 LplG

1) Bisheriger Verfahrensverlauf, Behandlung eingegangener Stellungnahmen

Nach einer umfangreichen Vorabstimmung mit den regionalen Gremien und verschiedenen Behörden und Verbänden, die bereits im Jahr 2021 stattfand und vor allem den Umgang mit landwirtschaftlichen Belangen zum Gegenstand hatte, hat der Planungsausschuss in seiner Sitzung am 18. März 2022 den Aufstellungsbeschluss für die 20. Änderung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 gefasst und die Verwaltung damit beauftragt die Unterrichtung über den Aufstellungsbeschluss nach § 9 (1) ROG durchzuführen (Vorlage (PA) 10/150). Am 24. März 2023 beschloss die Verbandsversammlung dann die Unterlagen zur Beteiligung nach § 12 (2) und (3) LplG und beauftragte die Verwaltung damit, diese Beteiligung durchzuführen. Die Beteiligung fand in der Zeit vom 29. März 2023 bis zum 17. Juli 2023 statt.

Insgesamt gingen 67 Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange hierzu bei der Verbandsverwaltung ein. Aus der Öffentlichkeitsbeteiligung gingen keine Stellungnahmen ein.

Alle Stellungnahmen sowie die Abwägungsvorschläge der Verwaltung (dargestellt in der Spalte „Abwägung“) können der beiliegenden Synopse (**Anlage 1**) entnommen werden.

Die Stellungnahmen mit den weitreichendsten Auswirkungen sind die Stellungnahmen des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft (UM), des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen (MLW) sowie des Regierungspräsidiums Stuttgart (RPS). Alle diese Stellungnahmen nahmen Bezug auf § 11 (3) Nr. 7 Satz 2 Landesplanungsgesetz (LplG):

„Regionale Grünzüge sollen 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.“

Dieser Satz wurde im November 2022 im Zuge der gesetzlichen Verankerung der Regionalen Planungsoffensive zum Ausbau der Erneuerbaren Energien im sogenannten Begleitgesetz zur Regionalen Planungsoffensive in das Landesplanungsgesetz eingefügt.

Das UM fordert in seiner Stellungnahme, die gesetzliche Vorgabe nach einer Öffnung des Regionalen Grünzuges im Verfahren der 20. Regionalplanänderung aufzunehmen. Eine Öffnung im Sinne einer Ausnahmeregelung sei hierfür nicht ausreichend. In letzter Konsequenz ist nach dieser Stellungnahme die unverzügliche Öffnung der Regionalen Grünzüge als komplette und unbeschränkte Zulässigkeit von Windkraft- und Photovoltaikanlagen in allen Bereichen der Regionalen Grünzüge zu verstehen.

Auch das RPS, Stabstelle Energiewende, Windenergie und Klimaschutz wies darauf hin, dass die angedachten Regelungen zur weiteren Öffnung der Regionalen Grünzüge den nach

§ 11 (3) Nr.7 LplG geforderten gesetzlichen Vorgaben nicht entsprechen würde. Allerdings wurde hier die Position vertreten, dass, aufgrund des fortgeschrittenen Verfahrensstandes und da konkrete Vorhaben hinter der 20. Regionalplanänderung stehen, die auf das Ende des Verfahrens warten, die Klärung der Frage, ob eine Ausnahmeregelung der gesetzlich geforderten Öffnung genügen könne, auf die laufende Teilfortschreibung Solarenergie verschoben werden könnte.

