

REGIONALVERBAND HEILBRONN-FRANKEN

Verbandversammlung

VORLAGE

(VV) 10/35

Anlagen: 3

03. Juli 2020 - öffentlich Tagesordnungspunkt 4

Bearbeiter: Maximilian von Versen, Dr. Raphael Kist, Klaus Mandel

Energiewende in der Region Heilbronn-Franken

Angesichts der Herausforderungen, die die Corona-Pandemie für alle Teile der Gesellschaft mit sich bringt, haben andere Themen zeitweise an Aufmerksamkeit, jedoch nicht an Wichtigkeit verloren. Zu diesen Themen zählen die Energiewende und der Klimawandel.

Dass Energiewende und Klimawandel einen engen inneren Zusammenhang haben, zeigt sich für die Verwaltung des Regionalverbands Heilbronn-Franken an der deutlich gestiegenen Anzahl von informellen Anfragen und von Bauleitplanverfahren für Freiflächenphotovoltaikanlagen. Photovoltaik ist seit einiger Zeit und voraussichtlich auch für die nahe Zukunft der Treiber der Energiewende in der Region. Einen hohen Abstimmungsbedarf bringen dabei Planungen für Freiflächenphotovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen mit sich. Regionale Grünzüge sind von Siedlungstätigkeit und anderen funktionswidrigen Nutzungen freizuhalten. Um den Ausbau der Photovoltaik zu fördern, wurde in die Teilfortschreibung Photovoltaik nach intensiven Diskussionen jedoch ein Ausnahmetatbestand für Freiflächenphotovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen aufgenommen.

Auf der Grundlage dieser Teilfortschreibung Photovoltaik, die 2010 rechtskräftig wurde, sowie den Beratungen im Planungsausschuss am 6.10.2017 (Vorlage (PA) 9/134) und am 21.11.2019 hat sich die Praxis entwickelt und verfestigt, dass Freiflächenphotovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen auf Flurstücken, die in der Digitalen Flurbilanz als Vorrangflur 1 eingestuft sind, abgelehnt werden, da in diesem Fall die Ausnahmevoraussetzungen nicht erfüllt sind.

Der Klimawandel, der immer häufiger extreme Wetterverläufe mit sich bringt, die sich in den Erntemengen und –qualitäten und damit in den Einkommen der Landwirte niederschlagen sowie die Förderung der Energiewende, die vor allem von der Photovoltaik getragen wird, machen es aus Sicht der Verwaltung jedoch notwendig, die Regelungen im Regionalplan und die Planungspraxis auf den Prüfstand zu stellen und weiterzuentwickeln.

Die Herausforderung besteht somit darin, wie

1. die Sicherung und Entwicklung des Freiraums mit
2. der Förderung der Energiewende durch den Ausbau der Freiflächenphotovoltaik und mit
3. der Sicherung der Einkommen einer bäuerlichen Landwirtschaft

durch die Instrumente der Regionalplanung in Einklang gebracht werden können.

Erster Ansatzpunkt ist die Frage, ob die Anwendung der Ausnahme modifiziert werden sollte und ob dieser Schritt ausreicht. Dies ist in den Gremien zu beraten.

Um eine erste Grundlage zu schaffen, legt die Verwaltung diese Vorlage mit a) einem Sachstandsbericht Energiewende und b) einem Beschlussvorschlag zu Freiflächenphotovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen vor.

a) Sachstandsbericht Energiewende

Der Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 beinhaltet die wesentlichen Ziele und Grundsätze der Raumordnung für die Region Heilbronn-Franken. Diese sind in Form von Plansätzen und erläuternden Begründungen im Regionalplan festgelegt. Die Plansätze wirken sich unmittelbar auf die planungsrechtliche und baurechtliche Zulässigkeit von regionalbedeutsamen Erneuerbare Energien-Anlagen (EE-Anlagen), wie z.B. Windkraftanlagen, Freiflächenphotovoltaikanlagen oder größere Biogasanlagen, aus. Da größere EE-Anlagen hauptsächlich im planungsrechtlichen Außenbereich gebaut werden sollen, sind regelmäßig regionalplanerische Freiraumfestlegungen berührt. Hierbei bestehen unterschiedliche gesetzliche Genehmigungsgrundlagen für diese Planungen. So sind Windkraftanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB grundsätzlich überall im Außenbereich privilegiert und bedürfen daher keiner Bauleitplanung, die die Zulässigkeitsvoraussetzungen im Außenbereich planungsrechtlich steuert. Diese Privilegierung kann jedoch von einer Gemeinde durch die Konzentrationswirkung von Flächendarstellungen für die Windkraftnutzung im Flächennutzungsplan nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ausgehebelt werden. Aufgrund der Größe und den damit verbundenen immissionsschutzrechtlichen Auswirkungen einer Windkraftanlage, wird sowohl innerhalb als auch außerhalb einer entsprechenden Darstellung im Flächennutzungsplan eine Genehmigung nach BImSchG benötigt. Im Gegensatz dazu sind Freiflächenphotovoltaikanlagen im Außenbereich nach § 35 BauGB nicht privilegiert und daher i.d.R. ohne Bebauungsplan nicht zulässig. Daher ist für diese ein Bebauungsplanverfahren durchzuführen. Bei Biogasanlagen hängt die Art eines Genehmigungsverfahrens sehr stark davon ab, wie groß eine Anlage ausfällt (Frage der Relevanz nach Immissionsschutzrecht) und ob die Anlage nach § 35 Abs. 1 Satz 6 BauGB privilegiert ist, da sie z.B. einer landwirtschaftlichen Nutzung dient, oder ob sie als gewerbliche Nutzung einzustufen ist. Dementsprechend sind je nach Ausgestaltung eine Baugenehmigung nach LBO oder eine Genehmigung nach BImSchG sowie zusätzlich ein Bebauungsplanverfahren nötig. Eine grundsätzliche Voraussetzung bei der Aufstellung von Bauleitplänen ist die planungsrechtliche Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB. Die Gemeinden haben danach Bauleitpläne aufzustellen, sobald (Zeitpunkt) und soweit (sachlicher und räumlicher Umfang) es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Im Rahmen der Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB muss entschieden werden, ob für die konkrete Planung (einschließlich Dimensionierung) ein Bedarf besteht.

Für die Beurteilung der Vereinbarkeit einer EE-Anlage mit einem Ziel der Raumordnung sind in jedem Fall die einschlägigen Plansätze im Regionalplan maßgeblich. Sowohl im Rahmen eines BImSchG-Genehmigungsverfahrens als auch einer Bauleitplanungsverfahrens wird der Regionalverband regelmäßig beteiligt.

