

Leitfaden zur Planung und Bewertung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen aus raumordnerischer Sicht

***Vollzugshinweise zur vierten Landesverordnung zur Änderung der
Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm
vom 18. Januar 2023 (GVBl. S. 4)***

Inhalt

1. Einleitung und Zielsetzung	2
2. Auswirkungen auf den Raum, Beurteilung der Raumbedeutsamkeit	3
3. Ziele und Grundsätze der Raumordnung	6
4. Zielabweichungsverfahren	11
5. Bauleitplanung	16
6. Standorte	17
7. Abschließender Hinweis	19

1. Einleitung und Zielsetzung

Das Land Rheinland-Pfalz bekennt sich zu den Zielen des Pariser Klimaabkommens. Das Klimaschutzgesetz des Landes schreibt vor, dass die Treibhausgasemissionen in Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2050 um mindestens 90 Prozent im Vergleich zu den Gesamtemissionen im Referenzjahr 1990 gesenkt werden sollen. Im Rahmen des Regierungsprogramms 2021-2026 wurde das Ziel der Klimaneutralität in einem Korridor zwischen 2035 und 2040 definiert. Im Zuge dessen soll der Stromverbrauch bereits im Jahr 2030 vollständig aus erneuerbaren Energien gedeckt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, plant Rheinland-Pfalz einen jährlichen Netto-Ausbau von 500 Megawatt Photovoltaik und 500 Megawatt Windkraft. Im Hinblick auf die Photovoltaik sollen dabei etwa 50% der Nettoleistung über Freiflächen-Photovoltaikanlagen (nachfolgend „FFPVA“) realisiert werden. Hieraus ergibt sich ein großer Flächenbedarf. Für die Raumordnung gilt das Ziel, über die Sicherung geeigneter Flächen die räumlichen Voraussetzungen für solare Energienutzung zu schaffen und Konflikte mit anderen Raumnutzungen zu vermeiden.

Die Vierte Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (LEP IV)¹ enthält Ziele und Grundsätze für FFPVA, die von den nachfolgenden Planungsebenen zu beachten und zu berücksichtigen sind.

Der vorliegende Leitfaden mit Vollzugshinweisen („Leitfaden Freiflächen-Photovoltaik“) dient der Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren von FFPVA. Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen werden gebeten, die ihnen nachgeordneten unteren Landesplanungs- und Bauaufsichtsbehörden, die Träger der Regionalplanung sowie die kommunalen Gebietskörperschaften über diesen Leitfaden zu informieren.

¹ Vierte Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 18. Januar 2023 (GVBl. S. 4), in Kraft getreten am 31. Januar 2023.

2. Auswirkungen auf den Raum, Beurteilung der Raumbedeutsamkeit

FFPVA können sich in verschiedener Weise auf Raum und Umwelt auswirken. FFPV haben einen ausgeprägten Flächenbedarf. Dieser liegt je nach Geländeprofil und Modul-Ausrichtung zwischen 0,7 und 1,5 Hektar pro Megawatt installierter Leistung. Die PV-Anlagen konkurrieren dabei vor allem mit der landwirtschaftlichen Nutzung. Darüber hinaus kann je nach Lage die weitere Siedlungsentwicklung eingeschränkt werden. Zudem können sich Veränderungen des Landschaftsbildes und der Vegetation, der Bodenbeschaffenheit, Spiegelungseffekte, Versiegelungen sowie Flächenzerschneidungen und Barrierewirkungen ergeben.

All diese Faktoren spielen potenziell eine Rolle für die Frage der *Raumbedeutsamkeit*. Sie ist das grundlegende Kriterium, mit dem die raumplanerische Regelungsbefugnis und Bindung für Planungen, Vorhaben oder sonstige Maßnahmen eröffnet und begrenzt wird.

Nach § 3 Nr. 6 ROG sind *raumbedeutsame* Planungen, Vorhaben oder sonstige Maßnahmen durch die *Inanspruchnahme* des Raumes oder die *Beeinflussung* der räumlichen Entwicklung oder Funktion des Gebietes gekennzeichnet.