Das MLW vertritt in seiner Stellungnahme eine deutlich differenziertere Position, wie die Öffnung der Regionalen Grünzüge zu sehen sei. Auch das MLW formuliert die Auffassung, dass die Klärung der Frage auf die Teilfortschreibung Solarenergie verschoben werden könne, da die in § 11 (3) Nr. 7 LplG formulierten Anforderungen durch die Teilfortschreibungen der Regionale Planungsoffensive zu erfüllen seien. Hierzu gibt das MLW auch einige Hinweise. So kommt das MLW letztendlich zu der Auffassung, dass die aktuell in der 20. Änderung vorgesehene Ausnahmeregelung zur Zulässigkeit von Freiflächen-PV in den Regionalen Grünzügen, den neuen gesetzlichen Vorgaben bezogen auf die im Verfahren befindliche Teilfortschreibung Solarenergie nicht entspricht. Eine Kernaussage ist darüber hinaus, dass § 2 EEG weiterhin eine Abwägung zulässt und diese nicht obsolet geworden sei. Allerdings müsse bei Einschränkungen der Erneuerbaren Energien zukünftig ersichtlich sein, dass die eingestellten Belange den erneuerbaren Energien vom Rang her gleichwertig waren und lediglich im Einzelfall überwogen haben. Das Wegwägen der Belange der erneuerbaren Energien werde nur noch in Ausnahmefällen möglich sein. „Nicht mehr die Rechtfertigung der Öffnung der Grünzüge steht im Vordergrund, sondern die Rechtfertigung etwaiger Beschränkungen für die Wind- und Solarenergie.“ Es sei 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. Die Konsequenzen aus diesen Stellungnahmen werden unter Punkt 2 diskutiert.

Darüber hinaus baten sowohl das MLW als auch das RPS darum, mehrere redaktionelle Änderungen an den Unterlagen vorzunehmen.

So wurde die Formulierung im Plansatz 3.1.1 Z (2), dass bauliche Anlagen im Zusammenhang mit Photovoltaikanlagen „in Abstimmung“ mit dem RVHNF zulässig seien, kritisiert, da die Bestimmtheit der Festlegung vom Zieladressaten aus der Festlegung selbst erkennbar sein müsse. Das MLW bat in seiner Stellungnahme um Streichung dieser Formulierung. Nach Ansicht des MLW ist deshalb keine neuerliche Beteiligung erforderlich. Aus diesem Grund wurde die Formulierung aus dem Plansatz gestrichen. Zugleich wurde die bislang im Plansatz enthaltene Auflistung von im Zusammenhang mit PV-Anlagen stehenden baulichen Anlagen in die Begründung verschoben. Weiter kritisierte das MLW die Formulierung in Plansatz 4.2.3.4 G (2) „Auf kommunalen Antrag können vorhabenbezogen Vorbehaltsgebiete“ (...) „festgelegt werden.“, da ein kommunaler Antrag rechtlich nicht erforderlich sei. Das MLW schlug stattdessen eine alternative Formulierung vor. Auch durch diese Änderung sieht das MLW keine Notwendigkeit einer Neuauslegung. Die vorgeschlagene Formulierung wurde im Wesentlichen übernommen. Die neue Formulierung lautet: „In der Raumnutzungskarte werden zudem Vorbehaltsgebiete für regionalbedeutsame Photovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen festgelegt.“ Zudem wurden begriffliche Unschärfen in den Plansätzen angepasst (einheitliche Formulierung „Vorbehaltsgebiete für regionalbedeutsame Photovoltaikanlagen“) und die im Entwurf 4.2.3.4 G (2) ebenfalls enthaltene Auflistung der im Zusammenhang mit PV-Anlagen stehenden baulichen Anlagen ebenfalls in die Begründung des Plansatzes verschoben. Eine Gegenüberstellung der geänderten Plansätze findet sich in Anlage 2 zur Vorlage. Da es sich lediglich um redaktionelle Korrekturen handelt, wodurch es

nicht zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen nach § 9 (3) ROG kommt, kann auch aus Sicht der Verbandsverwaltung auf eine erneute Beteiligung verzichtet werden. Darüber hinaus wurden durch MLW und RPS weitere Konkretisierungen und Erläuterungen in der Begründung zu den Plansätzen angeregt. Das RPS bat zusätzlich um eine stärkere Thematisierung des Landesentwicklungsplans im Umweltbericht. Diese Anregungen wurden alle aufgenommen und die Begründung und der Umweltbericht an den entsprechenden Stellen ergänzt. In die Begründung wurde zudem ein Abschnitt eingefügt, der sich mit der gesetzlich geforderten Öffnung der Regionalen Grünzüge auseinandersetzt. An den Ausschnitten der Raumnutzungskarten wurden keine Veränderungen seit dem Beteiligungsbeschluss vorgenommen.