Der Regionalverband Heilbronn-Franken unterstützt die Energiewende schon seit vielen Jahren. Er hat daher als Planungsverband frühzeitig die einschlägigen Plansätze so ausgestaltet, dass die Ziele der Raumordnung den notwendigen Rahmen für den Ausbau von EE-Anlagen in der Region setzen. Insbesondere ist hierbei die Teilfortschreibung Photovoltaik aus dem Jahr 2010 und die Teilfortschreibung Windenergie aus dem Jahr 2015 zu nennen. Um den Anforderungen des gesetzlichen Planungsauftrags gerecht zu werden, durch einen Raumordnungsplan die Region zu entwickeln, zu sichern und zu ordnen sowie dabei die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auftretenden Konflikte auszugleichen (gem. § 1 Abs. 1 ROG), wurden die Belange der Energiewende jeweils mit konkurrierenden öffentlichen und privaten Belangen, soweit sie auf regionaler Ebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abgewogen

(gem. § 7 Abs. 2 ROG). Konkurrierende Belange sind z.B. Freiflächenphotovoltaik versus landwirtschaftliche Nutzung (Flächenverbrauch) oder Windkraft versus Forstwirtschaft (Waldrodung) oder Schutz der Bevölkerung vor Immissionen. Aus der Abwägung von Nutzungskonflikten entstanden regionalplanerische Lösungsansätze in Form von Ausnahmen für bestimmte bauliche Nutzungen.

Im nachfolgenden Sachstandsbericht, der die auf Ebene der Regionalplanung relevanten Themen der Energiewende kurz beleuchtet, wird mit Blick auf den Ausbau von regionalbedeutsamen EE-Anlagen sowie unter Berücksichtigung von Erfahrungswerten der Verbandsverwaltung auf die Steuerungswirkung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 eingegangen.

1. Netze und leitungsgebundene Energieversorgung

Der Vorlage ist eine Karte mit geplanten Netzausbau- und Netzverstärkungsmaßnahmen ≥ 110 kV in der Region Heilbronn-Franken beigelegt (**s. Anlage 1 Netzausbau-/Neubaumaßnahmen**). Grundlage für die Karte waren der Netzausbauplan 2020 der Netze BW (Verteilnetz) sowie der Netzentwicklungsplan Strom 2019 – 2030 (Übertragungsnetz) bestätigt durch die Bundesnetzagentur im Dezember 2019.

Der Regionalverband Heilbronn-Franken wurde an den Bundesfachplanungen zu Vorhaben 3 „Südlink“ Abschnitt E Arnstein – Großgartach (Netzentwicklungsplan (NEP) 2030: Maßnahme DC3) wie auch zu Vorhaben 20 Abschnitt 3 Kupferzell – Großgartach (NEP: Maßnahme 39) beteiligt. Die Verwaltung gab zu Vorhaben 3 am 08.05.2019 eine Stellungnahme ab, die aufgrund der einzuhaltenden Fristen dem Planungsausschuss am 07.06.2019 nur zur Kenntnisnahme vorgelegt werden konnte. In dieser Stellungnahme wies der Regionalverband Heilbronn-Franken darauf hin, dass er den geplanten Vorzugstrassenkorridor für die raumverträglichste Lösung hält. Darüber hinaus sprach er sich für das Trassenkorridorsegment 335 aus, bei dem es sich um die Verlegung des Erdkabels in ehemaligen Salzbergwerkstollen zwischen Kochendorf und Leingarten handelt. Für zwei der drei möglichen Schachtstandorte konnte der Regionalverband eine Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung in Aussicht stellen. Allgemein wies der Regionalverband auf eine nach seiner Ansicht nicht stimmige Gewichtung der Ziele der Raumordnung in den Unterlagen hin, die sich jedoch im Vorzugstrassenkorridor nicht negativ auswirkt. Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat sich zwischenzeitlich nicht mehr in der Sache zu Vorhaben 3 geäußert. Die Bundesfachplanung ist weiterhin im Verfahren, eine Entscheidung steht aus.

Bezüglich des Verfahrensverlaufs der Bundesfachplanung zu Vorhaben 20 Abschnitt 3 sei auf die Vorlage zu TOP 2 (Vorlage (VV) 10/34) verwiesen. Im Anschluss an die Bundesfachplanung befindet sich dieses Leitungsausbauvorhaben inzwischen im Planfeststellungsverfahren. Aufgrund des wegen der Coronasituation bedingten Ausfalls der Antragskonferenz nach § 20 NABEG, wurde ersatzweise eine schriftliche Beteiligung zur Erstellung des Untersuchungsrahmens durchgeführt. Die Verbandsverwaltung gab hierzu am 11.05.2020 eine Stellungnahme ab. Inhaltlich soll der Ersatzneubau der Leitungstrasse überwiegend innerhalb des bestehenden Trassenverlaufes durchgeführt werden. Die vom Regionalverband in seiner Stellungnahme vom 13.06.2019 zur Bundesfachplanung vorgebrachten Minimierungsanregungen wurden in die konkreten Trassenplanungen im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens aufgenommen (z.B. durch einen Mastrückbau mit Überspannung eines Vorranggebietes für Forstwirtschaft östlich von Zweiflingen). Aus diesen ergibt sich eine technisch bedingte

minimale Abweichung vom bisherigen Trassenverlauf. An zwei Stellen (bei Kochertürn und Zweiflingen) sind aus Immissionsschutzgründen nachvollziehbare, kleinräumige alternative Trassenverläufe geplant. Nach Einschätzung der Verwaltung ist die Planung zum gegenwärtigen Kenntnisstand aufgrund der überwiegenden Nutzung der Bestandstrasse und der geringfügigen Auswirkungen als eine Änderung bestehender leitungsgebundener Trassen nach Plansatz 4.2.2.3 (3) als mit den Zielen der Raumordnung vereinbar zu beurteilen.

Neben dem zuvor genannten Abschnitt 3 verläuft mit Abschnitt 2 Rittershausen – Kupferzell (NEP 2030: Maßnahme 38a) ein weiterer Teilabschnitt des Vorhabens 20 durch die Region. Auch hierzu wird auf die Vorlage zu TOP 2 (Vorlage (VV) 10/34) verwiesen.

Zwischen Großgartach und Endersbach (NEP 2030: Maßnahme 37) soll durch Neubau in bestehender Trasse sowie Zubeseilung das vorhandene Dreibein Endersbach – Großgartach – Mühlhausen aus Gründen der Versorgungssicherheit aufgelöst werden und ein eigenständiger 380-kV-Stromkreis von Großgartach nach Endersbach, sowie ein eigenständiger 380-kV-Stromkreis nach Mühlhausen realisiert werden.

Bei den Projekten 3 Anbindung Stalldorf, 4 Heilbronn – Ingelfingen, 6 Kupferzell – Lindach, 7 Kupferzell – Rot am See sowie 8 Goldshöfe – Kupferzell der Netze BW (vgl. Netzausbauplan 2020) handelt es sich um Netzverstärkungsmaßnahmen bestehender Freileitungsanlagen, die aufgrund des dezentralen Ausbaus der EE-Anlagen in der Region und den damit verbundenen erhöhten Anforderungen an die Versorgungssicherheit und Netzstabilität verstärkt werden sollen.

Projekt Nr. 3: Zwischen Weikersheim und Stalldorf (Bayern) soll ein zusätzlicher 110-kV-Stromkreis auf die bestehende 380/110-kV-Leitungsanlage Kupferzell – Rittershausen aufgelegt werden. Zu der Einleitung des Verfahrens hat der Regionalverband am 21.10.2016 eine positive Stellungnahme abgegeben.

Projekt Nr. 4: Zwischen Möckmühl und Ingelfingen soll ein zweiter 110-kV-Stromkreis auf die bestehenden Masten aufgelegt werden. Zwischen Heilbronn und Möckmühl sollen die bestehenden Anlagen standortgleich ausgetauscht werden, sodass die Einfachseile durch so genannte 2er-Bündel ersetzt werden können. Dies erhöht die Stromtragfähigkeit der Leiterseile. Der Regionalverband hat hierzu am 01.08.2019 eine positive Stellungnahme abgegeben.

