Baden-Württemberg
MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT
DER MINISTER

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

Rundschreiben
an die kommunalen Planungsträger

Stuttgart [redacted]
Durchwahl
Aktenzeichen 6-4583/992/1
(Bitte bei Antwort angeben!)

Nachrichtlich:
Regierungspräsidien (Abteilungen 2, 3, 5 und Kompetenzzentren Energie)

Hinweise zum Ausbau von Photovoltaik-Freiflächenanlagen

Anlagen

- Verordnung der Landesregierung zur Öffnung der Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen für Gebote auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten (Freiflächenöffnungsverordnung – FFÖ-VO)
- Übersichtskarte benachteiligte Gebiete Baden-Württemberg zum Stand 1986/1997

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Umsetzung der Energiewende und zum Erreichen der Klimaschutzziele der Landesregierung muss neben der schwerpunktmäßigen Erschließung des solaren Dachflächenpotenzials der Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik weiter vorangebracht werden. Hierzu hat der Ministerrat am 7. März 2017 auf Grundlage der Länderöffnungsklausel des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2017) die Verordnung zur Öffnung der Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen für Gebote auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten (Freiflächenöffnungsverordnung – FFÖ-VO) beschlossen.

Nach Maßgabe des EEG 2017 wird die Vergütungshöhe des erneuerbaren Stroms aus großen Windenergie-, Photovoltaik- und Biomasseanlagen durch wettbewerbliche

Ausschreibungen ermittelt. Für Photovoltaik-Freiflächenanlagen sieht das EEG 2017 als zulässige Flächenkulisse vor allem Konversionsflächen und Seitenrandstreifen entlang von Autobahnen und Schienenwegen vor. Konkurrenzfähige Flächen dieser Art gibt es in Baden-Württemberg jedoch nahezu nicht. Um große Photovoltaikanlagen im innerdeutschen Bieterwettbewerb wettbewerbsfähig zu machen und um den Anteil von klimafreundlichem Solarstrom unter Ausnutzung der sehr guten solaren Einstrahlungswerte in Baden-Württemberg zu erhöhen, hat die Landesregierung deshalb die Freiflächenöffnungsverordnung verabschiedet. Damit können Gebote für Solarparks mit einer installierten Leistung von mehr als 750 Kilowatt (kW) bis 10 Megawatt (MW) sowohl auf Acker- als auch auf Grünlandflächen in sogenannten benachteiligten Gebieten gemäß § 3 Nr. 7 EEG 2017 zugelassen werden (s. Übersichtskarte zur benachteiligten Gebietskulisse in Baden-Württemberg zum Stand 1986/1997).

Gleichzeitig soll eine übermäßige Beanspruchung von landwirtschaftlich oder naturschutzfachlich wertvollen Flächen verhindert werden. Hierzu wurde in § 2 Absatz 2 FFÖ-VO die Öffnung der benachteiligten Gebietskulisse durch eine landesspezifische Zuschlagsgrenze von 100 MW pro Kalenderjahr von vorneherein mengenmäßig begrenzt, was einer Fläche von maximal 150 bis 200 Hektar (ha) pro Kalenderjahr entspricht. Überdies ist nach § 37 Absatz 3 EEG 2017 die zulässige Gebotsgröße pro Projekt auf 10 MW und damit auf eine Fläche von etwa 15-20 ha beschränkt. In den Zielen der FFÖ-VO (§ 1) ist darüber hinaus festgehalten, dass die Interessen der Landwirtschaft sowie des Natur- und Landschaftsschutzes gewahrt werden sollen, indem sowohl besonders geeignete landwirtschaftliche Nutzflächen, auch hinsichtlich der Einstufung der Leistungsfähigkeit der Böden und in Bezug auf die wirtschaftliche Bedeutung für landwirtschaftliche Betriebe, als auch für den Natur- und Landschaftsschutz bedeutsame Flächen möglichst geschont werden.

Da die Flächenkulisse der benachteiligten Gebiete vom Bundesgesetzgeber vorgegeben ist und Einschränkungen oder Abweichungen hiervon durch Länderverordnungen und damit im Auktionsverfahren nicht zulässig sind, kommt den Trägern der Bauleitplanung im Hinblick auf einen natur- und landwirtschaftsverträglichen Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik entsprechend der Zielbestimmung des § 1 Satz 3 FFÖ-VO eine aktive und lenkende Rolle zu. Mit diesem Schreiben sollen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau und dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Hilfestellungen für die kommunale Bauleitplanung beim Ausbau von Solarparks gegeben werden.

1. Bauleitplanung

Die Entscheidung, ob und auf welchen Flächen ein Solarpark errichtet werden soll, obliegt mit Blick auf die kommunale Planungshoheit der zuständigen Kommune vor Ort bzw. dem sonstigen Träger der Bauleitplanung. Die Kommunen haben in der bauleitplanerischen Abwägung zwar etwaige Festlegungen der Regionalpläne für Standorte von regionalbedeutsamen Photovoltaikanlagen (Vorbehaltsgebiete, textliche Festlegungen) zu berücksichtigen, bestimmen aber gleichwohl maßgeblich den Rahmen der Umsetzung und können damit wichtige Impulse für den Klimaschutz und den Umbau des Energiesystems setzen. Denn Freiflächenanlagen können nicht überall errichtet werden, sondern benötigen als nicht privilegierte Vorhaben im Außenbereich grundsätzlich einen Bebauungsplan und ggf. eine Änderung des Flächennutzungsplans. Zudem ist für die Teilnahme an einer Ausschreibung nach EEG 2017 zumindest ein Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan erforderlich. In der Praxis wird der Anstoß für eine Planung häufig durch einen Antrag eines Investors bzw. eines Grundstückeigentümers gegeben werden.

Die Bauleitplanung bietet die Möglichkeit, anhand klarer und fachlich begründeter Kriterien und einer umfassenden Abwägung ortsangepasste Standortkonzepte und sachgerechte Lösungen unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort zu entwickeln. Dabei kann auf der Ebene der Bauleitplanung gut auf die örtlichen Besonderheiten eingegangen werden. Ein Anspruch eines Investors oder eines Grundstückseigentümers auf Aufstellung eines Bauleitplans besteht nicht.

Aufgrund der Größe von Solarparks kann sich unter Umständen eine interkommunale Planung anbieten. Auch wenn der Ausweisung von Flächen für Solarparks - anders als bei der Windenergieplanung - keine Ausschlusswirkung für den restlichen Planungsraum zukommt, hat es die Kommune im Rahmen der Prüfung des Planungserfordernisses von Solarparks in der Hand, ob und welche Standorte ausgewiesen werden.

Flächen für Solarparks werden in der Regel als Sonderbauflächen im Flächennutzungsplan bzw. als sonstiges Sondergebiet i.S.v. § 11 Abs. 2 Baunutzungsverordnung (BauNVO) in einem Bebauungsplan ausgewiesen.

Um den Kosten- und Planungsaufwand für die Kommunen gering zu halten, kommt die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gemäß § 12 BauGB

(Vorhaben- und Erschließungsplan) in Betracht. Hierdurch kann nicht nur der Kosten- und Planungsaufwand auf den Investor übertragen und das Verfahren beschleunigt werden, sondern der Planungsträger kann mit dem Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verschiedene Gestaltungsvorgaben vereinbaren wie zum Beispiel die Art und Weise von Ausgleichsmaßnahmen und weitere ökologischen Standards, sowie Regelungen zu Nebenanlagen, zur Art der Aufständerung, der Abstände zwischen den Modulen, zum vollständigen Rückbau der Anlage nach dauerhafter Aufgabe der Nutzung oder zur Nachnutzung der Fläche (z.B. landwirtschaftliche Folgenutzung). Um Planungen vorzubeugen, die nicht in angemessener Zeit realisiert werden, sollte nach § 12 Absatz 1 Satz 1 BauGB ferner eine bestimmte Frist vereinbart werden, innerhalb derer das Vorhaben umzusetzen ist. Zu den verschiedenen Regelungsmöglichkeiten im Verhältnis zwischen Planungs- und Vorhabenträger werden im Rahmen der Behandlung der einzelnen Fachbelange unter Ziffer 2 weitere Ausführungen gemacht.

Bei Aufstellung der Bauleitpläne sind die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, zu ermitteln und zu bewerten. Die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Zudem darf nicht gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften verstoßen werden. Bauleitpläne sind nach § 1 Absatz 4 BauGB den Zielen der Raumordnung anzupassen. Dabei muss im Einzelfall geprüft werden, ob ein Vorhaben - auch unter Berücksichtigung einschlägiger Ausnahmen - mit den Zielen der Raumordnung in Einklang steht. Ergibt diese Prüfung, dass ein Ziel der Raumordnung - auch unter Berücksichtigung einschlägiger Ausnahmen - der Solarenergienutzung entgegenstehen, kann ggf. im Einzelfall von einer Kommune ein Zielabweichungsverfahren beantragt werden. Ist eine Zielabweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar oder werden die Grundzüge der Planung berührt, kann eine Vereinbarkeit mit den regionalplanerischen Vorgaben nur über eine Regionalplanänderung hergestellt werden.

Bei der Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans zur Ausweisung von Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen muss nach § 2 Absatz 4 BauGB eine Umweltprüfung durchgeführt werden, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und in einem Umweltbericht nach Maßgabe von Anlage 1 zum BauGB beschrieben und bewertet werden. Der Umweltbericht dient den Behörden, Verbänden und der Öffentlichkeit als wichtige Informationsgrundlage. Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen.

2. Standortfaktoren für Solarparks

Im Folgenden werden die wesentlichen Ausschluss- und Standortfaktoren für Solarparks insbesondere aus energiewirtschaftlicher, landwirtschaftlicher, natur- und umweltschutzrechtlicher Sicht dargestellt, da sich im Einzelfall Spannungsfelder zwischen den angeführten Belangen ergeben können. Beispielsweise können aus naturschutzfachlicher Sicht weniger bedeutend erscheinende Acker- oder Intensivgrünlandflächen landwirtschaftlich besonders hochwertig sein, während naturschutzfachlich hochwertige Extensivflächen (landwirtschaftliche Grenz- und Untergrenzfluren) aus dem Blickwinkel der Landwirtschaft im Einzelfall weniger konfliktträchtig sind. Neben den energiewirtschaftlichen Aspekten sollen daher beim Bau von Solarparks nach der Zielbestimmung des § 1 Satz 3 FFÖ-VO auch die Interessen der Landwirtschaft und des Naturschutzes gewahrt werden, indem sowohl besonders hochwertige landwirtschaftliche Nutzflächen als auch für den Natur- und Landschaftsschutz bedeutsame Flächen möglichst geschont werden.