Hinzu kommt das Merkmal der *überörtlichen Bedeutung*, die anzunehmen ist insbesondere bei räumlichen *Wirkungen über das Gebiet einer Gemeinde hinaus*. Erforderlich ist eine *erhebliche Inanspruchnahme von Grund und Boden* oder eine *Prognose*, dass die räumliche Entwicklung oder Funktion des Gebietes *mit nennenswertem Gewicht* und einer *gewissen Signifikanz beeinflusst* werden.²

In die Prüfung einzubeziehen sind insbesondere Größe und tatsächliche Verhältnisse des Planungsraums (etwa Topografie, Vorbelastung, Summationseffekte) sowie die rechtlichen Vorgaben etwa in Schutzgebietsverordnungen oder in Raumordnungsplänen. So kann sich die Raumbedeutsamkeit von Planungen oder Maßnahmen aus deren Auswirkungen auf bestimmte Ziele der Raumordnung ergeben. Hingegen dürfte eine negative Vorbildwirkung kein entscheidendes Kriterium der Raumbedeutsamkeit sein.³

² vgl. im Einzelnen Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2019, § 3 Rn. 119 ff., und die dortigen weiteren Nachweise; Spannowsky/Runkel/Goppel/Runkel, 2. Aufl. 2018, ROG, § 3, Rn. 102 ff. mwN.

³ vgl. zum Ganzen Kment, aaO., Rn. 125 ff., und die dortigen weiteren Nachweise.

Die vorstehenden Hinweise gelten im Grundsatz und erfordern bei der gebotenen Beurteilung des Einzelfalles eine Betrachtung auch der Wechselwirkungen. Flächenvorgaben oder -grenzen in Hektar für FFPV zur Beurteilung der Raumbedeutsamkeit lassen sich wegen ihrer Eindimensionalität nicht bindend festsetzen.

Widerspricht ein raumbedeutsames Vorhaben Zielen der Raumordnung, bedarf es ggf. der Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens. Dabei gibt es keine gesetzliche Marginalitätsklausel, die „geringfügige“ Abweichungen von Zielen der Raumordnung ohne Zielabweichungsverfahren zulässt.⁴ Allerdings ist die grobe Maßstäblichkeit von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen, so dass insbesondere in Randbereichen von Vorranggebieten ein Zielkonflikt zu verneinen sein kann.⁵

Raumordnerische Instrumente zur Steuerung von raumbedeutsamen Nutzungsansprüchen sind sowohl die Raumordnungspläne mit Ausweisungen von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten als auch raumordnerische Prüfungen. Diese beziehen sich als Raumverträglichkeitsprüfungen nach §§ 15, 16 ROG⁶ und vereinfachte raumordnerische Prüfung nach § 18 Landesplanungsgesetz (LPIG) grundsätzlich auf konkrete Vorhaben.

Verzicht auf raumordnerische Prüfungen

Die Landesplanungsbehörden sollen im Rahmen ihrer Beratungsfunktion den Vorhabenträger möglichst frühzeitig darauf hinweisen, dass dieser die Durchführung einer Raumverträglichkeitsprüfung bei der für Raumordnung zuständigen Landesbehörde nicht beantragen muss, sondern gemäß § 15 Abs. 4 S. 1 ROG ein Wahlrecht hat. Aus Gründen der dringend notwendigen Beschleunigung von Planungen und Vorhaben zum Ausbau erneuerbarer Energien ist von den oberen und unteren Landesplanungsbehörden bei Vorhaben für Freiflächen-PV-Nutzung die durch § 15 Abs. 4 ROG gegebene Möglichkeit anzuwenden und auf die Forderung nach Durchführung bzw. auf die Einleitung von Raumverträglichkeitsprüfungen im Regelfall

⁴ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 9. Januar 2002, 8 C 11200/01.OVG

⁵ Bäumler, Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz, § 8 Ziff. 4.

⁶ Nachfolgend zitiert gemäß Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG, BGBl. I Nr. 88 vom 28.03.2023), der am 29. September 2023 in Kraft tritt.

zu verzichten; lediglich in begründeten Ausnahmefällen, nämlich wenn sie befürchtet, dass die Planung oder Maßnahme im Hinblick auf die in § 15 Abs. 1 S. 2 ROG genannten Kriterien zu raumbedeutsamen Konflikten führen wird, soll die für Raumordnung zuständige Landesbehörde ein Raumordnungsverfahren einleiten (§ 15 Abs. 4 S. 4 ROG); dies ist von ihr entsprechend zu dokumentieren.⁷

Eine Schwelle oder Größenordnung wird nicht vorgegeben, so dass auch für Solarparks mit einer Vorhabenfläche von über 30 ha nicht zwingend eine raumordnerische Prüfung durchgeführt werden muss. Jedenfalls dann, wenn diese Größenordnung wesentlich überschritten wird und von dem Vorhaben die Gemarkungen von zwei verschiedenen Trägern der Flächennutzungsplanung betroffen sind, ist zu prüfen, ob aus weiteren Gründen der Anwendungsbereich eines Raumordnungsverfahrens eröffnet ist.