Projekt Nr. 6: Zwischen Kupferzell und Schwäbisch Hall ist vorgesehen, die Anlage 0103 durch einen Ersatzneubau zu ersetzen sowie die bisherigen Leiterseile durch Zweierbündel auszutauschen (voraussichtliche Umsetzung 2022). Letztmalig hat der Regionalverband zu einer Teilmaßnahme („Auflegen des zweiten Stromkreises zwischen UW Kupferzell und Mast 4001/0325“) am 09.08.2018 eine positive Stellungnahme abgegeben.

Projekt Nr. 7: Ein weiteres großes Netzausbauprojekt in der Region besteht in dem Neubau einer 110-kV Leitung von Kupferzell nach Rot am See. Hierzu wird auf die Vorlage zu TOP 2 (VV)10/34 verwiesen.

Projekt Nr. 8: Die bestehenden 110-kV-Hochspannungsleitungen zwischen Kupferzell, Crailsheim und Goldshöfe (Ostalbkreis) sollen verstärkt werden und teilweise jeweils mit einem zweiten Stromkreis versehen werden.

2. Windkraft

2018 standen in Baden-Württemberg 719 Windkraftanlagen. Davon entfallen 270, also über ein Drittel der Anlagen Baden-Württembergs, auf die Region Heilbronn-Franken. (Quelle: Umweltministerium, Erneuerbare Energien in Baden-Württemberg 2018) In den vom Regionalverband Heilbronn-Franken ausgewiesenen Vorranggebieten für regionalbedeutsame Windkraftanlagen stehen ca. 121 Anlagen. Von den 27 Vorranggebieten (inkl. Harthäuser Wald) sind 23 Gebiete bebaut.

Die installierte Leistung der 270 Windkraftanlagen in der Region Heilbronn-Franken beläuft sich auf insgesamt 622 MW (Quelle: a.a.O.). Zum Vergleich: Die elektrische Leistung des Blocks 2 des Kernkraftwerks Neckarwestheim, der nach Atomgesetz noch bis 2022 Strom produziert, beträgt ungefähr 1.400 MW. Die Windkraft ist weiterhin eine tragende Säule der Energiewende in Baden-Württemberg. In den kommenden Jahren steht das Repowering von Anlagen, die nacheinander aus der EEG-Förderung (max. 20 Jahre) fallen, an. Vor diesem Hintergrund ist der Erhalt vorhandener Windkraftstandorte auch insofern wichtig, als die Ausweisung neuer Flächen für Windkraftanlagen in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist.

Da der Regionalverband sowohl im Rahmen von Genehmigungsverfahren nach BImSchG als auch bei kommunalen FNP-Fortschreibungen beteiligt wird, ist die Datenlage zum aktuellen Stand der Windkraftplanungen in der Region verlässlich. Über den tatsächlichen Bau von Windkraftanlagen wird die Verbandsverwaltung jedoch nicht informiert. Es ist nicht unüblich, dass Windkraftanlagen aufgrund langjähriger Genehmigungsverfahren sowie Widerständen aus der Bevölkerung erst Jahre nach dem formalen Beteiligungsverfahren gebaut werden können.

Die landesweite Tendenz, dass aufgrund zahlreicher Widerstände eine Abkühlung bei der Projektierung von Windkraftanlagen aufgetreten ist, ist aus Sicht der Verwaltung auch in der Region Heilbronn-Franken festzustellen. Der Regionalverband wurde seit 2018 nur noch an zwei Flächennutzungsplanverfahren mit Bezug zur Windkraft beteiligt. Daneben wurden kleinere Vorhaben, oft Erweiterungen bestehender Windparks, auf den Verfahrensweg gebracht (z.B. Krautheim-Eckigbreit und Königheim-Pülfringen mit jeweils 3 Anlagen). Auch durch Anträge auf Repowering (standortgleicher Ersatzneubau) angestoßene Verfahren treten auf (z.B. FNP Fichtenau/Kressberg, 1 Anlage betreffend). Darüber hinaus treffen weiterhin vereinzelte konfliktreiche Vorhaben, etwa nach einer Überarbeitung von Unterlagen, erneut ein (z.B. Waldenburg-Laurach, seit 2015 im Verfahren). Die Karte „Region Heilbronn-Franken: Windenergie“ (**s. Anlage 2**) gibt einen Überblick über die Vorranggebiete für regionalbedeutsame Windkraftanlagen sowie rechtskräftige Konzentrationszonen (Flächennutzungsplan) in der Region Heilbronn-Franken. Die Karte zeigt, dass sich die Flächen für Windenergie vornehmlich in den Landkreisen Hohenlohekreis, Main-Tauber-Kreis und Landkreis Schwäbisch Hall konzentrieren. Im Land- und Stadtkreis Heilbronn gibt es aufgrund der hohen Siedlungsdichte, den damit verbundenen Nutzungskonflikten und der lagebedingten, geringeren Windhöufigkeit weniger rechtskräftige Konzentrationsplanungen. Die meisten der angestrebten Konzentrationsplanungen sind aus den zuvor genannten Gründen seit vielen Jahren im Verfahren oder werden nicht weiterverfolgt.

Hervorzuheben ist aber, dass im Harthäuser Wald der leistungsstärkste baden-württembergische Windpark errichtet wurde.

Der vom Land im Mai 2019 veröffentlichte Windatlas konnte in der Region Heilbronn-Franken bisher keinen erkennbaren Aufschwung in der Flächenausweisung für Windkraftan-

lagen auslösen. Obwohl im Vergleich zum Windatlas 2011 mehr Flächen dargestellt werden, die aufgrund ihres Windpotentials für den Bau von Windkraftanlagen geeignet sind. Der überarbeitete Windatlas basiert auf einer neuen Berechnungsgrundlage zur Beurteilung der Windhöffigkeit. Statt der im Windatlas 2011 verwendeten durchschnittlichen Windgeschwindigkeit (m/s) wird nun die mittlere gekappte Windleistungsdichte (W/m^2) als Indikator zugrunde gelegt.

Das Umweltministerium empfiehlt als Orientierungswert, ab dem ein Standort für eine Windenergienutzung als ausreichend windhöffig angesehen werden kann, einen Wert von $215 W/m^2$ in 160 m Höhe. Dies dürfte einer Windgeschwindigkeit von ca. 5,8 m/s in 160 m Höhe entsprechen. Daran anlehnend verfasste das Wirtschaftsministerium als oberste Raumordnungsbehörde ein Hinweisschreiben an alle Regionalverbände, wonach der neue Windatlas sowie der neue Orientierungswert für zukünftige Planungen maßgeblich sind. Die mittlere gekappte Windleistungsdichte (W/m^2) soll das tatsächliche Produktionsverhalten einer Windkraftanlage besser abbilden als die reine Betrachtung der Windgeschwindigkeit, da zusätzliche Faktoren, wie die Luftdichte, die Häufigkeitsverteilung der Windgeschwindigkeiten und die Abregelung der Leistung der Anlage bei Nenngeschwindigkeit berücksichtigt werden. Der Wert ist bei 15 m/s gekappt, da man ab dieser Geschwindigkeit in Baden-Württemberg davon ausgeht, dass aus technischen Gründen nicht mehr Strom erzeugt werden kann. Des Weiteren lagen für die Erstellung des neuen Windatlas bessere Echtdaten von bereits laufenden Windkraftanlagen und Messungen von Windkraftplanungen vor. Außerdem wurden kleinräumige Wetterverhältnisse mit berücksichtigt. Nicht zuletzt führen der technische Fortschritt bzw. die höhere Effizienz und die größeren Nabenhöhen von 160 Metern zu neuen potentiellen Standorten, die für ältere, kleinere Anlagen nicht geeignet waren. Dadurch werden im Windatlas 2019 im Gegensatz zum Windatlas 2011 zusätzliche potentielle Standorte identifiziert, die vorher aufgrund zu geringer durchschnittlicher Windgeschwindigkeit nicht betrachtet wurden.