2.1 Vorgaben und Belange der Energiewirtschaft und des Klimaschutzes

Gemäß § 2 Absatz 1 FFÖ-VO können Gebote für Solarparks mit einer installierten Leistung von mehr als 750 kW bis maximal 10 MW auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten zugelassen werden. Bei der Begründung des städtebaulichen Erfordernisses i. S. von § 1 Abs.3 S.1 BauGB für eine Planung von Flächen für die Solarenergie können insbesondere die Freiflächenöffnungsverordnung der Landesregierung vom 7. März 2017, das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg vom 23. Juli 2013, das Integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg (IEKK) vom 15. Juli 2014 und ggf. ein kommunales Energiekonzept mit konkreten Zielen (für deren Umsetzung z.B. 10 ha Fläche für Photovoltaikanlagen benötigt werden) gewichtige Belange sein. Das IEKK sieht als energiepolitisches Ziel einen Anteil der Solarenergie von 12 Prozent an der Bruttostromerzeugung bis zum Jahr 2020 vor. Hierfür ist ein jährlicher Photovoltaik-Zubau von 600 MW pro Jahr zwischen 2010 und 2020 erforderlich. Durch die niedrigen Vergütungssätze im EEG ist der Photovoltaik-Ausbau auf zuletzt 160 MW im Jahr 2015 zurückgegangen. Ende 2015 betrug der Anteil der Solarenergie an der Bruttostromerzeugung in Baden-Württemberg 8,2 Prozent. Von der bis Ende 2015 insgesamt in Baden-Württemberg installierten Photovoltaikleistung von rund 5200 MW entfallen etwa 400 MW auf Freiflächenanlagen. Bis zum Jahr 2050 sollen rund 30 Prozent der Bruttostromerzeugung aus heimischer Solarenergie generiert werden. Damit wird die Photovoltaik neben der Windenergie zum Hauptträger der Energiewende. Dieses Ausbauziel erfordert mehr

als eine Verdreifachung der aktuell installierten Photovoltaikleistung auf rund 17000 MW mit entsprechendem Flächenbedarf auf Dächern und im Freiland.

Angesichts dieser sehr ambitionierten Ausbauziele sowie der knappen und wertvollen Freifläche sind die Kommunen daneben aufgefordert, ihre Dachflächenpotenziale zu mobilisieren.

In Bezug auf die konkrete Standortwahl für Solarparks stellen sich folgende energiewirtschaftliche Anforderungen:

- Flächenkulisse: Für einen wirtschaftlichen Betrieb von Photovoltaik-Freiflächenanlagen ist eine Förderung nach dem EEG unerlässlich. Nach dem EEG 2017 ist für Anlagen größer 750 kW bis maximal 10 MW die Teilnahme an einer Ausschreibung vorgeschrieben. Kleinere Anlagen erhalten weiterhin eine Festvergütung. In beiden Fällen muss stets die jeweils zulässige Flächenkulisse beachtet werden. Die Standortwahl ist daher durch das EEG 2017 beeinflusst. Dementsprechend muss sich die planerisch ausgewiesene Fläche für Anlagen ab einer Leistung von mehr als 750 kW auf einer nach § 37 Absatz 1 Nr. 3 a) - i) EEG 2017 zugelassenen Flächenkategorie und für Anlagen bis einschließlich 750 kW auf einer Fläche nach § 48 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 a) - c) EEG 2017 befinden.

  Dabei ist zu beachten, dass die FFÖ-VO mit der Öffnung der Flächenkulisse auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten ausschließlich für größere Photovoltaikanlagen mit einer installierten Leistung von mehr als 750 kW (also für Flächen ab etwa > 1 - 1,5 ha) und nur für Anlagen im Ausschreibungsregime gilt, die nicht gleichzeitig einer Flächenkategorie nach § 37 Absatz 1 Nr. 3 a) – g) EEG 2017 unterfallen. Landwirtschaftliche Flächen für kleine Freiflächenanlagen bis einschließlich 750 kW in der Festvergütung können dagegen nur genutzt werden, wenn sie in einer zulässigen Flächenkategorie nach § 48 Absatz 1 EEG 2017 und damit insbesondere innerhalb von Seitenrandstreifen zu Autobahnen oder Schienenwegen liegen.

  Für die Begriffsdefinition der benachteiligten Gebiete wird nach § 3 Nr. 7 EEG 2017 auf die Richtlinie 86/465/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 in der Fassung der Entscheidung 97/172/EG (ABl. L 72 vom 13.3.1997, S. 1) Bezug genommen. Die Gebietskulisse ist damit statisch vorgegeben, so dass nachträgliche Änderungen außer Betracht bleiben. In Baden-Württemberg sind knapp zwei

Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche (rund 900 000 ha) als benachteiligte Gebiete nach o.g. Definition eingestuft. Die Daten zu den benachteiligten Gebieten mit Stand 1986 stehen im Energieatlas Baden-Württemberg unter dem Link http://www.energieatlas-bw.de/sonne/freiflachen in Kartenform sowie auch als Shapefiles zur Verfügung. Sind Gemeinden oder Gemarkungen vollständig als benachteiligtes Gebiet erfasst, sind die Daten abschließend und verbindlich. In den wenigen Fällen, in denen nur Teilgemarkungen als benachteiligtes Gebiet eingestuft sind, sind die digitalisierten Daten jedoch für eine verbindliche und flurstückscharfe Auskunft nicht ausreichend. In diesen Fällen erteilen ausschließlich die jeweils zuständigen unteren Landwirtschaftsbehörden verbindliche und schriftliche Auskunft, welche Flurstücke in der betroffenen Teilgemarkung zur maßgeblichen benachteiligten Gebietskulisse von 1986 gehören.

- Wirtschaftlichkeit von Projekten: Da in den Ausschreibungsverfahren aufgrund des begrenzten Ausschreibungsvolumens und der großen Nachfrage ein hoher Wettbewerbs- und Preisdruck herrscht, ist für eine Zuschlagserteilung die Wirtschaftlichkeit eines Projekts von zentraler Bedeutung. Die Wirtschaftlichkeit eines Projekts hängt neben den Investitions- und Betriebskosten (Wartung, Pacht usw.) vorwiegend von flächenbezogenen Bedingungen wie der Flächen-/ Projektgröße, der Sonneneinstrahlung, Verschattung, Ausrichtung, Flächenzuschnitt, Flächenneigung, Untergrundbeschaffenheit, Nähe zum Netzverknüpfungspunkt und der Erschließungssituation ab.

  Besonders geeignet sind ebene Flächen ohne Verschattung und möglichst mit kompaktem Zuschnitt, um die Kosten für mögliche Zaunanlagen möglichst gering zu halten. Bei geneigten Flächen sollte die Neigung möglichst nach Süden orientiert sein, damit ein hoher Flächenertrag (kWh/ha) gegeben ist. Stark geneigte Flächen sind jedoch aufgrund der negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild sowie ggf. höheren Kosten bei der Grünpflege nur bedingt geeignet. Bei einer Neigung von mehr als 10 bis 15 Grad ist eine detaillierte Untersuchung nötig (z.B. ob eine Aufständerung entlang der Hangneigung möglich ist).

  Die bisherigen Ausschreibungen zu Freiflächenanlagen zeigen außerdem deutlich, dass die Zuschlagswahrscheinlichkeit aufgrund der Degressionseffekte mit der Projektgröße steigt. Bei einer zulässigen Gebotsgröße von 750 kW bis 10 MW entfielen knapp die Hälfte aller Zuschläge auf Gebote zwischen 5 MW und 10

MW (47 Prozent), was einer Fläche von 8 ha bis 16 ha entspricht (1,6 ha/MW). Gebote zwischen 2 MW und 5 MW machten einen Anteil von 34 Prozent an der bezuschlagten Gebotsmenge aus, wofür eine Fläche von 3,2 ha bis 8 ha veranschlagt werden muss. Kleinere Gebote konnten sich demgegenüber deutlich weniger durchsetzen.

- Sonstige Anforderungen und Hinweise für Freiflächenanlagen im Ausschreibungsverfahren:
  - Pro Kalenderjahr finden drei Solarausschreibungen jeweils zu den Gebotsterminen 1.2., 1.6. und 1.10. statt. Bereits für die Teilnahme an einer Ausschreibung ist zumindest ein Aufstellungs- oder Änderungsbeschluss für einen Bebauungsplan erforderlich, der zumindest auch mit dem Zweck der Errichtung einer Freiflächenanlage beschlossen worden ist (materielle Präqualifikation). Wenn zum Zeitpunkt der Auktionsteilnahme bereits ein entsprechender, beschlossener Bebauungsplan vorliegt, hat dies den Vorteil, dass die Zweitsicherheit, die nach erfolgreicher Teilnahme an einer Auktion vom Projektträger zu hinterlegen ist, nach §§ 37a Satz 2 Nr. 2, 37 Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 c EEG 2017 von 45 EUR auf 20 EUR pro kW zu installierende Leistung reduziert wird.
  - Realisierungsfristen: Damit ein erteilter Zuschlag nicht in zeitlicher Hinsicht nach § 37 d Absatz 2 Nr. 2 EEG 2017 erlischt und nicht nach §§ 55 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2, 35 Absatz 1 Nr. 1 EEG 2017 eine Strafzahlung anfällt, muss der Bieter innerhalb von 24 Monaten ab öffentlicher Bekanntgabe des Zuschlags die Ausstellung einer Zahlungsberechtigung beantragen, was zwingend die Inbetriebnahme der Solaranlage entweder aufgrund einer vorzeitigen Zulassung während der Planaufstellung nach § 33 BauGB oder aufgrund einer Baugenehmigung nach Abschluss der Bauleitplanung voraussetzt.
    Um eine Vergütungsverringerung nach § 54 Absatz 1 Satz 1 EEG 2017 zu vermeiden, muss ein Bieter jedoch bereits vor Ablauf des 18. Kalendermonats die Anlage in Betrieb genommen und die Ausstellung einer Zahlungsberechtigung beantragt haben.
  - Erhält ein Bieter keinen Zuschlag für sein Projekt, hat er die Möglichkeit, an weiteren Ausschreibungsrunden teilzunehmen. Um dennoch eine im Durchführungsvertrag vorgesehene Umsetzungsfrist zu wahren, sollte entweder der Durchführungsvertrag erst nach erfolgreicher Teilnahme an der Ausschreibung abgeschlossen oder die Umsetzungsfristen entsprechend großzügiger bemessen werden.

- Sollen in derselben Gemeinde im Umkreis von 2 km Flächen für mehrere Solarparks ausgewiesen werden, werden die Projekte nach § 24 Absatz 2 EEG 2017 zur Ermittlung der nach § 37 Absatz 3 EEG 2017 zulässigen Gebotsobergrenze von 10 MW zur Vermeidung einer Ballung von Solaranlagen in bestimmten Regionen und Gemeinden zusammengerechnet, wenn die Solarparks innerhalb von 24 aufeinanderfolgenden Kalendermonaten errichtet werden. Projekte, die nach dieser Vorschrift den Schwellenwert von 10 MW überschreiten, können nur zeitlich gestaffelt umgesetzt werden. Die vorgenannte Anlagenzusammenfassung nach § 24 Absatz 2 EEG 2017 gilt für ab dem 1. Juli 2018 in Betrieb genommene Freiflächenanlagen auch zur Ermittlung der Bagatellgrenze von 750 kW.
- Nach § 27 a Satz 1 EEG 2017 dürfen Betreiber bezuschlagter Anlagen in dem gesamten Förderzeitraum den erzeugten Strom nicht zur Eigenversorgung nutzen.

2.2 Vorgaben und Belange der Landwirtschaft

Eine frühzeitige Beteiligung der Landwirtschaft (Eigentümer und Bewirtschafter sowie der Verbände) wird empfohlen.

Die unter Ziffer 2.1 genannten Wirtschaftlichkeits- bzw. Flächeneignungskriterien für Solarparks wie Flächengröße, Sonneneinstrahlung, Verschattung, Ausrichtung, Flächenzuschnitt und Flächenneigung sind gleichzeitig auch maßgebliche Wirtschaftlichkeits- bzw. Eignungskriterien für die nachhaltige Landbewirtschaftung. So sind z.B. ebene Flächen ohne Verschattung und möglichst mit kompaktem Zuschnitt nicht nur für die Energieerzeugung besonders geeignet, sondern auch für die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte in ökologisch wie konventionell wirtschaftenden Betrieben. Bei der Ausweisung von Standorten für die Solarnutzung auf landwirtschaftlichen Flächen sind daher Konkurrenzen mit der Landwirtschaft und der heimischen Nahrungs- und Futtermittelproduktion möglich.