Anforderungen an die für eine Erstbeurteilung des Vorhabens erforderlichen Unterlagen sollen auf das erforderliche Mindestmaß sowie Alternativprüfungen für FFPVA auf das Gebiet der Ortsgemeinde beschränkt werden. Dies gilt unabhängig vom Vorliegen eines Privilegierungstatbestandes.

Auch auf die Durchführung vereinfachter raumordnerischer Prüfungen soll verzichtet werden. Insoweit sind von den Landesplanungsbehörden raumordnerische Belange in die nachfolgenden Bauleitplanverfahren einzubringen.

Soweit keine Bauleitplanverfahren für FFPVA aufgrund der Fallgestaltung nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB⁸ oder § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB⁹ erforderlich sind, sollen die Bauaufsichtsbehörden die Landesplanungsbehörden im Hinblick auf die Raumbedeutsamkeit nach § 35 Abs. 3 S. 3 Hs. 1 BauGB beteiligen. Bauaufsichtlich

⁷ Gleichermaßen gilt dies für Vorhaben der Windenergie.

⁸ Mit Wirkung vom 01.01.2023 ist das Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die EE im Städtebaurecht in Kraft getreten. In § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB wurde eine Teilprivilegierung von FFPV in einem 200 Meter-Streifen längs von Bundesautobahnen und Schienenwegen des übergeordneten Netzes eingeführt.

⁹ Mit Wirkung vom 07.07.2023 ist das Gesetz zur Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften in Kraft getreten (BGBl. 2023 I Nr. 176). Mit Artikel 1 Nr. 10 wurde in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB eine Privilegierung von Agri-PV-Anlagen nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 EEG im Außenbereich eingeführt. Demnach sind solche Anlagen zulässig, wenn das Vorhaben in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang zu einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb oder zu einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung nach § 35 Absatz 1 Nr. 1 oder 2 BauGB steht, seine Grundfläche höchstens 2,5 ha beträgt und je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben wird.

besteht auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren der Bezug zur Raumordnung über die Prüfung des BauGB (§ 35) und sonstiger öffentlich-rechtlicher Vorschriften (§ 66 Abs. 1 S. 1 Nr. 10, Abs. 4 S. 1 LBauO). Zu beachten sind dabei die Monatsfristen für die Fiktion der Baugenehmigung („gilt als erteilt“) zum einen bei der Beteiligung anderer Behörden (§ 65 Abs. 5 S. 3 Hs. 1 iVm. S. 1 LBauO) und zum anderen ab der Feststellung der Vollständigkeit des Bauantrages (§ 66 Abs. 5 S. 5 iVm. S. 2 LBauO) sowie die entsprechenden Verlängerungsmöglichkeiten (§ 65 Abs. 5 S. 3 Hs. 2 und § 66 Abs. 5 S. 3 und S. 4 LBauO).

Eine landesplanerische Stellungnahme nach § 20 LPlG soll nur auf Antrag gegenüber dem Träger der Bauleitplanung abgegeben werden. Die bei der Aufstellung der Bauleitpläne maßgeblichen Erfordernisse der Raumordnung können anstelle einer vorgelagerten landesplanerischen Stellungnahme auch in den Beteiligungsverfahren nach BauGB mitgeteilt werden. Im Fall eines Antrags auf Abgabe einer landesplanerischen Stellungnahme soll diese innerhalb von vier Wochen nach Antragseingang von der zuständigen Landesplanungsbehörde abgegeben werden.

Die Bindung der Planungs- und Vorhabenträger an die Ziele der Raumordnung bleibt von dem Verzicht auf raumordnerische Prüfverfahren bzw. deren Entfall oder einer formellen landesplanerischen Stellungnahme unberührt.

3. Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Das Landesentwicklungsprogramm enthält in Kapitel 5.2.1 Erneuerbare Energien Vorgaben zur Planung von FFPVA.

Ziele des LEP

Festlegungen zur räumlichen Nutzung von FFPVA in den Regionalplänen sind auf der Basis von Energiekonzepten zu treffen (Z 162). Angesichts der Dringlichkeit des Ausbaus erneuerbarer Energien können die Regionalplanungsverfahren auch vor der Aktualisierung vorhandener oder Finalisierung und Annahme erstmaliger Energiekonzepte durchgeführt werden.