Für die Beurteilung der Vereinbarkeit jüngst eingegangener Verfahren mit Regionalen Grünzügen sowie Vorranggebieten für Forstwirtschaft konnten die Ausnahmevoraussetzungen der Teilfortschreibung Windenergie aus dem Jahr 2015 trotzdem weiterhin problemlos zugrunde gelegt werden. Eine Ausnahmevoraussetzung ist laut Begründung zur Teilfortschreibung die „ausreichende Windgeschwindigkeit“ von 5,25 m/s in 100 m Höhe bzw. von 5,5 m/s in 140 m Höhe. Diese wurde mit Hinweisschreiben des Wirtschaftsministeriums (oberste Raumordnungsbehörde) in Anlehnung an den neuen Windatlas 2019 durch den Orientierungswert $215 W/m^2$ in 160 m Höhe (**s. Anlage 2 Karte „Region Heilbronn-Franken: Windenergie“**) ersetzt. Da sich der geänderte Wert nicht auf die Plansätze 3.1.1 Regionaler Grünzug sowie 3.2.4 Gebiete für Forstwirtschaft an sich auswirkt, sondern nur auf die Beurteilung nach der Begründung, erfüllt die Teilfortschreibung Windenergie weiterhin ihren Zweck. Durch sie konnten Standorte innerhalb des Regionalen Grünzugs oder innerhalb von Vorranggebieten für Forstwirtschaft regelmäßig als Ausnahmen mitgetragen werden. Die Verbandsverwaltung sieht daher auch kein Erfordernis für eine Fortschreibung.

3. Photovoltaik

Photovoltaik stellt mittlerweile mit rund 30 % (Quelle: Statistisches Landesamt, Bezugsjahr 2018) den größten Anteil an der Bruttostromerzeugung durch erneuerbare Energieträger in Baden-Württemberg. Neben Anlagen auf Dachflächen werden Freiflächenanlagen i.d.R. auf Landwirtschaftsflächen verstärkt ausgebaut. Aus Gründen des Schutzes hochwertiger landwirtschaftlicher Böden, einer generellen Minimierung des Flächenverbrauchs durch bauliche

Anlagen sowie der höheren Flächeneffizienz durch Doppelnutzungen im Siedlungskörper ist die geplante Photovoltaik-Pflicht für Neubauten im Nicht-Wohnbereich im in Aufstellung befindlichen Klimaschutzgesetz zu begrüßen. Während der Ausbau auf Dachflächen vom Regionalverband nur angeregt werden kann, hat die Regionalplanung bei Freiflächenanlagen eine Steuerungskompetenz.

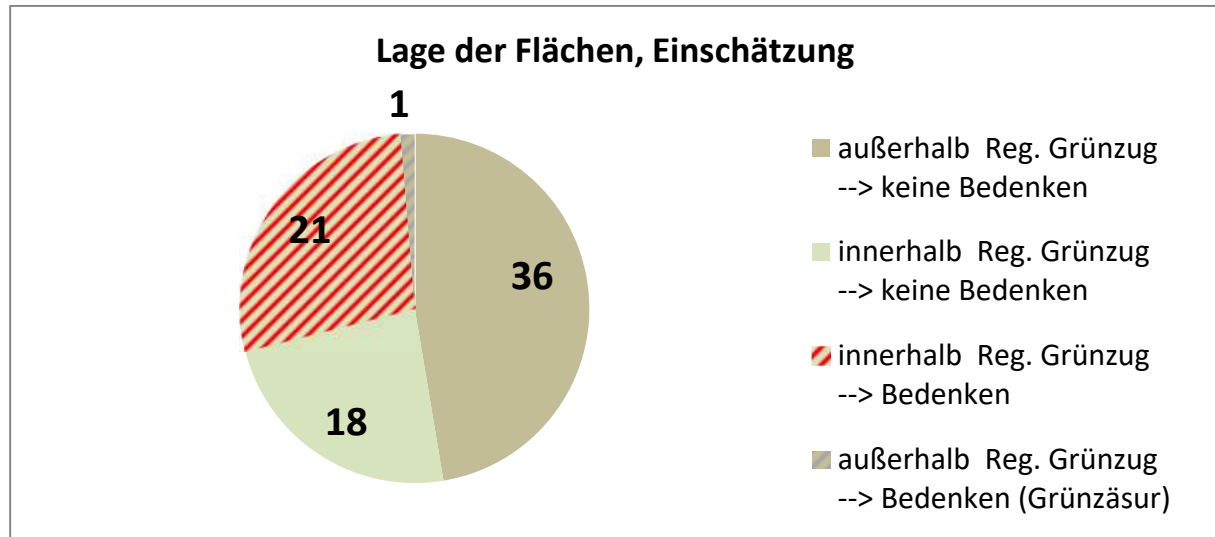
Freiflächenphotovoltaikanlagen sind im Außenbereich im Gegensatz zu Windkraftanlagen und landwirtschaftlichen Biogasanlagen nicht privilegiert. Daher sind für Freiflächenphotovoltaikanlagen Bebauungsplanverfahren notwendig. In diesen wird der Regionalverband im Allgemeinen als Träger öffentlicher Belange beteiligt. Darüber hinaus wird die Verwaltung zunehmend von Gemeinden bzw. Vorhabenträgern vorab in informelle Abstimmungen einbezogen, um die Vereinbarkeit von Planungen mit den Zielen der Raumordnung abzustimmen. Hieraus ergibt sich eine verlässliche Datenlage zur Entwicklung der Freiflächenphotovoltaikplanungen in der Region. Die Anzahl an Planungsvorhaben in der Region nimmt derzeit deutlich zu. Insbesondere der Strukturwandel und die zunehmend unkalkulierbare Einkommenslage der landwirtschaftlichen Betriebe sind sehr häufig ausschlaggebend für Planungsvorhaben (siehe Teil b). Dieser Trend wird durch den kürzlich gefassten Beschluss der Bundesregierung, den Deckel von 52 GW für die Förderung des Ausbaus von Photovoltaikanlagen aufzuheben, unterstützt.