Ferner können sich aufgrund des Flächenbedarfs der Anlagen durch den lokalen Entzug von insbesondere rentablen Bewirtschaftungseinheiten von bis zu maximal 20 ha Auswirkungen auf das lokale Pachtpreisgefüge und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Familienbetriebe ergeben, die aufgrund der strukturellen Entwicklung überwiegend Pachtflächen bewirtschaften.

- Um Nutzungskonflikte mit der Landwirtschaft möglichst gering zu halten, kommt der Standortwahl deshalb eine große Bedeutung zu. Für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Flächen sollen nach § 1 Satz 3 FFÖ-VO möglichst geschont werden. Sie sind aufgrund ihrer natürlichen Ertrags- und Leistungsfähigkeit von hoher Bedeutung für eine nachhaltige Landbewirtschaftung. Landwirtschaftliche Flächen werden in der sogenannten Flurbilanz bewertet. Besonders geeignete Flächen sind in der Flurbilanz als Vorrangfluren der Stufe I und II eingestuft:
    - Die Vorrangflur I umfasst überwiegend Flächen guter bis sehr guter Böden mit geringer Hangneigung und Flächen, die wegen ihrer strukturellen Standortsgunst oder wegen ihrer besonderen Eignung für den Anbau von Intensivkulturen wie Reben, Obst, Gemüse, Hopfen, Spargel, Tabak, für die landwirtschaftliche Nutzung besonders hochwertig und in der Abwägung entsprechend zu berücksichtigen sind. Sie sind daher in der Abwägung mit entsprechendem Gewicht zu berücksichtigen.
- Die Vorrangflur II umfasst überwiegend Flächen mittlerer Bodenqualität mit einer geringen Hangneigung und Flächen, die wegen der ökonomischen Standortsgunst für den nachhaltigen Landbau wichtig sind. Auch diese Flächen sind in der Abwägung mit entsprechendem Gewicht zu berücksichtigen. Zur Ermittlung der Ertragsfähigkeit und der Einstufung der Wertigkeit einer Fläche im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung steht die Flurbilanz Baden-Württemberg unter dem Link http://www.lel-bw.de/pb/.Len/Startseite/Unsere+Themen/Flurbilanz als qualifiziertes Instrument zur Verfügung.

- Aus landwirtschaftlicher Sicht kommen vor allem mit Schadstoffen (z.B. mit PFC oder PAK) belastete Flächen, auf denen keine oder nur eingeschränkt Nahrungs- oder Futtermittel erzeugt werden können, oder Flächen mit Bewirtschaftungseinschränkungen z.B. im Rahmen von Grundwasserschutzmaßnahmen in Betracht.

- Regionalplanerische Festlegungen wie Vorranggebiete für die Landwirtschaft können einer Standortausweisung entgegenstehen. Ob die Ausweisung von Flächen zur Solarenergienutzung in regionalplanerisch als Ziel festgelegten Vorranggebieten für die Landwirtschaft u. ä. zulässig ist, richtet sich nach der konkreten Festlegung des jeweiligen Regionalplanes.

- Solarparks sind so zu betreiben und zu pflegen, dass nachteilige Auswirkungen auf benachbarte landwirtschaftlich genutzte Flächen ausgeschlossen werden.

- Um bei Nichtrealisierung oder nach dauerhafter Nutzungsaufgabe von Solarparks eine landwirtschaftliche Nutzung sicherzustellen, wird empfohlen, im Durchführungsvertrag zwischen Kommune und Vorhabenträger folgende Vereinbarungen zu treffen:
  - Im Durchführungsvertrag können Umsetzungsfristen für einen Solarpark geregelt werden. Wird der Solarpark z.B. mangels Bezuschlagung in der Ausschreibung nicht fristgemäß umgesetzt, kann die Gemeinde den Bebauungsplan im vereinfachten Verfahren aufheben, ohne dass Schadensersatzansprüche des Vorhabenträgers gegen die Gemeinde geltend gemacht werden können.
  - Für den Fall der dauerhaften Nutzungsaufgabe bietet sich im Durchführungsvertrag die Regelung einer vollständigen Rückbauverpflichtung bzgl. des Solarparks einschließlich möglicher Sicherungsmittel sowie einer landwirtschaftlichen Anschlussnutzung an.
  - Der Wiederaufnahme der früheren landwirtschaftlichen Nutzung im Fall von Ackerland nach einem Abbau der Anlage steht das Grünlandumbruchverbot nach § 27a Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (LLG) nicht entgegen, da dieses für Flächen, die nach dem 1. Januar 2015 zu Grünland werden, nicht gilt.

2.3 Vorgaben und Belange des Natur- und Landschaftsschutzes

2.3.1 Für eine natur- und landschaftsverträgliche Standortwahl sind die nachfolgenden Ausschluss- und Restriktionskriterien zu beachten:

- Solaranlagen in Naturschutzgebieten (§ 23 Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG), im Nationalpark (§ 24 BNatSchG), in den Kernzonen von Biosphärengebieten (§ 25 BNatSchG), in flächenhaften Naturdenkmälern (§ 28 BNatSchG) oder in gesetzlich geschützten Biotopen (§ 30 BNatSchG, § 33 Naturschutzgesetz Baden-Württemberg - NatSchG) sind nicht zulässig.

- Im Rahmen einer speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung muss geklärt werden, ob die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BNatSchG einer Realisierung des Solarparks entgegenstehen. Liegt ein Verstoß gegen § 44

BNatSchG vor, ist zu prüfen, ob der artenschutzrechtliche Konflikt durch geeignete Maßnahmen vermieden werden kann oder ob im Hinblick auf das Beschädigungsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG die ökologische Funktion betroffener Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin gewährleistet ist oder diese durch vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen gewährleistet werden kann (§ 44 Abs. 5 BNatSchG). Schließlich kann geprüft werden, ob für den jeweiligen Verbotstatbestand die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme ggf. in Verbindung mit kompensatorischen Maßnahmen zur Sicherung des Erhaltungszustands (§ 45 Abs. 7 BNatSchG) gegeben sind.

- Je nach Lage des Solarparks sind zahlreiche weitere fachrechtliche Bestimmungen zu beachten. Dabei muss im Einzelfall geprüft werden, ob eine Vereinbarkeit mit folgenden Vorgaben besteht oder geschaffen werden kann:
  - *Verordnungen für Biosphärengebiete (§ 25 BNatSchG) und Verordnungen für Landschaftsschutzgebiete (LSG) (§ 26 BNatSchG)*
    LSG-Verordnungen enthalten zumeist ein Bauverbot mit Erlaubnisvorbehalt, das auch für Solaranlagen gilt; auch für die Pflegezonen von Biosphärengebieten gilt ein Erlaubnisvorbehalt für die Errichtung baulicher Anlagen. Eine Erlaubnis ist in der Regel nicht geeignet, um einen Widerspruch des Vorhabens zum Schutzzweck der Verordnung auszuräumen. Bei der Planung von Solaranlagen in diesen Gebieten kommt bei kleinräumiger Betroffenheit (teilweises Hineinragen des Solarparks in das LSG) eine Planung in eine Befreiungslage in Betracht. Bei großflächiger Betroffenheit bedarf es für die Aufstellung eines Bebauungsplanes für Photovoltaik-Freiflächenanlagen einer vorherigen Änderung der Schutzgebietsverordnung, wobei hinsichtlich der Pflegezone des Biosphärengebiets eine derartige Verordnungsänderung nicht in Betracht kommt.
  - *Regelungen zu FFH- und Vogelschutzgebieten (Vereinbarkeit mit Erhaltungszielen und Schutzzweck)*
    Solaranlagen dürfen grundsätzlich nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen von Europäischen Vogelschutzgebieten und FFH-Gebieten führen. Wenn die Planung geeignet ist, die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck dieser Gebiete erheblich zu beeinträchtigen, ist eine Verträglichkeitsprüfung gemäß § 34 BNatSchG in das Planungsverfahren zu integrieren.
  - *Regionalplanerische Festlegungen zum Freiraumschutz wie Regionale Grünzüge oder Gebiete für besonderen Freiraumschutz*

Ob die Ausweisung von Flächen zur Solarenergienutzung in regionalplanerisch als Ziel festgelegten Vorranggebieten zum Freiraumschutz (z.B. Regionale Grünzüge) zulässig ist, richtet sich nach der konkreten Festlegung des jeweiligen Regionalplanes.

- *Biotopverbund trockener, mittlerer und feuchter Standorte gemäß der Kartendarstellung der LUBW*
- *Naturpark (§ 27 BNatSchG)*
  Auf Naturparkflächen, die zugleich anderen Schutzgebietsregelungen unterworfen sind (z. B. Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete) gelten die Regelungen der jeweiligen spezielleren Schutzgebietsform. Für die übrigen Naturparkflächen können die Städte und Gemeinden nach den Naturparkverordnungen durch Bauleitplanung Erschließungszonen festlegen, in denen die Erlaubnisvorbehalte für die Errichtung baulicher Anlagen gemäß der jeweiligen Naturparkverordnung regelmäßig nicht gelten. Im Rahmen des Bauleitplanverfahrens sind - neben anderen Belangen - die Schutzzwecke des Naturparks und die Ziele der Bauleitplanung, insbesondere die Gewinnung regenerativer Energie, zu berücksichtigen und in die Abwägung einzustellen.

- Zu beachten ist auch, dass die in Anhang I und II der FFH-Richtlinie aufgeführten Lebensräume (einschließlich FFH-Mähwiesen) und Arten auch außerhalb von FFH-Gebieten nach den Maßgaben des § 19 BNatSchG i. V. m. dem Umweltschadensgesetz (USchadG) nicht erheblich beeinträchtigt werden dürfen.

- Außerdem sollten Flächen möglichst geschont werden, die in besonderem Maße geeignet sind, die Biodiversität zu fördern und die Erhaltungszustände von Lebensraumtypen und Arten zu verbessern, beispielsweise durch den Abschluss von Verträgen nach Landschaftspflegerichtlinie. Innerhalb der FFH-Gebiete zählen hierzu insbesondere Flächen, für die Entwicklungsmaßnahmen zur Verbesserung der Erhaltungszustände vorgeschlagen werden. Auch außerhalb der FFH-Gebiete ist das Land verpflichtet, einen guten Erhaltungszustand der FFH-Lebensraumtypen und –arten zu bewahren oder wiederherzustellen.

- Auf Wildwechsel und Wildtierkorridore nach dem Generalwildwegeplan ist besonders Rücksicht zu nehmen.

- Solaranlagen können das Landschaftsbild beeinträchtigen. Über eine geeignete Standortwahl und die jeweilige Ausführung der Anlage sollte der Eingriff möglichst gering gehalten werden. Je nach Einzelfall können Solaranlagen z.B. in die umgebende Landschaft unter Ausnutzung der bestehenden Landschaftsstrukturen oder der Topographie (z.B. Nutzung von Mulden und Senken, Positionierung auf leichten Hanglagen, die von Gegenhängen umgeben sind) eingebunden werden oder der Solarpark wird in der Umgebung einer bereits bestehenden Vorbelastung (bauliche Anlagen, Infrastruktur) errichtet. Daneben kann die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts betroffen sein.