Es besteht die in der Vierten Teilfortschreibung des LEP IV neu aufgenommene Verpflichtung, in den Regionalplänen Vorbehaltsgebiete für FFPVA auszuweisen (Z 166 b). Darüber hinaus können Vorranggebiete für FFPVA ausgewiesen werden (Z 166 b, Begründung zu G 166 c). In Betracht kommt dabei insbesondere die

Sicherung kommunaler Planungen und möglicher Erweiterungsgebiete für FFPVA sowie der 200 m-Korridor nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB.

Für die Regionalplanung besteht eine Verpflichtung, Ausweisungen auch entlang linienförmiger Infrastrukturtrassen vorzunehmen (Z 166 b).

Die Planung und Errichtung von FFPVA in den Kernzonen und den Rahmenbereichen der UNESCO-Welterbegebiete Oberes Mittelrheintal und Obergermanisch-Raetischer Limes ist weiterhin nicht zulässig (Z 166 a).

Grundsätze des LEP

FFPVA sollen ausdrücklich entlang von linienförmigen Infrastrukturtrassen errichtet werden.¹⁰ Bei der Errichtung von FFPVA soll dem Gedanken des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden sowie der Berücksichtigung von Schutzaspekten Rechnung getragen werden (G 166, Begründung zu G 166). Insoweit können neben naturschutzfachlichen Aspekten auch ertragsstarke Flächen grundsätzlich eine - der Abwägung zugängliche - Flächenbegrenzung darstellen.

Nach G 166 soll als Kenngröße für vergleichsweise ertragsschwächere landwirtschaftliche Flächen die regionaltypische Ertragsmesszahl herangezogen werden (vgl. hierzu unter Punkt 6. „Standortkonzepte“).

Eine Abweichung von den Grundsatzvorgaben ist im Rahmen einer einzelfallbezogenen Abwägung möglich.

Nach G 166 c soll im Rahmen eines Monitorings die Überplanung und Nutzung von Ackerflächen für den Bau von FFPVA beobachtet werden. Damit wird einer möglichen Verschärfung von Flächenkonkurrenzen mit den Belangen der Landwirtschaft und der Sicherung der Lebensmittelproduktion Rechnung getragen: Insoweit soll landesweit die Nutzung von Ackerflächen für den Bau von weiteren FFPVA (Stichtag: 31. Dezember 2020) auf 2 Prozent begrenzt werden. Bezugsgröße der Prozentangabe ist die Ackerfläche des Landes, nicht die gesamte Landesfläche.

¹⁰ Für die Bauleitplanung gilt insoweit dieser Planungsgrundsatz; für die Regionalplanung besteht dies als Verpflichtung nach Z 166 b.

In einzelnen Kommunen können auch mehr als 2 Prozent ihrer Ackerfläche für FFPV-Anlagen in Anspruch genommen, d.h. überplant werden, solange dies mit den Belangen der örtlichen Landwirtschaft vereinbar ist (vgl. Begründung zu G 166 c). Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind nach den Vorschriften des Baugesetzbuches dabei insbesondere auch die Belange der Landwirtschaft zu berücksichtigen, die Notwendigkeit der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen soll begründet werden (§§ 1 Abs. 6 Nr. 8 b), 1a Abs. 2 S. 4 BauGB).

Das Monitoring soll auf regionaler und landesweiter Ebene erfolgen.

Die Träger der Bauleitplanung eines jeden Landkreises sollen den zuständigen unteren Landesplanungsbehörden zum jeweiligen Quartalsende eines Jahres über formelle Planungen und Beschlüsse zu FFPVA berichten.

Im Zuge des Monitorings sollen hierbei neben den geometrischen Objekten der Bauflächen und Baugebiete auch Sachdaten übermittelt werden. Dazu zählt die

- Angabe, ob das Gebiet innerhalb des 200 m-Korridor entlang linienförmiger Infrastrukturen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB liegt¹¹,
- Angabe, ob das Gebiet entlang anderer linienförmiger Infrastrukturen wie Bundes- und Landstraßen, sonstigen Eisenbahnstrecken oder Stromfreileitungen des Übertragungsnetzes liegt,
- Angabe, ob das Gebiet innerhalb des 500 m-Korridors gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 2 c) EEG liegt,
- Nutzung der überplanten Fläche zum Planungsstand (insbesondere landwirtschaftliche Nutzung, Grünfläche oder Ackerfläche) und die
- durchschnittliche Ertragsmesszahl im Plangebiet

Anlagebezogen sollen Angaben erfolgen über

- Förderung nach EEG oder Direktvermarktung
- Planungsstände (geplant, beantragt, falls genehmigungspflichtig, Genehmigungsdatum, Datum der Inbetriebnahme bzw. Netzanschluss)
- Nennleistung.