Bebauungsplanverfahren für Freiflächenphotovoltaik bringen oftmals Nutzungskonflikte mit sich. Die im Plansatz definierten Ausnahmeregelungen sind auf Photovoltaikanlagen im Regelfall nicht anwendbar, da eine Standortgebundenheit bei Photovoltaik nicht anzunehmen ist. Somit wären Grünzüge eigentlich für PV-Anlagen unzugänglich. Um trotzdem eine geregelte und für die Funktionen des Grünzuges unschädliche Entwicklung von Photovoltaikanlagen in den Regionalen Grünzügen zu ermöglichen, enthält die Teilfortschreibung Photovoltaik spezielle Ausnahmeregelungen für Freiflächenphotovoltaikanlagen. So sind Anlagen nur bis zu einer maximalen Flächengröße von 5 ha möglich, wobei Anlagen in räumlicher Nähe im Regelfall kumulativ zu betrachten sind. Nach der Teilfortschreibung Photovoltaik ist in Regionalen Grünzügen eine Ausnahmeregelung nur im Zusammenhang zu „vorhandenen linearen landschaftsprägenden Infrastruktureinrichtungen“ bzw. 1 ha großen baulichen Anlagen möglich. Weiter dürfen keine freiraumschonenderen Alternativen bestehen und die Funktionen Siedlungszäsur, Naturschutz und Landschaftspflege, Landwirtschaft, Erholung, Orts- und Landschaftsbild, Luftaustausch und Hochwasserretention dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Zur Beurteilung der Funktion Landwirtschaft sollen nach der Begründung zum Plansatz „Standorte vermieden werden, die in Anlehnung an die digitale Flurbilanz, aufgrund der betrieblichen Situation, der Nutzungsstruktur, der örtlichen Nachfragesituation oder der hervorragenden Anbaueignung eine besondere Bedeutung für die Landwirtschaft aufweisen.“ In der Praxis wird hierbei vor allem die digitale Flurbilanz als Beurteilungsgrundlage für eine besondere landwirtschaftliche Bedeutung herangezogen und deshalb Flächen der Vorrangflur I als besonders wertvoll beurteilt. Die Praxis der Verwaltung, dass Flächen der Vorrangflur I in Regionalen Grünzügen den Ausnahmetatbestand nicht erfüllen, wurde im Oktober 2017 vom Planungsausschuss durch Kenntnisnahme bestätigt.

Der Regionalverband Heilbronn-Franken wurde im Zeitraum 2017 bis Mai 2020 an 47 informellen Voranfragen und 29 Bebauungsplanverfahren beteiligt. Von diesen 76 Planungen lagen 39 im Regionalen Grünzug und 37 außerhalb. Innerhalb des Regionalen Grünzugs hat die Verbandsverwaltung gegen 21 Planungen aufgrund nicht erfüllter Ausnahmevoraussetzun-

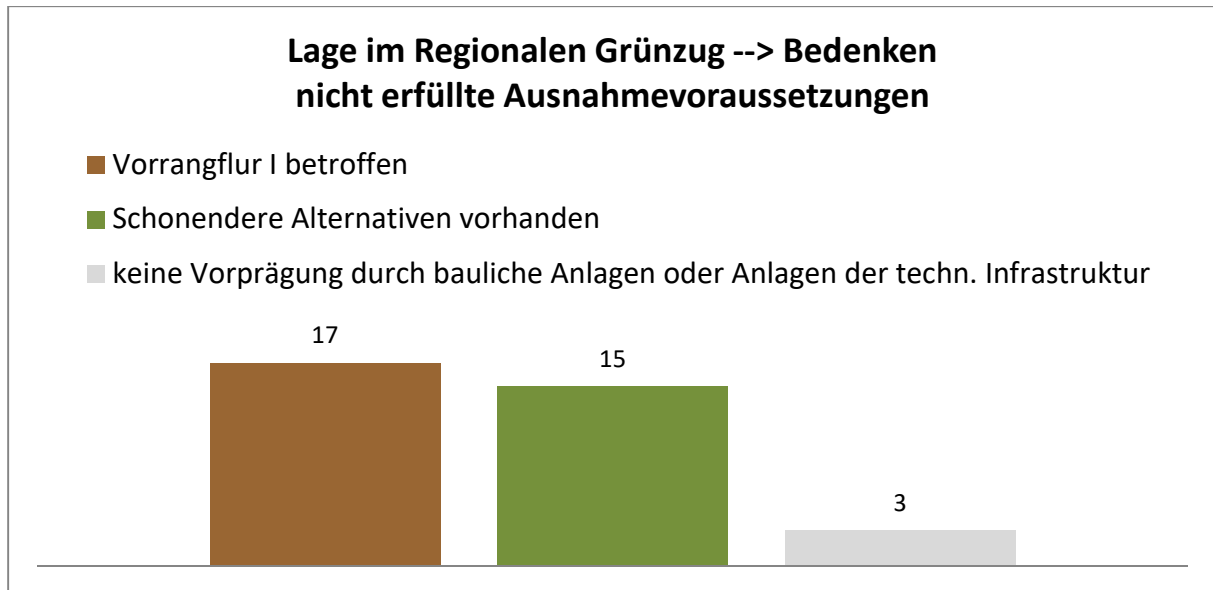
gen der Teilfortschreibung Photovoltaik Bedenken vorgetragen. Im Umkehrschluss wurden von 76 Planungen 54 (ca. 71 %) mitgetragen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass in dieser Auswertung auch Dopplungen vorkommen. So werden Planungen, die nach einer informellen Vorabstimmung als Bebauungsplanverfahren erneut vorgelegt werden, in beiden Kategorien erfasst und sind in der Auswertung deshalb doppelt berücksichtigt. Es liegt in der Natur der Sache, dass es sich bei diesen Wiedervorlagen überwiegend um Planungen handelt, zu denen in der informellen Vorabstimmung keine Bedenken vorgetragen wurden.



Eine Auswertung der seit 2017 bei der Verwaltung eingegangenen Anfragen ergab folgendes Bild:

Bei Nichterfüllung des Ausnahmetatbestands der Teilfortschreibung Photovoltaik waren am häufigsten die Kriterien „Vorrangflur I“ sowie „keine schonenderen Alternativen“ betroffen. Lediglich in sehr seltenen Fällen führt das Fehlen einer „Vorprägung durch bauliche Anlagen oder Anlagen der techn. Infrastruktur“ zu einer Unzulässigkeit einer Freiflächenphotovoltaikanlage innerhalb des Regionalen Grünzugs. Häufig ist es hierbei jedoch der Fall, dass gleichzeitig mehrere Kriterien nicht erfüllt werden, also zu der fehlenden Alternativenprüfung eine Lage in Vorrangflur I hinzukommt. Hieraus ergeben sich Mehrfachnennungen, die in der unten stehenden Grafik eine Gesamtzahl von mehr als den zuvor genannten 21 Fällen mit Bedenken ergeben.

Die Verwaltung weist darauf hin, dass diese Zahlen derzeit mit hoher Dynamik steigen.