- Negative Auswirkungen auf das Schutzgut Boden sind in der Regel eher gering, da Solarparks einschließlich der erforderlichen Fläche für Wechselrichter mit Trafo nur einen sehr geringen Versiegelungsgrad (etwa 0,5 – 1 Prozent) aufweisen und vollständig rückbaubar sind. Von den Gestellen sind evtl. geringe Zink-Einträge möglich. Während der Bauphase kann es ebenfalls zu geringen Beeinträchtigungen kommen wie z.B. Verdichtung, Bodenabtrag, Aufschüttungen oder Teilversiegelungen. Ein spürbar positiver Effekt kann demgegenüber im Hinblick auf die Regeneration durch langjährige Bodenruhe sowie durch den Wegfall des Nährstoff- und Pflanzenschutzmitteleintrags auf Ackerböden entstehen. Bei der Umwandlung von Ackerflächen in Grünlandflächen können die Böden an gefährdeten Standorten zudem vor Erosion geschützt werden.

2.3.2 Hinweis zur Eingriffs-/Ausgleichsregelung

Auf der Ebene der Bauleitplanung ist über die Vermeidung und den Ausgleich von Eingriffen im Rahmen der Abwägung nach den Vorschriften des BauGB zu entscheiden (§ 18 Abs. 1 BNatSchG i.V.m. § 1a Abs. 3 BauGB). Erforderliche Ausgleichsmaßnahmen sollten nach Möglichkeit innerhalb des Plangebiets erfolgen. Planinterne Ausgleichsmaßnahmen haben den Vorteil, dass zusätzliche Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen vermieden wird. Bei der Freiflächen-Photovoltaik bietet sich die interne Realisierung von Ausgleichsmaßnahmen mit einem ökologischen Konzept besonders an, auch weil bei der Inanspruchnahme von landwirtschaftlich genutzten Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf agrarstrukturelle Belange Rücksicht zu nehmen ist und für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen sind (§ 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB/§ 15 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG). Ist eine interne Realisierung von Ausgleichsmaß-

nahmen nicht möglich, sollte auf das Ökokonto und damit auf bevorratete Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zurückgegriffen werden, sofern und soweit dies mit einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist.

- Planinterne Ausgleichsmaßnahmen können insbesondere darauf abzielen, artenreiche bzw. magere Wiesenflächen zu entwickeln. Hierfür sollte auch unter den Modulen extensiver Bewuchs und Pflege vorgesehen werden, worauf bereits bei der Aufständerung der Module geachtet werden müsste. In Betracht kommen bei Ackerflächen z.B. die Einsaat mittels Heudrusch nah gelegener artenreicher Wiesen oder zertifiziertem heimischem Wildpflanzen-Saatgut aus regionaler Produktion. Pflanzungen auf der Anlage und um die Anlage sollten ausschließlich mit zertifiziertem Pflanzgut einheimischer Stauden, Sträucher und Bäume erfolgen. Die Leit- und Zielarten des jeweiligen Naturraums sind dabei besonders zu beachten.

2.3.3 Für eine möglichst ökologische Gestaltung von Solarparks sind aus naturschutzfachlicher Sicht folgende Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen sinnvoll:

- Es wird die frühzeitige Einbindung der örtlichen Naturschutzverbände empfohlen.

- Der Gesamtversiegelungsgrad einer Solaranlage inklusive aller Nebenanlagen und neuer Zuwegung sollte nicht mehr als 5 Prozent betragen.

- Der Einsatz von Dünge- und von Pflanzenschutzmitteln ist auf den Anlageflächen grundsätzlich auszuschließen ebenso wie der Einsatz von Chemikalien beim Aufbau und Betrieb der Photovoltaik-Module.

- Die Pflege der Anlageflächen sollte extensiv z.B. mit Schafbeweidung oder Mahd erfolgen. Dabei kann das Ziel arten- und blühreiche Wiesenlandschaft im Mittelpunkt stehen, aber auch andere spezifische Zielsetzungen.

- Die Entwicklung des Naturhaushalts auf der Anlagefläche sollte mit einem geeigneten Monitoring verbunden werden.

- Wenn eine Einzäunung der Anlage unvermeidbar ist, ist darauf zu achten, dass die Durchgängigkeit für Kleintiere (mindestens 20 cm Bodenabstand)

gewährleistet wird. Dabei gelten professionelle, fest installierte Weidezäune als besonders naturverträglich.

- Anlage von Nisthilfen für Kleintiere, Vögel und Insekten.

2.4 Sonstige Vorgaben und Belange

- **Wasserrecht**
  Die Ausweisung von Flächen für die Solarenergienutzung in der Bauleitplanung kommt in Schutzzone I von Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutzgebieten nicht in Betracht. In der Schutzzone II von Wasser- und Heilquellenschutzgebieten kann im Einzelfall in Abstimmung mit der zuständigen Wasserbehörde eine Befreiung von den Verboten der jeweiligen Schutzgebietsverordnung möglich sein. Die Verträglichkeit mit den Belangen des Trinkwasserschutz hängt hier in besonderem Maße von der örtlichen Schutzfunktion der Deckschichten ab. Ein großflächiger Bodenabtrag oder Bodenauftrag mit Minderung der natürlichen Schutzfunktion ist i.d.R. nicht zulässig. Der gesamte Eingriff (Bauphase, Betrieb, Rückbau) ist möglichst schonend vorzunehmen. In einem solchen Fall muss die Befreiung beim Planbeschluss vorliegen oder deren Erteilung von den Bestimmungen her rechtlich möglich und dies von der zuständigen Wasserbehörde festgestellt sein (sogenannte „Planung in eine Befreiungslage hinein"). In der Schutzzone III von Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutzgebieten hingegen können Anlagen grundsätzlich zugelassen werden, wenn eine Verunreinigung des Grundwassers oder sonstige nachteilige Veränderungen seiner Beschaffenheit nicht zu besorgen sind (s. auch Merkblatt Nr. 1.2/9 bayerisches Landesamt f. Umwelt). In festgesetzten Überschwemmungsgebieten kann die gemäß § 78 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) grundsätzlich verbotene Planung und Errichtung von Solarparks unter den dort geregelten Voraussetzungen als Ausnahmeentscheidung zulässig sein. Auf Gewässerrandstreifen nach § 29 WG ist die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen verboten. In diesen wasserrechtlich besonders geschützten Gebieten und Flächen ist darüber hinaus die Verwendung von wassergefährdenden Stoffen grundsätzlich verboten. Generell muss in Gewässernähe und innerhalb von Rückhalteräumen darauf geachtet werden, dass die Unterhaltung der Gewässer und der Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt werden. Das geplante Vorhaben ist mit den Unterhaltungspflichtigen (Gemeinde bei Gewässern

zweiter Ordnung oder Landesbetrieb Gewässer beim Regierungspräsidium bei Gewässern erster Ordnung) abzustimmen.

- **Straßenrecht**
  Bei der Ausweisung von Flächen für die Solarenergie im Umfeld von Straßen muss das Straßenrecht beachtet werden. Gemäß § 9 Fernstraßengesetz (FStrG) und § 22 Straßengesetz (StrG) dürfen grundsätzlich bauliche Anlagen in einer Entfernung bis zu 40 m bei Bundesautobahnen und bis zu 20 m bei Bundes- und Landesstraßen nicht errichtet werden. Weiterhin ist die Zustimmung der zuständigen Straßenbauverwaltung erforderlich, wenn bauliche Anlagen längs der Bundesautobahnen in einer Entfernung bis zu 100 m und längs der Bundes- und Landesstraßen bis zu 40 m, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet werden sollen. Wenn die verkehrlichen Belange dies zulassen, kann im Einzelfall gemäß § 9 Absatz 8 FStrG und § 22 Absatz 6 StrG unter Berücksichtigung des materiellen Straßenrechts im Einvernehmen mit der Straßenbauverwaltung durch einen Bebauungsplan eine nähere Bebauung zugelassen werden

- **Immissionsschutzrecht**
  Die Ausweisung von Flächen für die Solarenergie muss umweltverträglich sein. Zur Vermeidung von Belästigungen wie optischer Reflexionen oder einer Blendwirkung von Anwohnern oder Verkehrsteilnehmern werden heutzutage Module mit Antireflexbeschichtung eingesetzt. Vorsorglich kann im Durchführungsvertrag die Verwendung solcher Solarmodule vereinbart werden. Ferner kann durch eine entsprechende Standortwahl, Ausrichtung oder Neigung der Module etwaigen nachteiligen Wirkungen vorgebeugt werden.

- Neben den dargestellten Belangen können darüber hinaus insbesondere **Belange der zivilen Luftfahrt**, **militärische Belange** oder **Belange des Denkmalschutzes** und **des Tourismus** im Einzelfall betroffen sein.

- Für die Beteiligung der Bundeswehr im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wird darauf hingewiesen, dass die Unterlagen an das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr, Referat Infra I 3, Fontainengraben 200, in 53123 Bonn oder gerne per E-Mail an BAIUDBwToeB@Bundeswehr.org übersandt werden sollen.

3. Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie Wertschöpfung vor Ort

Nachdem Solarparks wirtschaftlich relevante Stromerträge liefern, kann eine Solarenergienutzung vor Ort für Kommunen durch Gewerbesteuerzahlungen nach Ablauf der Verlustphase und bei gemeindeeigenen Grundstücken durch ggf. höhere Pachteinnahmen wirtschaftlich von Vorteil sein. Die Wertschöpfung vor Ort kann dadurch erhöht werden, dass z.B. Stadtwerke oder Energiegenossenschaften selbst Solarparks betreiben oder dass Vorhabenträger Kommunen, deren Bürgerinnen und Bürger und insbesondere auch die vormaligen Bewirtschafter der für den Solarpark vorgesehenen landwirtschaftlichen Flächen finanziell am Solarpark beteiligen. Aus Sicht der Landesregierung kann neben der möglichst frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit in den Verfahren die finanzielle Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am Solarpark ein wichtiges Instrument sein, um die Akzeptanz von Solarparks zu erhöhen und um eine optimale Projektumsetzung sicherzustellen. Hierzu kommt aus Sicht der Landesregierung insbesondere die Gründung einer Bürgerenergiegesellschaft in Betracht, wobei darauf geachtet werden sollte, dass eine Rechtsform gewählt wird, bei der die Bürgerinnen und Bürger nicht mit ihrem privaten Vermögen für die Gesellschaft haften (z.B. GmbH, Genossenschaft).

Mit freundlichen Grüßen

Franz Untersteller MdL

Verordnung der Landesregierung zur Öffnung der Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen für Gebote auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten (Freiflächenöffnungsverordnung – FFÖ-VO)

Vom 07.03.2017

Auf Grund von § 37c Absatz 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2017) vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3106, 3124) geändert worden ist, wird verordnet:

§ 1
Ziele

Der Anteil der Photovoltaik an der Bruttostromerzeugung soll erhöht werden, um die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien weiter voranzubringen und einen wichtigen Beitrag zu den im Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg verankerten Klimaschutzzielen zu leisten. Hierfür sollen die Ausschreibungen für Freiflächensolaranlagen geöffnet werden. Gleichzeitig sollen die Interessen der Landwirtschaft und des Natur- und Landschaftsschutzes gewahrt werden, indem sowohl besonders geeignete landwirtschaftliche Nutzflächen, auch hinsichtlich der Einstufung der Leistungsfähigkeit der Böden und in Bezug auf die wirtschaftliche Bedeutung für landwirtschaftliche Betriebe, als auch für den Natur- und Landschaftsschutz bedeutsame Flächen möglichst geschont werden.