¹¹ vgl. auch die seit dem 07.07.2023 geltende Privilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB (s.o. Ziff. 2.)

Die unteren Landesplanungsbehörden und die kreisfreien Städte stellen die Informationen den oberen Landesplanungsbehörden zur Verfügung. Diese geben nach Validierung die Daten und Informationen an die oberste Landesplanungsbehörde sowie auszugsweise Informationen über wirksame Bauleitpläne an die jeweilige Planungsgemeinschaft weiter. Im Rahmen der regionalen Raumordnungsberichte und des landesweiten Raumordnungsberichts sind die Daten auszuwerten und zu veröffentlichen. Gesonderte Berichterstattungen sind auch auf Ebene der Planungsgemeinschaften und der Struktur- und Genehmigungsdirektionen möglich.

Das Monitoring ist eine Konkretisierung der Auskunftspflicht nach § 22 LPIG. Die Daten sind zudem in das Raumordnungskataster aufzunehmen (§ 21 LPIG).

Ziele und Grundsätze der Regionalplanung; konzeptionelle Hinweise für die Regional- und Bauleitplanung

Auf Ebene der Regionalen Raumordnungspläne können textliche und zeichnerische Zielfestlegungen bestehen, die FFPVA ausschließen. Dies kann z.B. der Fall sein bei Vorranggebieten für Landwirtschaft, für den Regionalen Biotopverbund oder für Rohstoffsicherung sowie bei Festlegungen mit Bezug zu Denkmal- und Landschaftsbildschutz.

Unbeschadet der Anpassungspflicht der Regionalpläne an die Ziele des LEP IV sollen die Träger der Regionalplanung prüfen, inwieweit regionalplanerische Hemmnisse für FFPVA zurückgenommen werden können. In Betracht kommen dabei insbesondere textliche Ausnahmeformulierungen, kartographische Überlagerungen von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten oder eine Abstufung von Zielen des Regionalplans zu Grundsätzen.

In einem Korridor von 200 m entlang linienhafter Infrastrukturen sollen regionalplanerische Restriktionen gegenüber FFPVA soweit möglich vermieden und eine Positivplanung in Betracht gezogen werden (vgl. Z 166 b, § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB). Dies kann auch bei vergleichsweise höheren Ertragsmesszahlen als dem Landesdurchschnitt erfolgen, um eine Bündelung linienhafter Strukturen zu

ermöglichen sowie sehr hochwertige Freiräume und landwirtschaftliche Flächen im übrigen Planungsraum zu bewahren. Eine Berücksichtigung von FFPVA innerhalb von 500 m-Korridoren von Autobahnen und Schienenwegen dient dem im EEG für die Vergütungsansprüche verankerten Raum.

Den Möglichkeiten von Agri-Photovoltaik-Freiflächenanlagen zur Flächenschonung und Vereinbarkeit der Gewinnung von Solarenergie mit landwirtschaftlichen Belangen soll in den Regionalplänen mit verbindlichen Regelungen Rechnung getragen werden. Bei Ausweisungen zum Schutz des Freiraums und für den Biotopverbund sind Formulierungen zu prüfen, die eine Solarenergienutzung nicht von vorneherein unzulässig machen.¹²

Auch auf Ebene der Regional- und Bauleitplanung ist insoweit der in § 2 EEG verankerte Vorrang für erneuerbare Energien zu berücksichtigen. Dem überragenden öffentlichen Interesse und der Dienlichkeit der erneuerbaren Energien in Bezug auf die öffentliche Sicherheit kommt auch im Rahmen der planerischen Abwägung ein besonderes, gesteigertes Gewicht zu.

In den Regional- und Bauleitplänen soll möglichst darauf geachtet werden, dass Gebiete, in denen sowohl eine Ausweisung für FFPVA als auch für Windenergieanlagen möglich ist, vorrangig Flächen für Windenergie ausgewiesen werden.¹³ Hintergrund sind die Verpflichtungen zur umfassenden Ausweisung von Windenergiegebieten, die sich aus dem Windenergieflächenbedarfsgesetz ableiten, sowie die flächeneffizientere Energieerzeugung von Windenergieanlagen.