In der Karte „Region Heilbronn Franken: Räumliche Aspekte der Freiflächenphotovoltaik“ (**s. Anlage 3**) sind die aus Sicht des EEG wichtigen Förderkulissen sowie die aus regionalplanerischer Sicht für eine Beurteilung wichtigen Parameter in der Region zusammen dargestellt. Nach EEG 2017 besteht die Förderkulisse einerseits aus Konversionsflächen (nicht dargestellt) sowie aus den Seitenrandstreifen von Autobahnen und Schienenwegen. Darüber hinaus wurde mit der Freiflächenöffnungsverordnung 2017 die Kulisse der so genannten benachteiligten Gebiete ebenfalls für eine Anlagenförderung nach EEG geöffnet. Aus regionalplanerischer Sicht sind die wichtigsten Kriterien bei der Beurteilung von Freiflächenphotovoltaikanlagen die großflächigen (und deshalb häufig betroffenen) Regionalen Grünzüge sowie der Schutz landwirtschaftlich hochwertiger Flächen (nach Auslegung des RVHNF die Vorrangflur I). Wie in Anlage 3 zu sehen ist, sind entlang von Autobahnen und Bahnlinien aus Gründen der Siedlungsgliederung sehr oft auch Regionale Grünzüge zu finden. Insbesondere im verdichteten Landkreis Heilbronn und entlang der A6 liegen in diesen Grünzügen gleichzeitig großflächig hochwertige landwirtschaftliche Flächen der Vorrangflur I. Daraus wird deutlich, warum sich aus der EEG-Förderkulisse und den regionalen Zielfestlegungen häufig Konflikte bei Freiflächenphotovoltaikanlagen ergeben. Während sich diese rot dargestellten Flächen im Landkreis Heilbronn sowie entlang der Landesentwicklungsachse Heilbronn – Öhringen – Schwäbisch Hall – Crailsheim nach Plansatz 2.2.1 konzentrieren, liegen gleichzeitig weite Teile der Region innerhalb von Förderkulissen (benachteiligte Gebiete und Seitenrandstreifen), die außerhalb der Vorrangflur I liegen.

4. Sonstiges (Biogas, Freiflächen-Solarthermie, Geothermie, Wasserkraft)

Zu den weiteren erneuerbaren Energien liegt auf regionaler Ebene kein vollständiges Bild vor. Dies liegt in den Bereichen Biomasse/Biogas hauptsächlich daran, dass diese Vorhaben oftmals als Einzelbauvorhaben unter landwirtschaftlicher Privilegierung nach § 35 BauGB genehmigt werden und der Regionalverband an diesen Genehmigungsverfahren häufig nicht beteiligt wird. Bebauungsplanverfahren sind in diesem Bereich nach Erfahrung der Verwaltung nur im gewerblichen Bereich üblich und damit selten. Somit fällt eine Einschätzung zu dem Stand der Biomassenutzung in der Region schwer. Auch hier scheint jedoch die Anzahl der Neuplanungen zu stagnieren bzw. eher rückläufig zu sein. Voraussichtlich wird darüber

hinaus auch die Anzahl der Bestandsanlagen aufgrund des Endes der Förderlaufzeit oder bei einer Hofaufgabe eher eine rückläufige Tendenz aufweisen.

Laufende Bebauungsplanverfahren für Solarthermie-Freiflächenanlagen sind der Verbandsverwaltung nicht bekannt.

Über Planungen zu weiteren erneuerbaren Energieträgern (Wasserkraft, Deponiegase, Geothermie etc.) in der Region Heilbronn-Franken liegen der Verwaltung keine Kenntnisse vor.

Insgesamt sieht die Verbandsverwaltung aktuell nur bei der Photovoltaik einen Anlass zur Weiterentwicklung der regionalplanerischen Steuerung.

Beschlussvorschlag:

Kenntnisnahme

b) Freiflächenphotovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen

Anfragen zu Freiflächenphotovoltaikanlagen haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Sie gehen inzwischen verstärkt von Landwirten aus, die aufgrund der volatilen Ertrags-situation ein berechenbares zusätzliches Standbein für ihren Hof suchen. Dieser Ansatz dürfte mit Blick auf den Klimawandel, der sich in den Produktionsausfällen der letzten Dürre-sommer und Schadensmeldungen aufgrund von Extremwettersituationen (Starkregen-, Gewitter- oder Sturmschäden) schon heute deutlich abzeichnet, zukünftig stärker ins Blickfeld der Landwirte kommen. In der Regel sollen diese Anlagen auf betriebseigenen Flächen angelegt werden. Dabei kommt es jedoch regelmäßig zu Konflikten aufgrund der Lage solcher Flächen im Regionalen Grünzug und der nicht erfüllten Ausnahmevoraussetzungen.

Zentraler Konfliktpunkt ist dabei die Lage der potentiellen Anlage auf landwirtschaftlich hochwertigen Böden der Vorrangflur I nach digitaler Flurbilanz. Dies führt nach bisheriger Praxis direkt dazu, dass die Planung aufgrund der Beeinträchtigung von Flächen mit besonderer Bedeutung für die Landwirtschaft abgelehnt wird.

Die Bedeutung der geplanten Anlage selbst für die wirtschaftliche Sicherung eines landwirtschaftlichen Betriebs wird bislang nicht in den Abwägungsprozess eingestellt. Dies wäre aber nach einer ersten Einschätzung des Regierungspräsidiums Stuttgart möglich.

Weiterhin wird bislang nicht definiert, wie die Alternativenprüfung durchzuführen und nach welchen Kriterien von einem Fehlen freiraumschonenderer Alternativen auszugehen ist.

Vor diesem Hintergrund entsteht die paradoxe Situation, dass die Freiflächenphotovoltaikanlagen, die der wirtschaftlichen Sicherung von landwirtschaftlichen Betrieben dienen sollen, aus Gründen des Schutzes landwirtschaftlich hochwertiger Böden abgelehnt werden müssen.

Die Verwaltung sieht die Notwendigkeit, dieser neuen Entwicklung Rechnung tragen. Die Landwirtschaft unterliegt seit geraumer Zeit einem starken Strukturwandel. Die klassischen Bewirtschaftungsarten sind oftmals nicht mehr geeignet, einen Betrieb überlebensfähig aufzustellen. Es muss darüber diskutiert werden, was im Jahr 2020 und darüber hinaus landwirtschaftliche Belange sind und wie die Regionalplanung die bäuerliche Landwirtschaft unterstützen kann.

Der Schutz landwirtschaftlich hochwertiger Böden soll dabei nicht aufgegeben werden. Allerdings wird dieses Thema sehr unterschiedliche Positionen offenlegen, zumal die Produktion einer bestimmten Strommenge beim Einsatz einer Biogasanlage den zehnfachen Flächenbedarf im Vergleich zu einer Freiflächenphotovoltaikanlage hat. Darüber hinaus muss auch diskutiert werden, wie groß die landschaftliche Wirkung - und damit die Wirkung auf den Regionalen Grünzug - einer Freiflächenphotovoltaikanlage im Vergleich zu Folientunneln, Gewächshäusern oder Spalierobstanlagen unter Netzen ist.

Zugleich muss auch das Potential, das die Dächer von Gebäuden, gerade auch von gewerblichen Gebäuden, bieten, in die Überlegungen mit einbezogen werden, da dieses Potential den Druck auf die landwirtschaftlichen Flächen erheblich verringern kann.

Die verschiedenen Ebenen der Landwirtschaftsverwaltung haben aus Sicht der Verbandsverwaltung noch keine klare Position zu diesen Fragen.

Zugleich ergibt sich auf der kommunalen Ebene und damit auf der Ebene der Bauleitplanung ein sehr heterogenes Bild in Bezug auf (Freiflächen-)Photovoltaik.

Zulässige Vorhaben wie Tierhaltungsanlagen und landwirtschaftliche Schuppen können Wirkungen auf den Regionalen Grünzug mit sich bringen, die mit einer PV-Anlage durchaus vergleichbar sind.