§ 2
Öffnung der Flächenkulisse

(1) In Baden-Württemberg dürfen bei Zuschlagsverfahren für Solaranlagen von der Bundesnetzagentur gemäß § 37c Absatz 1 EEG 2017 auch Gebote für Freiflächenanlagen auf Flächen nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstaben h und i EEG 2017 nach Maßgabe von Absatz 2 im jeweiligen Umfang ihres Gebots bezuschlagt werden.

(2) Wird erstmals durch einen Zuschlag zu einem solchen Gebot die Grenze von 100 Megawatt pro Kalenderjahr zu installierender Leistung für bezuschlagte Gebote nach Absatz 1 erreicht oder überschritten, dürfen in diesem Kalenderjahr keine weiteren Gebote nach Absatz 1 bezuschlagt werden (landesspezifische Zuschlagsgrenze).

(3) Die Regelung des § 38a Absatz 1 Nummer 5 Buchstaben a und b EEG 2017 bleibt hiervon unberührt.

§ 3
Evaluation

Die für Energie, Landwirtschaft und Naturschutz zuständigen Ministerien legen bis 31. Dezember 2022 einen Evaluationsbericht zur Verordnung unter Einschluss der Auswirkungen auf Landwirtschaft und Natur und Landschaft sowie der Betrachtung des Potenzials alternativer flächensparender Möglichkeiten der Photovoltaiknutzung in Verbindung mit landwirtschaftlicher Nutzung vor.

§ 4
Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft.

Stuttgart, den

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg:

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Die Photovoltaik ist neben der Windenergie eine der Schlüsseltechnologien für die Umsetzung der Energiewende in Baden-Württemberg.

Mit der Verordnung der Landesregierung zur Öffnung der Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen für Gebote auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten in Baden-Württemberg (Freiflächenöffnungsverordnung – FFÖ-VO) sollen die Rahmenbedingungen in Baden-Württemberg bei den Ausschreibungen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen nach dem EEG 2017 deutlich verbessert werden. Damit wird der Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung umgesetzt, wonach die Potenziale der Solarenergie ausgeschöpft und die Voraussetzungen dafür geschaffen werden sollen, dass Baden-Württemberg von der Freiflächenausschreibung verstärkt profitieren kann. Gerade die im EEG 2017 definierten flächenbezogenen Anforderungen stellen in Baden-Württemberg einen maßgeblichen limitierenden Faktor für die Erschließung des solaren Ausbaupotenzials dar.

Die Verordnung soll daher den Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik befördern und damit der Verwirklichung der Klimaschutzziele nach dem Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg dienen, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 25 Prozent und bis zum Jahr 2050 um 90 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren.

Gleichzeitig sollen beim Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik die Belange der Landwirtschaft und des Naturschutzes gewahrt werden und eine übermäßige Beanspruchung von landwirtschaftlich oder naturschutzfachlich bedeutsamen Flächen verhindert werden. Besonders geeignete landwirtschaftliche Nutzflächen auch hinsichtlich der Einstufung der Leistungsfähigkeit der Böden und in Bezug auf die wirtschaftliche Bedeutung für landwirtschaftliche Betriebe, naturschutzrechtlich geschützte Flächen sowie Flächen, die zur Umsetzung von Naturschutzzielen in besonderem Maße beitragen können, sollen möglichst geschont werden, um einen natur-, landschafts- und landwirtschaftsverträglichen Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik sicherzustellen.

Allein der Ausbau der Photovoltaik auf Dachflächen reicht nicht aus, um die energie- und klimapolitischen Ziele zu erfüllen. Der Photovoltaik-Markt ist wegen der abgesenkten Förderung nach dem EEG insgesamt stark rückläufig. Das Energieszenario des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes Baden-Württemberg unterstellt jedoch einen jährlichen Photovoltaik-Zubau von 600 Megawatt (MW) pro Jahr zwischen 2010 und 2020. Während dieser Zielwert im Jahr 2011 noch deutlich überschritten wurde, ist seitdem ein erheblicher Rückgang zu beobachten – auf zuletzt 160 MW im Jahr 2015. Flankierend muss daher auch das solare Freiflächenpotenzial erschlossen werden. Zudem ist die Errichtung von Freiflächenanlagen hinsichtlich der spezifischen Kosten deutlich günstiger, als das bei Gebäudeanlagen der Fall ist. Dort sind statische, gestalterische und bautechnische Fragen ursächlich für die höheren spezifischen Kosten.

II. Inhalt

Die Förderung der Freiflächen-Photovoltaik erfolgt seit Erlass der Verordnung zur Ausschreibung der finanziellen Förderung für Freiflächenanlagen (Freiflächenausschreibungsverordnung - FFAV) vom 6. Februar 2015 (BGBl I 2015, S. 108) auf Grundlage des EEG 2014 über Ausschreibungen. Die FFAV wurde mit der EEG-Novelle 2017 vollständig in das EEG überführt und tritt daher am 1. Januar 2017 außer Kraft. Nach dem EEG 2017 erhalten ab dem 1. Januar 2017 lediglich kleine und mittlere Freiflächen-Photovoltaikanlagen mit einer Leistung bis einschließlich 750 Kilowatt (kW) weiterhin eine Festvergütung.

Im Rahmen der Auktion schreibt die Bundesnetzagentur jeweils zu den Gebotsterminen am 1. Februar, 1. Juni und 1. Oktober eines Jahres ein jährliches Ausschreibungsvolumen von insgesamt 600 MW brutto zu installierende Leistung aus. Geboten wird auf Basis eines konkreten Projekts für eine Gebotsmenge ein bestimmter Preis für eine Kilowattstunde Solarstrom (sog. Gebotswert). Die zulässigen Gebote werden nach dem jeweiligen Gebotswert in aufsteigender Reihenfolge, beginnend mit dem Gebot mit dem niedrigsten Gebotswert, sortiert und erhalten im Umfang ihres Gebots einen Zuschlag, bis das Ausschreibungsvolumen erstmals durch den Zuschlag zu einem Gebot erreicht oder überschritten ist (Zuschlagsgrenze).

Dabei gibt das EEG 2017 (und vormals die FFAV) verbindliche Flächenanforderungen vor. Nach § 37 Absatz 1 Nr. 3 Buchstaben a – g EEG 2017 können Gebote für Freiflächenanlagen einen Zuschlag erhalten, wenn sie sich auf Flächen beziehen,

- die zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des entsprechenden Bebauungsplans
  - bereits versiegelt waren,
  - eine Konversionsfläche aus wirtschaftlicher, verkehrlicher, wohnungsbaulicher oder militärischer Nutzung waren oder
  - längs von Autobahnen und Schienenwegen lagen, sofern die Freiflächenanlage in einer Entfernung bis zu 110 Meter, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet werden soll,
- die sich im Bereich eines beschlossenen Bebauungsplans nach § 30 BauGB befinden, der vor dem 1. September 2003 aufgestellt und später nicht mit dem Zweck geändert worden ist, eine Solaranlage zu errichten,
- die in einem beschlossenen Bebauungsplan vor dem 1. Januar 2010 als Gewerbe- oder Industriegebiet im Sinn des § 8 oder § 9 BauNVO ausgewiesen worden ist, auch wenn die Festsetzung nach dem 1. Januar 2010 zumindest auch mit dem Zweck geändert worden ist, eine Solaranlage zu errichten,
- für die ein Verfahren nach § 38 Satz 1 BauGB durchgeführt worden ist oder
- die im Eigentum des Bundes oder der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben stand oder steht und nach dem 31. Dezember 2013 von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verwaltet und für die Entwicklung von Solaranlagen auf ihrer Internetseite veröffentlicht worden ist.

Die bisherige Regelung zur Nutzung von maximal zehn Anlagen auf Ackerflächen in benachteiligten Gebieten in einem Kalenderjahr für die Stromerzeugung aus Freiflächenanlagen, die im Rahmen der FFAV ab dem Jahr 2016 eingeführt worden ist, wurde im EEG 2017 gestrichen. Dafür hat der Bund die Länder ermächtigt, durch Länderöffnungsklausel nach § 37c Absatz 2 EEG 2017 im Verordnungswege zu regeln, weitere Ackerflächen (§ 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h EEG 2017) und/oder Grünlandflächen (§ 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe i EEG 2017) in benachteiligten Gebieten in die zulässige Flächenkulisse einzubeziehen, die nicht zugleich die o.g. Flächenvoraussetzungen erfüllen. Ohne eine solche Verordnung dürfen ansonsten nach § 37c Absatz 1 EEG 2017 Gebote auf weiteren Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten nicht bezuschlagt werden.

Da bei den Ausschreibungen für Solaranlagen das jährliche deutschlandweite Ausbauvolumen mit 600 MW stark begrenzt und durch die hohe Nachfrage in den bisherigen Ausschreibungsrunden das Ausschreibungsvolumen jeweils mehrfach überzeichnet ist, besteht ein hoher Wettbewerbs- und Preisdruck. Von Runde zu Runde

sinkt bislang das Preisniveau. Im Gebotstermin am 1. Dezember 2016 lag der durchschnittliche Zuschlagswert bereits bei 6,90 Cent pro Kilowattstunde (ct/kWh) und damit deutlich unterhalb des administrativ festgelegten Höchstwertes von aktuell 11,09 ct/kWh. Der Großteil der in den bisherigen Ausschreibungsrunden bezuschlagten Gebote entfiel auf große Konversionsflächen in Nord- und Ostdeutschland, die es in Baden-Württemberg so nicht gibt. Im Gegenteil ist in Baden-Württemberg das Angebot an geeigneten Konversionsflächen faktisch ausgeschöpft. Auch die Seitenrandstreifen entlang von Autobahnen und Schienenwegen, die teilweise bewaldet sind, bieten in Baden-Württemberg nur begrenzt konkurrenzfähige und erschließbare Flächen in der EEG-Ausschreibung. Lediglich aufgrund der begrenzten Zulassung von Geboten auf Ackerflächen in benachteiligten Gebieten zum Gebotstermin am 1. April 2016 ging erstmalig ein Großteil der bezuschlagten Gebotsmenge auf Ackerflächen.

Um dem erheblichen Wettbewerbs- und Preisdruck in den Freiflächenausschreibungen und der begrenzten Flächenverfügbarkeit in Baden-Württemberg zu begegnen sowie die hohen Solareinstrahlungswerte im Süden zu nutzen, besteht ein großer Handlungsbedarf, die Flächenkulisse in Baden-Württemberg zu erweitern. Die Landesregierung setzt daher den Koalitionsvertrag um und macht von der Verordnungsermächtigung vollumfänglich Gebrauch, indem die benachteiligten Gebiete sowohl in Bezug auf weitere Acker- als auch Grünlandflächen für Freiflächenanlagen geöffnet werden. Die Flächenkulisse sollte auch deswegen Acker- sowie Grünlandflächen umfassen, da sich diese Flächen oftmals kleinräumig abwechseln und geeignete Projekte sonst nicht realisierbar sein könnten.