Darüber hinaus wurden erneut kritische Stellungnahmen aus der Landwirtschaftsverwaltung aufgrund der Berührung landwirtschaftlich hochwertiger Böden abgegeben (LRA Heilbronn, LRA Hohenlohekreis, LRA Main-Tauber-Kreis, LRA Schwäbisch Hall, Abteilung 3 RPS). Diese Belange sind in den Unterlagen (insbesondere im Umweltbericht) ausführlich dargestellt. Die höhere Landwirtschaftsbehörde merkte hierzu an: „Die hiesige Platzierung im Umweltbericht unter Schutzgut Fläche ist geradezu vorbildlich.“ Mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben (§ 2 EEG, § 11 (3) Nr.7 LplG, § 21 KlimaG BW) fällt jedoch die Abwägung der Belange zugunsten der Photovoltaik aus.

Der überwiegende Teil der in diesen und weiteren Stellungnahmen vorgebrachten darüberhinausgehenden Kritikpunkte, Anmerkungen und Hinweise kann nur auf Ebene der Bauleitplanung bzw. im Baugenehmigungsverfahren adressiert werden. Beispielhaft zu nennen sind hierbei etwa vorgebrachte Fragen des Mahdregimes, der Blendwirkung, der Lage von Wildtierkorridoren oder der Sicherung einzelner Biotope.

2) Folgen aus den Stellungnahmen für die Regionalplanänderung

Insbesondere die Stellungnahme des Umweltministeriums stellte die Weiterführung der 20. Änderung in Frage. Im Rahmen der 20. Änderung werden mit der Erhöhung der Flächenobergrenze auf 10 ha, der Einführung der Ausnahmenvoraussetzung „Direktversorgung“ und dem Wegfall der Ausnahmenvoraussetzung „Alternativenprüfung“ die Regionalen Grünzüge deutlich weiter für Freiflächenphotovoltaikanlagen geöffnet. Allerdings sind diese Öffnungen nach den vorliegenden Stellungnahmen nicht ausreichend, um dauerhaft die gesetzliche Vorgabe des § 11 LplG zu erfüllen.

Für die 20. Änderung bestehen aus Sicht der Verwaltung lediglich zwei Alternativmöglichkeiten:

Die erste bestünde in einem Stopp der 20. Änderung, um die Frage des Umgangs mit der gesetzlichen Vorgabe in diesem Verfahren zu klären. Dies hätte jedoch einen erheblichen zeitlichen Verzug zur Folge, da die notwendigen Änderungen eine grundlegende Umgestaltung des bisherigen Umgangs mit Photovoltaik in Regionalen Grünzügen erfordern würden. Darüber hinaus müsste bei einer grundlegenden Änderung der Plansätze eine erneute Beteiligung durchgeführt werden, was in Summe zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen von mindestens einem Jahr führen würde.

Die zweite Möglichkeit bestünde darin, die endgültige Ausgestaltung der Öffnung des Regionalen Grünzuges für Photovoltaik in die bereits laufende Teilfortschreibung Solarenergie aufnehmen und das Verfahren der 20. Änderung zügig zu Ende bringen.

Aus Sicht der Verwaltung kann diese Neuausrichtung nur im Zuge der Teilfortschreibung Solarenergie erfolgen, da bei einer Regelung im Rahmen der 20. Änderung die konkret

geplanten fünf Vorbehaltsgebiete für Photovoltaik im Umfang von 180 ha nicht zeitnah festgelegt werden könnten. Da in allen geplanten Vorbehaltsgebieten konkrete Vorhaben auf ihre Umsetzung warten (vier Vorhaben sind nach Kenntnis der Verwaltung bereits im Bauleitplan- bzw. Baugenehmigungsverfahren) wäre ein solcher zeitlicher Verzug nicht im Sinne des § 2 EEG, da hierdurch die Errichtung von FFPV-Anlagen unterbunden würde. Darüber hinaus sind bereits weitere Bauleitplanverfahren angelaufen, die auf die Inanspruchnahme der mit der 20. Änderung verbundene Anhebung der Flächenobergrenze auf 10 ha angewiesen sind. Auch diese zeitnah umsetzbaren Vorhaben würden dadurch erheblich verzögert, ebenso die zahlreichen mit der Verbandsverwaltung vorabgestimmten Vorhaben zur Direktversorgung von Gewerbebetrieben, bei denen nun Zug um Zug der Eintritt in Bebauungsplanverfahren zu erwarten ist.