Aus diesen Gründen sieht es die Verwaltung als notwendig an, die Zulassung von PV-Anlagen in Regionalen Grünzügen neu zu diskutieren.

In einem ersten Schritt könnte die Begründung zum Plansatz neu interpretiert und gewichtet werden. Die in der Begründung vorhandenen Spielräume sollten genutzt werden, um einen Leitfaden zu entwickeln, der auf die neuen Rahmenbedingungen aufbaut. Ob darüber hinausgehende Ansätze wie die Änderung des Plansatzes notwendig werden, wird die Beratung in den Gremien zeigen.

Ebenso ist eine Abstimmung mit dem RP Stuttgart als höhere Raumordnungsbehörde und dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg als Oberste Raumordnungsbehörde zu erreichen.

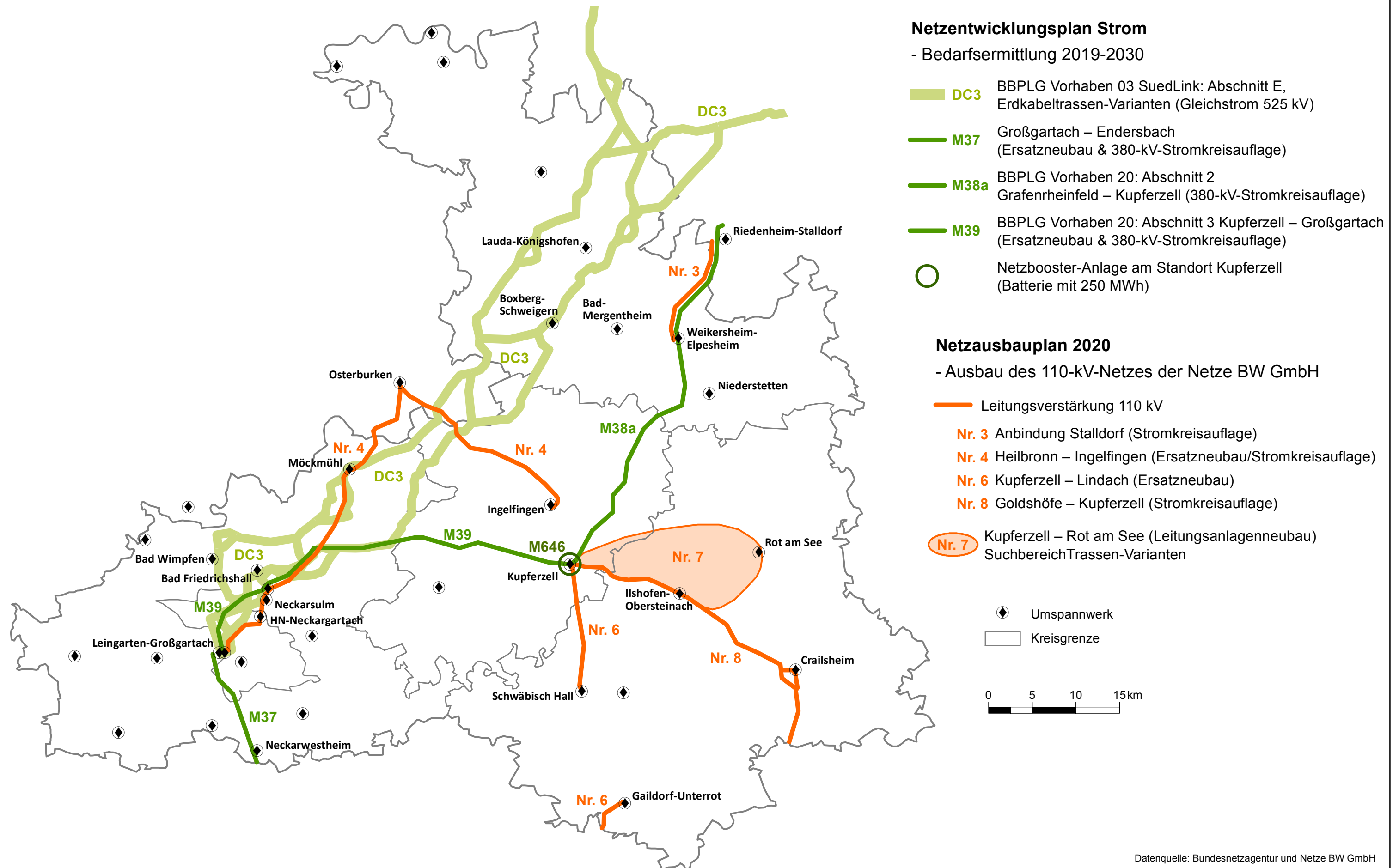
Dass die Zeit für dieses Thema reif ist, und die Positionen bei der Frage, wie die Sicherung und Entwicklung des Freiraums, die Förderung der Energiewende durch den Ausbau der Freiflächenphotovoltaik und die Sicherung der Einkommen einer bäuerlichen Landwirtschaft durch die Instrumente der Regionalplanung unterstützt werden können, kontrovers sind, zeigt aktuell der Bebauungsplan „Solarpark Steinbach“ in Künzelsau (Vorlage (PA) 10/21). Der Solarpark wurde im Planungsausschuss am 21.11.2019 beraten und der Regionalverband hat wegen der Lage im Regionalen Grünzug und in Vorrangflur I Bedenken geäußert. Das RP Stuttgart, das darüber entscheidet, ob die Ausnahmenvoraussetzungen vorliegen, kommt im Schreiben vom 15.06.2020 aber zu folgendem Ergebnis:

„Eine wesentliche Beeinträchtigung der Grünzugsfunktion Landwirtschaft liegt u.E. nicht vor“ „Da auch die weiteren Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Zulässigkeit einer Freiflächen-Photovoltaikanlage im Regionalen Grünzug u.E. erfüllt sind, steht die Planung nach unserer Einschätzung nicht in Konflikt mit Zielen der Raumordnung, wenn – wie bereits vorgesehen – der Rückbau der Freiflächen-Photovoltaikanlage nach Aufgabe ihrer Nutzung sichergestellt wird“.