Gleichwohl können FFPVA innerhalb eines Windenergiegebietes als untergeordnete Nutzung planerisch ermöglicht werden, wenn sie mit der Windenergienutzung kompatibel sind und der Windenergie einschließlich Repoweringmöglichkeiten planungsrechtlich gesichert der Vorrang eingeräumt bleibt. Die Durchsetzbarkeit der Windenergienutzung im gleichen Plangebiet kann in diesem Fall insoweit mit räumlichen und zeitlichen Einschränkungen der FFPVA einhergehen.

¹² Solarparks können bei entsprechender Ausgestaltung mit positiven Wirkungen auf Ökosysteme einhergehen. Vgl. „Leitfaden für naturverträgliche und biodiversitätsfreundliche Solarparks“, Technische Hochschule Bingen, 2021.

¹³ Die Beachtungspflicht der Ziele der Raumordnung bleibt unberührt.

Bei bestehenden Windenergieanlagen in ausgewiesenen Windenergiegebieten können FFPVA bei Vorliegen der planungsrechtlichen Möglichkeiten in den Abstandsbereichen zwischen den einzelnen Windenergieanlagen errichtet werden. Hierzu muss eine Rückbauverpflichtung für die FFPVA im Fall der Beanspruchung der Flächen durch neue oder repowerte Windenergieanlagen vorliegen.

4. Zielabweichungsverfahren

Die Errichtung von Solaranlagen auf Flächen, die mit verbindlichen Zielen der Raumordnung belegt sind (z. B. Vorranggebiete für den regionalen Biotopverbund, Vorranggebiete für die Landwirtschaft), ist nach Maßgabe der jeweiligen Regionalen Raumordnungspläne grundsätzlich ausgeschlossen.¹⁴ Im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens (§ 6 Abs. 2 ROG, § 10 Abs. 6 LPIG) kann geprüft werden, ob eine Abweichung von dem tangierten Ziel ausnahmsweise zugelassen werden kann.

Erforderliche Zielabweichungsverfahren sind isoliert, d.h. ohne das Erfordernis eines zusätzlichen raumordnerischen Verfahrens, auf Ebene der oberen Landesplanungsbehörden durchzuführen.

Zielabweichungsverfahren sollen auch ohne Vorliegen von Alternativprüfungen bzw. Standortkonzepten eingeleitet werden. Von Forderungen an den Antragsteller, Alternativprüfungen über das Gebiet der Ortsgemeinde hinaus vorzulegen, ist abzusehen. Alternativprüfungen für Photovoltaik-Standorte sollen auf das Gebiet der Ortsgemeinde beschränkt werden. Kommunale Antragsteller sollen die PV-Potenziale möglicher Dachflächenstandorte auf öffentlichen Einrichtungen sowie der Überdachungsmöglichkeit großflächiger Parkplätze möglichst überschlägig darlegen, um einen parallelen Ausbau von Freiflächen- und Dachflächenphotovoltaik voranzutreiben.

Die Zulassung der Zielabweichung soll dann erfolgen, wenn diese gemäß § 10 Abs. 6 LPIG „aufgrund veränderter Tatsachen oder Erkenntnisse unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und der regionale Raumordnungsplan in seinen

¹⁴ s.o. Ziff. 2.

Grundzügen nicht berührt wird“. Dabei ist relevant, ob die Abweichung durch das „planerische Wollen gedeckt“ ist; „es muss - mit anderen Worten - angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte“.¹⁵ Die der Ursprungsplanung nachfolgende weitere Entwicklung der Umstände ist regelmäßig mit veränderten Tatsachen und Erkenntnissen verbunden, die zum Abweichungsverfahren führen. So ist die sich zuspitzende Klima- und Energiekrise mit grundlegenden Transformationsprozessen und rechtlichen Veränderungen (z.B. § 2 EEG, 4. Teilfortschreibung LEP IV, EU-Notfallverordnung) ein wesentlicher Aspekt für die Einzelfallprüfung, ob der Plangeber mit dem Wissen und der Verantwortung von heute anders vorgegangen wäre und vorginge im Hinblick auf Freiflächen-PV.