Trotz einer Öffnung der Flächenkulisse kraft Rechtsverordnung des Landes auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten wird ein naturschutz-, landschafts- und landwirtschaftsverträglicher Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik in Baden-Württemberg durch verschiedene Maßgaben sichergestellt:

- Nach § 28 Absatz 2 EEG 2017 beträgt das jährliche bundesweite Ausschreibungsvolumen für Solaranlagen mit einer installierten Leistung von über 750 kW nur 600 MW und damit nur knapp ein Viertel des gesetzlichen Ausbaupfads für Solaranlagen von 2500 MW brutto. Somit ist auch weiterhin festgeschrieben, dass der Großteil des Photovoltaikzubaus mit Anlagen unter 750 kW, insbesondere auf Dächern, erfolgt. Außerdem wird erwartet, dass auch in den Solarausschreibungen weiterhin ein Großteil der Zuschläge auf große Konversionsflächen in Nord- und Ostdeutschland entfallen.

- Um im Sinne der Landwirtschaft und des Naturschutzes einem unvorhergesehenen Flächendruck durch Freiflächenanlagen vorzubeugen, sieht § 2 Absatz 2 FFÖ-VO eine landesspezifische Zuschlagsgrenze in Höhe von 100 MW pro Kalenderjahr zu installierende Leistung und damit in Höhe eines Sechstels der jährlichen bundesweiten Ausschreibungsmenge vor. Die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Fläche in benachteiligten Gebieten ist damit auf jährlich maximal 150 - 200 Hektar (ha) begrenzt.
- Zudem ist nach § 37 Absatz 3 EEG 2017 die zulässige Gebotsmenge pro Gebot auf maximal 10 MW begrenzt. Dies entspricht etwa einer Fläche von 15 bis 20 ha. Die Ausschreibungen haben gezeigt, dass in Baden-Württemberg die Obergrenze von 10 MW unter den seitherigen Rahmenbedingungen nicht ausgenutzt wurde. Vielmehr lag die durchschnittliche Projektgröße in Baden-Württemberg bei 5 bis 6 ha pro Projekt. Nach § 24 Absatz 2 EEG 2017 müssen überdies zur Ermittlung der 10-MW-Schwelle mehrere Freiflächenanlagen zusammengerechnet werden, die im Umkreis von 2 km innerhalb einer Gemeinde, die für den Erlass eines Bebauungsplans zuständig ist oder gewesen wäre, und die innerhalb von 24 aufeinanderfolgenden Kalendermonaten errichtet werden. Nach dem Windhund-Prinzip erhalten nur die Freiflächenanlagen, die zuerst in Betrieb genommen werden, eine Vergütung, die die 10 MW-Schwelle einhalten. Hierdurch soll zum Schutz der Interessen der Landwirtschaft eine Ballung in einer bestimmten Region und Gemeinde vermieden werden.
- Zudem ist die zulässige Gebotsgröße nach dem EEG 2017 auch nach unten auf eine Gebotsmenge von mehr als 750 kW begrenzt, so dass die Öffnung der Flächenkulisse nicht zu einer Vielzahl von kleinen Freiflächenanlagen führt.
- Nach § 38a Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe b EEG 2017 sind Freiflächenanlagen auf Flächen ausgeschlossen, die zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses rechtsverbindlich als Naturschutzgebiet im Sinn des § 23 BNatSchG oder als Nationalpark im Sinn des § 24 BNatSchG festgesetzt worden sind.
- Zur Errichtung von Freiflächenanlagen sind grundsätzlich Bauleitpläne aufzustellen und Baugenehmigungen erforderlich. Dabei sind insbesondere die Regelungen des BauGB sowie bau- und fachrechtliche Bestimmungen zu beachten. Denn Freiflächenanlagen können als bauplanungsrechtlich nicht privilegierte Vorhaben im Außenbereich nicht überall errichtet werden, sondern erfordern in aller Regel einen Bebauungsplan. Dabei sind insbesondere auch

die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen. Bereits für die Teilnahme an der Ausschreibung ist zumindest ein Beschluss über die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans nach § 2 BauGB erforderlich. Kann eine Anlage z.B. mangels Bebauungsplans nicht innerhalb von 24 Monaten nach der Bekanntgabe des Zuschlags errichtet werden, erlischt der Zuschlag.
Ob und gegebenenfalls wo und für welche Flächengröße ein Bebauungsplan aufgestellt werden soll, hängt jedoch aufgrund der kommunalen Planungshoheit maßgeblich von der Kommune vor Ort ab. Ein Rechtsanspruch eines interessierten Grundbesitzers oder Projektantragstellers besteht nicht. Bei der Planaufstellung sind neben den Regelungen zum BauGB insbesondere zu der bauleitplanerischen Abwägung zahlreiche fachrechtliche Vorgaben zu beachten.

Im Bereich des Naturschutzes sind bei Freiflächenanlagen neben dem Ausschluss von Naturschutzgebieten und Nationalparken (§ 38 Absatz 1 Nr. 5 Buchstabe b EEG 2017) insbesondere folgende Regelungen zu beachten:

- Verordnungen für Biosphärengebiete (§ 25 BNatSchG)
- Verordnungen für Landschaftsschutzgebiete (§ 26 BNatSchG)
- Die Erhaltungs- und Entwicklungsziele von FFH- und Vogelschutzgebieten.

Bei Verordnungen zu Naturparken (§ 27 BNatSchG) sind – neben anderen Belangen – die Schutzzwecke des Naturparks und die Ziele der Bauleitplanung, insbesondere die Gewinnung regenerativer Energie, zu berücksichtigen und abzuwägen.

Zu beachten ist auch, dass die Beeinträchtigung von gesetzlich geschützten Biotopen (§ 30 BNatSchG) verboten ist und die in Anhang I und II der FFH-Richtlinie aufgeführten Lebensräume (einschließlich FFH-Mähwiesen) und Arten auch außerhalb von FFH-Gebieten nur unter den Maßgaben des § 19 BNatSchG i. V. m. dem USchadG erheblich beeinträchtigt werden dürfen.

Außerdem sollten Flächen möglichst geschont werden, die in besonderem Maße geeignet sind, die Biodiversität zu fördern und die Erhaltungszustände von Lebensraumtypen und Arten zu verbessern, beispielsweise durch den Abschluss von Verträgen nach Landschaftspflegerichtlinie. Innerhalb der FFH-Gebiete zählen hierzu insbesondere Flächen, für die Entwicklungsmaßnahmen vorgeschlagen werden. Auch außerhalb ist das Land verpflichtet, einen guten Erhaltungszustand der FFH-Lebensraumtypen und –Arten zu bewahren

oder wiederherzustellen. Schließlich sind die artenschutzrechtlichen Vorschriften zu beachten und der Eingriff in Natur und Landschaft ist zu kompensieren.

Um die Belange der Landwirtschaft in den Verfahren zu berücksichtigen, sollen besonders geeignete landwirtschaftliche Nutzflächen möglichst geschont werden. Zur Einstufung der Wertigkeit und zur Ermittlung der Ertragsfähigkeit im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung steht die digitale Flurbilanz Baden-Württemberg als qualifiziertes Instrument zur Verfügung.

Aufgrund der o.g. mengenmäßigen Beschränkungen und Regelungen bedarf es keiner weiteren Flächeneinschränkungen. Zumal durch die umfassenden Prüfungen auf den verschiedenen Verfahrensebenen die richtige Flächenauswahl unter Berücksichtigung der regionalen und örtlichen Besonderheiten am besten im jeweiligen Einzelfall und damit vor Ort sichergestellt werden kann. Zudem wäre die Aufnahme weitergehender Kriterien oder Auflagen innerhalb einer Flächenkategorie nach § 37 Absatz 1 Nr. 3 h bzw. i EEG 2017 wie zum Beispiel der Nachweis einer bestimmten Ertragsmesszahl oder Bodengüte in benachteiligten Gebieten von der Ermächtigungsgrundlage des § 37c Absatz 2 EEG 2017 nicht gedeckt. Denn der Bundesgesetzgeber hat die flächen- und nachweisspezifischen Voraussetzungen abschließend normiert. Damit haben die Länder mit der Verordnungsermächtigung nur die Option erhalten, von den verbindlich definierten Flächenkategorien nach § 37 Absatz 1 Nr. 3 Buchstaben h und/oder i EEG 2017 jeweils ganz oder gar nicht Gebrauch zu machen.

III. Alternativen

Keine.

Die Förderung der erneuerbaren Energien und damit auch der Photovoltaik ist im EEG 2017 und damit einem Bundesgesetz normiert.

Die Länder haben diesbezüglich nur Steuerungsmöglichkeiten, wenn und soweit der Bund die Länder ausdrücklich dazu ermächtigt hat. Hier hat der Bund den Ländern einen eigenen Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die mögliche Einbeziehung von Acker- und/oder Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten eröffnet, wobei die Ausformung der Flächenkulisse die Wettbewerbsfähigkeit der Gebote maßgeblich beeinflusst.

IV. Wesentliche Ergebnisse des Nachhaltigkeitschecks nach Nr. 4.3 VwV Regelungen

Folgende Auswirkungen der Verordnung sind zu erwarten:

1. Wirtschaft und Konsum
Durch eine Erweiterung der Flächenkulisse werden sich die Wettbewerbsbedingungen in Baden-Württemberg für den Bau von Freiflächen-Photovoltaikanlagen erheblich verbessern. Damit wird der Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg gestärkt. Bundesweit betrachtet nehmen der Wettbewerb und damit auch die Kosteneffizienz zudem weiter zu. Der Verordnung kommt daher eine wichtige Gestaltungsfunktion im Rahmen der Freiflächenausschreibung zu. Zudem sind positive Auswirkungen auf das Produkt Strom zu erwarten. Unter Einsatz umweltschonender Technologien wird ein umweltverträgliches und zukunftsfähiges Produkt geschaffen. Die Versorgungslücke, die durch den Atomausstieg entsteht, kann zum Teil durch erneuerbare Energien vor Ort gedeckt werden; dadurch wird ein Beitrag zur standortnahen Stromversorgung industrieller und privater Verbraucher geleistet.

2. Klima und Energie
Gemäß § 4 Absatz 1 Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg sollen in Baden-Württemberg die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 25 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 reduziert werden. Bis zum Jahr 2050 wird eine Minderung um 90 Prozent angestrebt. Der Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik trägt zum Aufbau einer nachhaltigen klimafreundlichen Energieversorgung, mithin zur Vermeidung von Luftschadstoffen aus fossilen Kraftwerken und damit zur Verwirklichung der gesetzlichen Klimaschutzziele sowie zu gesunden Lebensverhältnissen bei. Hierdurch können Folgeschäden von Klimaveränderungen in Natur und Landschaft vermindert werden. Insgesamt wirkt sich der Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik damit positiv auf die Energiewende aus.

3. Natur und Umwelt
Der Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik im Außenbereich wird Auswirkungen auf die Natur, Erholung, die Landschaft, den Artenschutz, die Lebensräume und den entsprechenden Flächenbedarf haben.

Durch Freiflächenanlagen wird sich, wie auch bei anderen regenerativen Erzeugungsanlagen, das Erscheinungsbild der Landschaft teilweise ändern. Um den Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik möglichst naturschutz- und landschaftsverträglich

zu machen, kommt es auf eine geeignete Standortwahl an. Zudem müssen die Belange der Landschaft im Rahmen des Bauleitplanverfahrens sorgfältig mit den Belangen des Klimaschutzes abgewogen und Eingriffe in die Landschaft nach der Regelung des § 1a Absatz 3 BauGB berücksichtigt werden.

Zum Teil werden im Vorfeld Belästigungen wie optische Reflexionen oder Blendwirkung befürchtet. Durch die Fortentwicklung der Module (v.a. die heutzutage übliche Antireflexbeschichtung) hat dieser Aspekt an Relevanz verloren.