Die Verbandsverwaltung sieht deshalb das vom RPS und dem MLW vorgeschlagene Vorgehen als am sinnvollsten an. Klar ist allerdings auch, dass die Ausnahmevoraussetzung, wie sie in der 20. Änderung vorgesehen ist, keinen dauerhaften Bestand haben wird. Diese ist gemäß den in den genannten Stellungnahmen vorgebrachten Deutungen des § 11 (3) Nr.7 LplG durch eine im Grundsatz komplette Öffnung der Regionalen Grünzüge für erneuerbare Energien zu ersetzen. Hierbei können maximal einzelne ranghohe konkrete Belange nach Abwägung gezielt geschützt werden. Eine Formulierung pauschaler Beschränkungen ist nicht zulässig. Da aus Sicht der Verbandsverwaltung eine komplett ungesteuerte Öffnung vollkommen ohne Betrachtung anderer Belange wie z.B. Ernährungssicherheit und biologische Vielfalt neben den direkten Folgen der Flächeninanspruchnahme auch auf die Akzeptanz der Regionalen Planungsoffensive erhebliche negative Auswirkungen hätte, strebt sie in der Teilfortschreibung Solarenergie eine differenziertere Regelung an (siehe TOP 2).

In der Konsequenz heißt dies für die 20. Änderung: Die bislang formulierten Regelungen der 20. Änderung sollen inkl. der in Anlage 2 dargestellten Modifikationen als Satzung beschlossen werden, um geplante Vorhaben und den Ausbau der erneuerbaren Energien in der Region Heilbronn-Franken nicht zu verzögern, verbunden mit dem Hinweis, dass die Ausnahmeregelungen für PV in Regionalen Grünzügen im Rahmen der Teilfortschreibung Solarenergie grundlegend überarbeitet werden müssen.

Beschlussvorschlag:

- 1) Der Planungsausschuss nimmt die im Zuge der Beteiligung eingegangenen Stellungnahmen zur Kenntnis und stimmt den in **Anlage 1** dargestellten Abwägungsvorschlägen und der Behandlung der Öffnung der Regionalen Grünzüge in der Teilfortschreibung Solarenergie zu.
- 2) Der Planungsausschuss beschließt die in **Anlage 2** dargestellten Modifikationen der Plansätze 3.1.1. und 4.2.3.4. und beschließt gemäß § 9 (3) ROG auf die Durchführung einer erneuten Beteiligung zu verzichten.
- 3) Der Planungsausschuss beschließt die als **Anlage 3** beigefügte Satzung zur 20. Änderung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 - Ausweisung von weiteren Vorbehaltsgebieten für regionalbedeutsame Photovoltaikanlagen und Anpassung der Ausnahmeregelung für Freiflächenphotovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen nach Plansatz 3.1.1 - einschließlich der weiteren Unterlagen (**Anlagen A bis C zur Satzung**) jeweils mit Stand vom 21.09.2023.

Anlagen:

- Anlage 1: Synopse zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 12 (2) LplG
- Anlage 2: Gegenüberstellung Modifikationen Plansätze 3.1.1 und 4.2.3.4 (Stand Beteiligungs-/ Satzungsbeschluss)
- Anlage 3: Satzung zur 20. Änderung des Regionalplans
 - Anlage A zur Satzung: Text- und Kartenteil der 20. Änderung, Stand 21.09.2023
 - Anlage B zur Satzung: Begründung zur 20. Änderung, Stand 21.09.2023
 - Anlage C zur Satzung: Umweltbericht zur 20. Änderung, Stand 21.09.2023
 - Anlagen zum Umweltbericht:
 - Anlage 1: Standortdatenblatt Agri-PV-Anlage westlich Bad Rappenau-Fürfeld
 - Anlage 2: Standortdatenblatt Solarpark südlich von Gundelsheim-Höchstberg
 - Anlage 3: Standortdatenblatt Solarpark westlich von Gemmingen
 - Anlage 4: Standortdatenblatt Solarpark südlich Tauberbischofsheim-Dittigheim
 - Anlage 5: Standortdatenblatt Solarpark östlich Schwäbisch Hall-Sulzdorf