Für Zielabweichungsverfahren von den Vorgaben des LEP IV im Kapitel Erneuerbare Energien besteht angesichts der erst am 30. Januar 2023 erfolgten vierten Teilfortschreibung des Kapitels Erneuerbare Energien des LEP IV kein Raum. Insoweit sind Zielabweichungsverfahren insbesondere hinsichtlich des Verbots der Planung und Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in den UNESCO-Welterbegebieten nach Z 166 a aussichtslos und entsprechende Anträge grundsätzlich unzulässig.

Bis die regionalen Raumordnungspläne an die 4. Teilfortschreibung LEP IV angepasst sind, sollen Zielabweichungsverfahren für FFPVA von den hierfür zuständigen oberen Landesplanungsbehörden anhand folgender Kriterien beurteilt werden:

a) FFPVA-Vorhaben, die als Agri-PVA¹⁶ ausgestaltet werden

Unter Agri-PV versteht sich ein Verfahren zur gleichzeitigen Nutzung von Flächen zur landwirtschaftlichen Produktion sowie der PV-Stromerzeugung. Somit stellt Agri-PV eine Technologie dar, mit der die Flächeneffizienz, der mögliche Ausbau der PV-Leistung und der Erhalt fruchtbarer Ackerflächen für die Landwirtschaft in Einklang gebracht werden kann. Soweit Agri-Photovoltaik-Freiflächenanlagen (Agri-Photovoltaik) innerhalb von landwirtschaftlichen Vorranggebieten errichtet werden sollen, ist dies raumordnerisch mit einem Vorranggebiet für die Landwirtschaft nur vereinbar, wenn eine möglichst uneingeschränkte Landbewirtschaftung durchführbar

¹⁵ BVerwG, 4 C 8/10, NVWZ 2011, 821; Bäumler, Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz, § 8 Ziff. 4.

¹⁶ entsprechend DIN SPEC 91434; vgl. auch die seit dem 07.07.2023 geltende Privilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB (s.o. Ziff. 2.).

ist. In landwirtschaftlichen Vorranggebieten kann eine Flächenmehrfachnutzung in Frage kommen (G 166 c).

- (1) Auch bei Agri-PV soll gemäß Begründung des LEP IV eine möglichst uneingeschränkte Landbewirtschaftung durchführbar sein. In den bisherigen Regionalplänen sind keine Regelungen zu Agri-PV enthalten. Daher sind auch für Agri-PV-Vorhaben auf Vorranggebieten Landwirtschaft Zielabweichungsverfahren durchzuführen.
- (2) Zielabweichungen sind grundsätzlich möglich.
- (3) Veränderte Tatsachen oder Erkenntnisse liegen auch aufgrund der vierten Teilfortschreibung des LEP IV vor (Begründung zu G 166c).
- (4) Die Feststellung, dass durch die Zielabweichung die Grundzüge des jeweiligen RROP nicht berührt werden, kann mit folgendem Argument unterlegt werden:
Die mit der regionalplanerischen Zielfestlegung beabsichtigte Raumnutzung Landwirtschaft lässt sich auch weiterhin auf der Fläche realisieren.

b) FFPVA, die mit überwiegendem Flächenanteil von der Privilegierung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB erfasst sind¹⁷

- (1) Zielabweichungen sind grundsätzlich möglich.
- (2) Veränderte Tatsachen oder Erkenntnisse liegen auch durch die Neuregelung in § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB vor.
- (3) Die Feststellung, dass durch die Zielabweichung die Grundzüge des jeweiligen RROP nicht berührt werden, kann mit folgenden Argumenten unterlegt werden:
- (4) Der Bundesgesetzgeber hat den Raum, für den die Privilegierung gilt, abschließend definiert. Bereits durch die Beschränkung auf flächenmäßig deutlich untergeordnete Teilräume der jeweiligen Planungsregionen werden die Grundzüge des Gesamtplans nicht berührt. Schon allein durch die räumliche Beschränkung aufgrund § 35 BauGB ist keine Vorwirkung für den übrigen Planungsraum gegeben.

c) FFPVA im sonstigem Plangebiet

- (1) Zielabweichungen sind im Einzelfall möglich.
- (2) Veränderte Tatsachen oder Erkenntnisse können auch durch Beschlüsse des Trägers der Regionalplanung vorliegen.

¹⁷ vgl. auch die seit dem 07.07.2023 geltende Privilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB (s.o. Ziff. 2.).