Da die Freiflächenanlagen in der Regel eingezäunt werden, ist ein freies Betreten der Fläche nicht mehr möglich. Dadurch können sich im Einzelfall Einschränkungen von Naherholungssuchenden ergeben. Bei hohem Konfliktpotenzial kann im Einzelfall aus Gründen der Akzeptanzförderung ein Korridor für Spaziergänger, Radfahrer, Wildwechsel etc. in Betracht kommen.

Freiflächenanlagen können sich auf den Artenschutz auswirken. Zum Ausschluss erheblicher Beeinträchtigungen besonders geschützter Tier- und Pflanzenarten sind in den Plan- und Genehmigungsverfahren die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote zu beachten. Ferner dürfen keine Freiflächenanlagen in Naturschutzgebieten oder im Nationalpark errichtet werden. Auch können Schutzgebiete wie FFH- und Vogelschutzgebiete, Biosphärengebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke, gesetzlich geschützte Biotope und FFH-Lebensräume und -Arten außerhalb von FFH-Gebieten den Planungen entgegenstehen oder zu Beschränkungen führen. Ferner können regionalplanerische Festlegungen entgegenstehen. Andererseits können gerade Ackerflächen im Vergleich zur vorherigen Nutzung im Einzelfall in Kombination mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vor Ort auf der Grundlage eines naturschutzfachlichen Konzeptes signifikant aufgewertet werden.

Im Hinblick auf den Flächenverbrauch ist die Photovoltaik besonders effizient. Im Vergleich zu Biogasanlagen auf Basis nachwachsender Rohstoffe wird für die gleiche Strommenge 20-mal weniger Fläche benötigt. Hinzu kommt, dass Solarparks einen sehr geringen Versiegelungsgrad aufweisen und vollständig rückbaubar sind. Hierzu kann in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan eine Rückbauverpflichtung einschließlich eines entsprechenden Sicherungsmittels sowie eine landwirtschaftliche Anschlussnutzung vereinbart werden. Bei einer Freiflächenanlage sind in der Regel nur etwa 0,5 – 1 Prozent der Fläche insgesamt tatsächlich versiegelt, da sich die Versiegelung des Bodens bei Anlagen mit Schraub- oder Rammfundamen-

ten vor allem auf die erforderliche Fläche für Wechselrichter mit Trafo und Erschließungsflächen beschränkt. Zwischen den einzelnen Modulen müssen Abstandsflächen von etwa 3 bis 5 Metern frei bleiben. Zudem sind nach § 37 Absatz 3 EEG 2017 die Gebotsgrößen auf maximal 10 MW begrenzt ist. Dies entspricht etwa einer Fläche von 15 bis 20 ha. Auswirkungen auf das Schutzgut Boden sind daher sehr gering. Während der Bauphase kann es zu geringen Beeinträchtigungen kommen (evtl. geringer Zink-Eintrag von Gestellen). Ein spürbar positiver Effekt kann demgegenüber im Hinblick auf die Regeneration durch langjährige Bodenruhe sowie durch den Wegfall des Nitrat-, PSM- und Biozid-Eintrags auf Ackerböden entstehen. Bei der Umwandlung von Ackerflächen in Grünlandflächen können die Böden zudem vor Erosion geschützt werden und leisten durch den allmählichen natürlichen Aufbau der Humusgehalte einen höheren Beitrag zum Hochwasser- und Klimaschutz. Nicht zuletzt können diese Flächen - abhängig von den Umständen des Einzelfalls - auch einen höheren naturschutzfachlichen Wert erhalten.

4. Landwirtschaft

Durch die Öffnung der Freiflächenausschreibung für Gebote auf Acker- und Grünlandflächen wird landwirtschaftliche Nutzfläche entzogen. Dies erfolgt allerdings in einem eng begrenzten Umfang und betrifft ausschließlich die benachteiligten Gebiete in Baden-Württemberg:

Zunächst ist das Ausschreibungsvolumen für die einzelnen Technologien im EEG 2017 mengenmäßig gedeckelt. Das jährliche Ausschreibungsvolumen bei Photovoltaikanlagen beträgt bundesweit 600 MW brutto, was einer Fläche von maximal ca. 900 – 1200 ha pro Jahr entspricht. Hinzu kommt, dass sich das Ausschreibungsvolumen alle Anlagen mit einer installierten Leistung von jeweils mehr als 750 kW teilen müssen, neben Freiflächenanlagen also auch große Aufdachanlagen und Anlagen auf sonstigen baulichen Anlagen. Wie sich die jährlich für Freiflächenanlagen benötigte Fläche auf die verschiedenen Gebietskategorien verteilen wird, lässt sich nicht prognostizieren. Mit der im EEG definierten Flächenkulisse entfiel schon bisher ein Teil der Zuschläge auf landwirtschaftliche Flächen im 110 m Seitenrandstreifen von Schienenwegen und Autobahnen. Auch künftig wird erwartet, dass Projekte auf Konversionsflächen vor allem in nord- und ostdeutschen Bundesländern konkurrenzfähig bleiben. Durch Inanspruchnahme der Länderöffnungsklausel des EEG 2017 wird deshalb ein zusätzlicher Flächenbedarf an landwirtschaftlicher Nutzfläche von deutschlandweit maximal 500 ha pro Jahr geschätzt, falls viele Bundesländer die Länderöffnungsklausel nutzen. Zum Vergleich: Die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche in Deutschland beträgt etwa 16.700.000 ha. Insgesamt wird in den nächsten

Jahren eine Abnahme der zur Energieerzeugung genutzten landwirtschaftlichen Flächen erwartet. Die Förderung der Bioenergie wird im EEG 2017 (Ausbau 150 MW brutto bis 2019, 200 MW brutto ab 2020; Gebotshöchstwerte von 14,88 bzw. 16,9 ct/kWh) stark beschnitten, so dass erwartet wird, dass in den nächsten Jahren deutschlandweit voraussichtlich mehrere tausend Hektar Anbauflächen für Energiepflanzen pro Jahr wegfallen werden, die dann wieder zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion wie auch zu einem kleinen Anteil zur solaren Stromerzeugung genutzt werden können. Durch die Begrenzung bei der Bioenergie fallen deutlich mehr Flächen weg als die Flächen, die künftig für eine Nutzung mit Photovoltaik genutzt werden könnten. Auch bezogen auf ein Projekt wird im Einzelfall eine angemessene Flächeninanspruchnahme sichergestellt, da die zulässige Gebotsgröße in der Ausschreibung nach unten (Gebote > 750 kW) und nach oben (Gebote bis 10 MW) begrenzt ist. Dadurch werden sowohl eine Vielzahl kleiner und mittlerer Anlagen als auch übermäßig große Anlagen ausgeschlossen.

Um ferner von Seiten des Landes einem übermäßigen Flächendruck durch Freiflächenanlagen vorzubeugen, sieht § 2 Absatz 2 FFÖ-VO eine landesspezifische Zuschlagsgrenze in Höhe von 100 MW pro Kalenderjahr zu installierende Leistung und damit in Höhe eines Sechstels der jährlichen bundesweiten Ausschreibungsmenge vor. Gebote oberhalb der Zuschlagsgrenze können im betreffenden Kalenderjahr keinen Zuschlag erhalten. Die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Fläche in Baden-Württemberg ist damit auf jährlich maximal 150 - 200 ha begrenzt. Während des Betriebs der Freiflächenanlage ist eine eingeschränkte Grünlandnutzung, zum Beispiel eine Beweidung mit Schafen, möglich.

Weiterhin sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Errichtung von Solarparks zu beachten. Photovoltaik-Freiflächenanlagen benötigen grundsätzlich einen Bebauungsplan und eine Baugenehmigung, sodass in den entsprechenden Verfahren die berührten fachlichen Belange sorgfältig eingestellt und berücksichtigt werden können. Besonders geeignete landwirtschaftliche Nutzflächen und für den Natur- und Landschaftsschutz bedeutsame Flächen sollen möglichst geschont werden. Im Interesse der Landwirtschaft können für einen Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik beispielsweise schadstoffbelastete Flächen genutzt werden.

Auch bei Festsetzung notwendiger Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist auf die Belange der Landwirtschaft nach § 1a Absatz 3 Satz 5 BauGB Rücksicht zu nehmen. Insbesondere sind für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Böden

nur im notwendigen Umfang in Anspruch zu nehmen. Die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können zudem bereits planintern, d.h. innerhalb des Plangebiets, aber auch außerhalb des Plangebiets erfolgen.

V. Finanzielle Auswirkungen

1. Kosten Private
Es entstehen keine Mehrkosten für die Allgemeinheit. Eine Erhöhung der EEG-Umlage ist mit der Ausweitung der Freiflächenkulisse in Baden-Württemberg nicht verbunden, da die Ausschreibungsmenge hiervon unberührt bleibt. Im Gegenteil können ausweislich der Ergebnisse der Ausschreibung zum Gebotstermin am 1. April 2016 durch die Einbeziehung von Acker- und Grünlandflächen preisgünstigere Gebote eingereicht und dadurch der Wettbewerb verstärkt werden.

Die Wertschöpfung vor Ort kann durch die oft vorgesehene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Kommunen und der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze erhöht werden.
Die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen in benachteiligten Gebieten können durch Pachteinnahmen wirtschaftlich profitieren.

2. Kosten öffentliche Haushalte/ Verwaltung
Bei der Bundesnetzagentur als ausschreibende Stelle entsteht ein geringfügig höherer Prüfaufwand, der jedoch kostenseitig vernachlässigbar ist.
Für den Landeshaushalt entstehen keine Kosten.

Bei den Kommunen werden, soweit sie entsprechende Bauleitpläne aufstellen, Planungskosten entstehen. Diese können jedoch gegebenenfalls auf den Investor übertragen werden. Zudem können sich Wertschöpfungseffekte durch Gewerbe-, Einkommensteuer und ggf. Pachteinnahmen ergeben. Auch können sich Kommunen an Solarparks finanziell beteiligen.

B. Einzelbegründung

Zu § 1 (Ziele)

Die Öffnung der EEG-Flächenkulisse auf weitere Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten nach Maßgabe des § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h

und i EEG 2017 befördert den Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik in Baden-Württemberg und dient damit dem Ziel des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie dem Klimaschutz nach dem Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg. Danach hat sich Baden-Württemberg das Ziel, bis zum Jahr 2050 die Treibhausgasemissionen um 90 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu verringern. Bei den erneuerbaren Energien kommt der Photovoltaik und der Windenergie die größte Bedeutung zu. Nach der Broschüre „Erneuerbare Energien in Baden-Württemberg 2015" beträgt der Anteil der erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung im Jahr 2015 23,1 Prozent, davon entfällt mittlerweile der höchste Anteil mit 8,2 Prozent auf die Solarenergie. Nach dem IEKK soll der Anteil der Photovoltaik bis 2020 auf 12 Prozent und bis 2050 auf 30 Prozent ansteigen. Hierfür sind noch erhebliche Anstrengungen notwendig. Mit dieser Verordnung werden die Rahmenbedingungen für baden-württembergische Projekte bei den Ausschreibungen für Freiflächensolaranlagen deutlich verbessert, um das hohe solare Einstrahlungspotenzial auszunutzen.