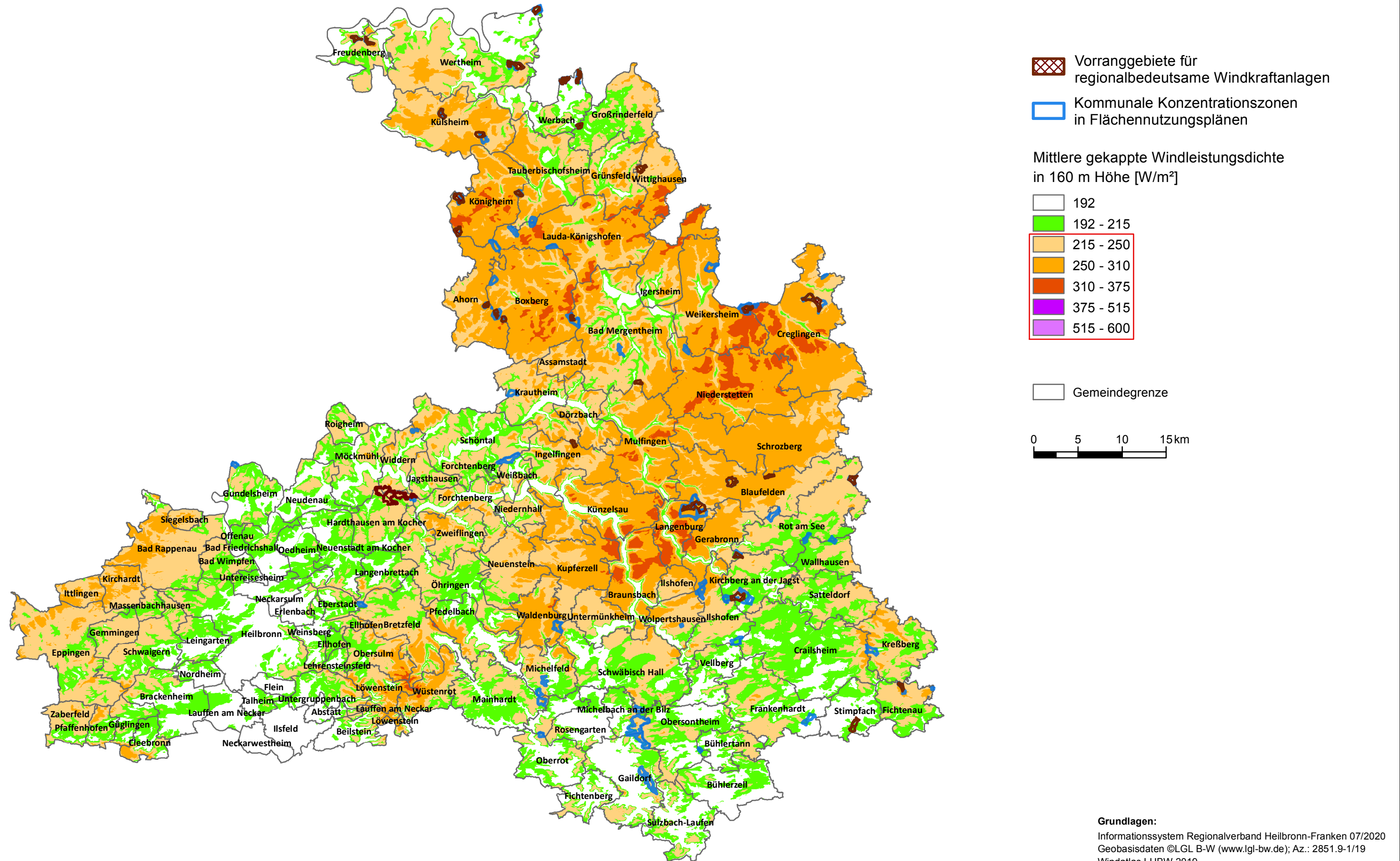
Beschlussvorschlag:

Die Verbandsversammlung beauftragt die Verbandsverwaltung, einen Entwurf für einen Leitfaden zu Freiflächenphotovoltaikanlagen in Regionalen Grünzügen zu entwickeln. Dieser Entwurf soll die Belange des Freiraums, der Energiewende und der Landwirtschaft berücksichtigen. Der Entwurf ist den Gremien zur Beratung vorzulegen.

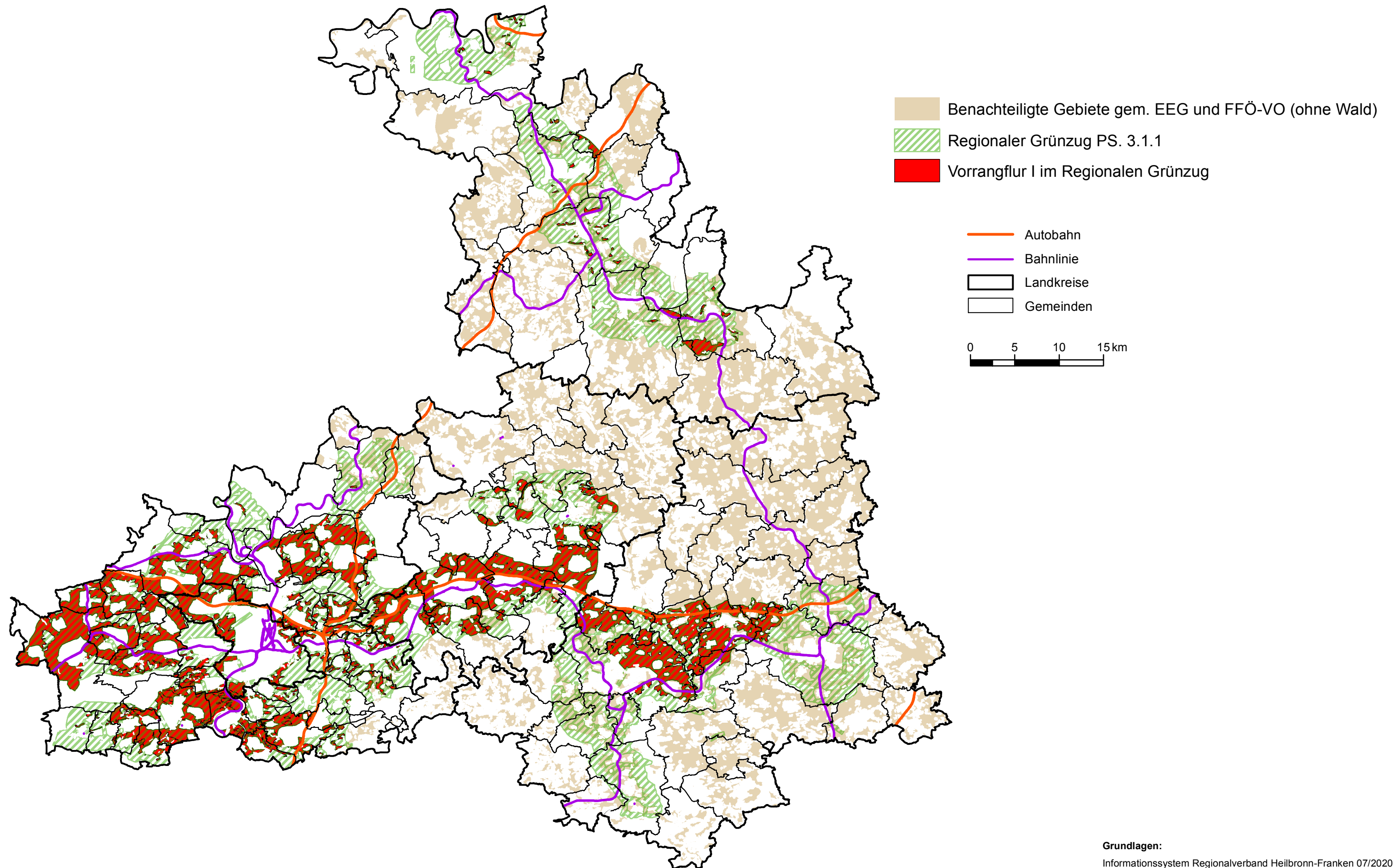
Region Heilbronn-Franken: Netzausbau-/Neubaumaßnahmen



Region Heilbronn-Franken: Windenergie



Region Heilbronn-Franken: Räumliche Aspekte der Freiflächenphotovoltaik



Grundlagen:

Informationssystem Regionalverband Heilbronn-Franken 07/2020
 Geobasisdaten ©LGL B-W (www.lgl-bw.de); Az.: 2851.9-1/19