Gleichzeitig sollen nach § 1 Satz 3 FFÖ-VO die Belange der Landwirtschaft und des Naturschutzes gewahrt werden. Hierzu sind bei der Standortwahl zum Bau von Solarparks die rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten und in der bauleitplanerischen Abwägung die Belange von besonders geeigneten landwirtschaftliche Nutzflächen und bedeutsamen ökologische Flächen zu berücksichtigen, um einen natur-, landschafts- und landwirtschaftsverträglichen Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik sicherzustellen. Zur Einstufung der Wertigkeit und zur Ermittlung der Ertragsfähigkeit im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung steht die digitale Flurbilanz Baden-Württemberg als qualifiziertes Instrument zur Verfügung.

Zu § 2 (Öffnung der Flächenkulisse)

Zu Absatz 1
Baden-Württemberg macht von der Ermächtigungsgrundlage des § 37c Absatz 2 EEG 2017 vollumfänglich Gebrauch, das heißt, es werden sowohl weitere Acker- als auch Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten für die bundesweite Freiflächenausschreibung geöffnet. Nach § 1 Absatz 1 FFÖ-VO kann die Bundesnetzagentur dem Grunde nach Gebote für Flächen nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h und i EEG 2017 im jeweiligen Umfang des Gebots zulassen. Dies sind nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h EEG 2017 Flächen, deren Flurstücke zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans als Ackerland genutzt worden sind und in einem benachteiligten Gebiet lagen und die nicht un-

ter eine der in § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a bis g EEG 2017 genannten Flächen fallen. Ferner sind dies nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe i EEG 2017 Flächen, deren Flurstücke zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans als Grünland genutzt worden sind und in einem benachteiligten Gebiet lagen und die nicht unter eine der in § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a bis g EEG 2017 genannten Flächen fallen.

„Benachteiligtes Gebiet" im Sinn der zitierten Vorschriften bezieht sich nach der Begriffsdefinition des § 3 Nr. 7 EEG 2017 auf ein Gebiet im Sinn der Richtlinie 86/465/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinn der Richtlinie 75/268/EWG (ABl. L 273 vom 24.9.1986, S. 1), in der Fassung der Entscheidung 97/172/EG (ABl. L 72 vom 13.3.1997, S. 1). Die Gebietskulisse ist damit abschließend und statisch bestimmt. Zukünftige Änderungen bei der Ausweisung benachteiligter Gebiete können nicht berücksichtigt werden. Diese Regelung hat den Zweck, dass für die Entwicklung von Projekten eine längerfristige Planungssicherheit besteht. In Baden-Württemberg sind knapp zwei Drittel der landwirtschaftlichen Flächen in benachteiligten Gebieten im oben definierten Sinne eingestuft, insgesamt rund 900 000 ha.

Zu Absatz 2

Aus der Rechtsvorschrift des § 37c EEG 2017 und der dazugehörigen Gesetzesbegründung ergibt sich, dass eine Öffnung der Gebietskulisse auf Flächen nach § 37 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe h und i EEG 2017 möglich ist, wenn und „soweit" die Landesregierung für Gebote auf den entsprechenden Flächen eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen hat. Auf dieser Grundlage wird in § 2 Absatz 2 FFÖ-VO der Umfang der zu bezuschlagenden Gebote pro Kalenderjahr auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten in Baden-Württemberg mittels einer landesspezifischen Zuschlagsgrenze in Höhe von 100 MW pro Kalenderjahr zu installierende Leistung begrenzt. Einerseits soll dadurch auch von Seiten des Landes im Sinne der Landwirtschaft und des Naturschutzes einem übermäßigen Flächendruck durch Freiflächenanlagen vorgebeugt werden. Andererseits wird durch die Öffnung der benachteiligten Gebiete sichergestellt, dass Baden-Württemberg an der Solarausschreibung mit Geboten auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebiete mit bis zu einem Sechstel der jährlichen bundesweiten Ausschreibungsmenge partizipieren kann.

Durch die Implementierung einer landesspezifischen Zuschlagsgrenze können nur Gebote unterhalb der Zuschlagsgrenze von 100 MW einschließlich des Gebots, das

die Zuschlagsgrenze erstmals erreicht oder überschreitet, im Umfang der jeweiligen Gebotsmenge zugelassen werden. Weitere Gebote oberhalb der Zuschlagsgrenze sind im betreffenden Kalenderjahr ausgeschlossen, so dass die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Fläche auf jährlich maximal 150 - 200 ha begrenzt ist.

Welche Gebote noch unter die landesspezifische Zuschlagsgrenze fallen, richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen im Zuschlagsverfahren der Bundesnetzagentur und damit nach § 32 Absatz 1 EEG 2017. Gemäß § 32 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 EEG 2017 sortiert die Bundesnetzagentur die Gebote aufsteigend nach dem Gebotswert. Wenn die Gebotswerte von mehreren Geboten gleich sind, werden die Gebote nach der Gebotsmenge aufsteigend sortiert (§ 32 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 EEG 2017). Nur soweit die Gebotswerte und die Gebotsmenge gleich sind, entscheidet das Los über die Reihenfolge.

Zu Absatz 3
Absatz 3 stellt nur deklaratorisch klar, dass die Regelung des § 38a Absatz 1 Nr. 5 Buchstaben a und b EEG 2017 trotz der Zulassung von Geboten auf weiteren Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten unberührt bleibt. Dies gilt auch für die übrigen Bestimmungen im EEG 2017. Für § 38a Absatz 1 Nr. 5 Buchstaben a und b EEG 2017 ist jedoch ein expliziter Hinweis angezeigt, um die Bieter auf die Kernvorschrift hinzuweisen, wonach nur Gebote zulässig sind, die die Leistung von 10 MW nicht überschreiten und sich nicht auf eine Fläche beziehen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans rechtsverbindlich als Naturschutzgebiet im Sinn des § 23 BNatSchG oder als Nationalpark im Sinn des § 24 BNatSchG festgesetzt worden ist.

Zu § 3 (Evaluation)
Da die im EEG vorgegebene Flächenkulisse erstmalig durch eine Landesverordnung ausgeweitet wird, ist in § 3 vorgesehen, dass die Wirksamkeit der Verordnung zur Erreichung der Ziele nach § 1 Satz 1 sowie insbesondere die Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die Natur und Landschaft evaluiert und die Erfahrungen mit der Verordnung analysiert werden. Hierzu werden die für Energie, Landwirtschaft und Naturschutz zuständigen Ministerien bis zum 31.Dezember 2022 einen Bericht vorlegen. Dieser schließt in Anbetracht der nur schwer abschätzbaren agrarstrukturellen Auswirkungen und der technologischen Weiterentwicklung der Photovoltaik eine Betrachtung des Potenzials alternativer flächensparender neuer Photovoltaik-Technolo-

gien ein. Alternative Systeme und Verfahren für Freiflächenanlagen mit geringer Nutzungskonkurrenz zur landwirtschaftlichen Nutzung sind zu prüfen und werden daher in der Erforschung und Erprobung unterstützt.

Zu § 4 (Inkrafttreten)

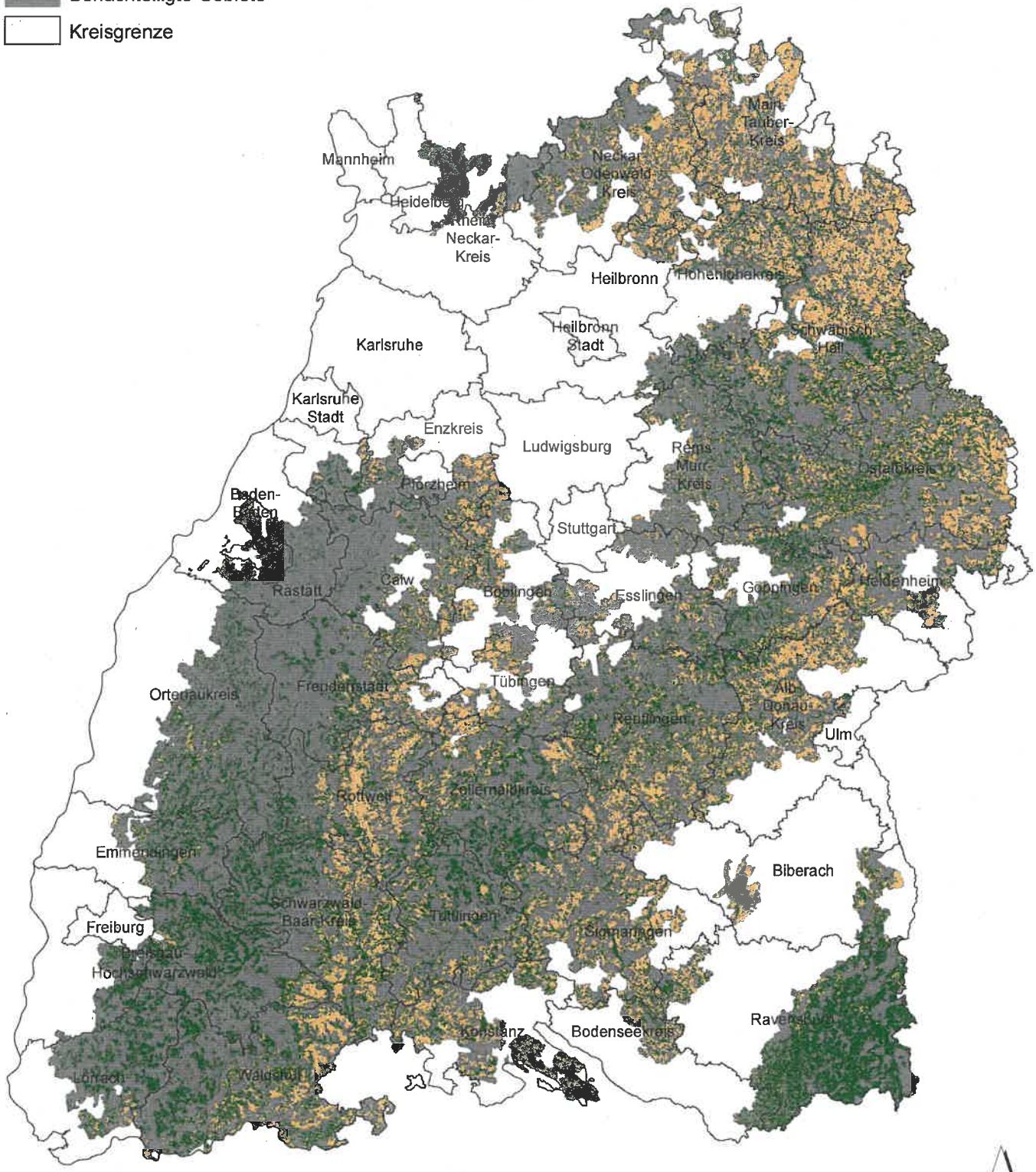
Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass dieser Rechtsverordnung (§ 37c Absatz 2 EEG 2017) ist zum 01.01.2017 in Kraft getreten.

Acker- und Grünlandflächen in Baden-Württemberg
- in benachteiligten Gebieten (Stand 1986/1997)

LUBW

Legende

- Ackerland - aus Tatsächlicher Nutzung (Basis-DLM)
- Grünland - aus Tatsächlicher Nutzung (Basis-DLM)
- Benachteiligte Gebiete
- Kreisgrenze



Kartengrundlage:
Räumliches Informations- und Planungssystem (RIPS) und
Digitales Landschaftsmodell (ATKIS®-Basis-DLM)
© Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg
(www.lgl-bw.de) Az.: 2851.9-1/19, Stand: 01/2015

Maßstab 1 : 1.200.000

0 10 20 30 40 50 km

N