- (3) Die Feststellung, dass durch die Zielabweichung die Grundzüge des jeweiligen RROP nicht berührt werden, kann mit folgenden Argumenten unterlegt werden: Von der Zielabweichung wird nur ein flächenmäßig untergeordneter Anteil des konkret betroffenen Vorranggebietes, zumindest aber der Vorranggebietskulisse in der Orts- oder Verbandsgemeinde erfasst, wobei auch die Summationswirkung von Zielabweichungen berücksichtigt wird.
- (4) Von der Zielabweichung werden flächenmäßig überwiegend bisher als Grünland genutzte Flächen erfasst.
- (5) Auch während der Nutzungsdauer der Flächen als PVA sollte eine landwirtschaftliche Grünlandnutzung in Form von Beweidung ermöglicht werden.
- (6) Für die Vorhaben kann – je nach Einzelfall – eine zeitliche Befristung in Ansatz gebracht werden, um dem Aspekt der dauerhaften Beeinträchtigung des Ziels Vorranggebiet Landwirtschaft zu begegnen. Im Rahmen der Bauleitplanung wird sowohl die zeitliche Befristung als auch die Anschlussnutzung Landwirtschaft festgelegt.
- (7) Die Zielabweichung erfolgt unter der Maßgabe,
- dass für die erforderlichen Ausgleichsflächen keine weiteren landwirtschaftlichen Flächen (unabhängig von ihrer raumordnerischen Einstufung) der Nutzung entzogen werden.
 - dass für den/die bisher bewirtschaftenden Pächter – bei Bedarf – entsprechende Ersatzflächen bereitgestellt werden müssen.
 - für das Gebiet der betroffenen Verbandsgemeinde – wenn noch nicht vorhanden – ein entsprechendes Kriterien- oder Standortkonzept (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) für FFPVA aufgestellt wird.

Materielle Voraussetzung für die Zulassung der Zielabweichung ist ferner, dass der Raumordnungsplan in seinen Grundzügen unberührt bleibt. Wenn allerdings die grundsätzliche Planungskonzeption z. B. aufgrund der bindenden Vorgabe eines höherrangigen Raumordnungsplans geändert werden muss, ein Vorhaben aber bereits im Vorgriff auf die vorgegebene neue Planungskonzeption vor der Anpassung des nachrangigen Raumordnungsplans im Wege eines Zielabweichungsverfahrens

realisiert werden soll, ist die Ablehnung der Zielabweichung unter Hinweis auf das grundsätzliche Entgegenstehen der alten Planungskonzeption nicht zulässig.¹⁸

Eine zeitliche Befristung von FFPVA geht in der Regel über den Planungszeitraum eines Regionalplans hinaus.¹⁹ Insoweit entbindet eine zeitliche Befristung nicht von der Notwendigkeit, bei Zielbetroffenheit ein Zielabweichungsverfahren durchzuführen.

Eine Tierhaltung als Form der Beweidung entbindet nicht von der Zielbetroffenheit landwirtschaftlicher Vorranggebiete bei FFPVA.

Die raumordnerische Vertretbarkeit der Zielabweichung ist in allen Fällen anhand der in G 166 LEP IV genannten Aspekte zu prüfen.

In allen Fallkonstellationen liegen veränderte Tatsachen oder Erkenntnisse im Sinne von § 2 EEG und der EU-Notfallverordnung vor.

Der Ausbau der erneuerbaren Energien liegt gemäß § 2 EEG im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Sicherheit. In der Schutzgüterabwägung sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang eingebracht werden. Der Belang des Ausbaus der erneuerbaren Energien ist im Rahmen von Zielabweichungsverfahren als raumordnerisches Zulassungsverfahren entsprechend zu gewichten.

Mit In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG, (BGBl. I Nr. 88 vom 28.03.2023)²⁰ steht der zuständigen oberen Landesplanungsbehörde nach der neuen Soll-Vorschrift des § 6 Abs. 2 ROG auf der Rechtsfolgenseite nur noch ein sehr eingeschränktes Ermessen zu; sofern kein atypischer Fall vorliegt, ist der Zielabweichung zuzustimmen: Bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen soll einem Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung stattgegeben werden.

Bereits jetzt sollen grundsätzlich Zielabweichungsverfahren im Sinne des Ausbaus erneuerbarer Energien zügig abgeschlossen werden; die Aufnahme von Nebenbestimmungen in den Zielabweichungsbescheid (für die nachfolgende

¹⁸ Bäumler, Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz, § 8 Ziff. 4.

¹⁹ Regionalpläne sind gemäß LPIG nach 10 Jahren fortzuschreiben bzw. neu aufzustellen.

²⁰ Die Änderungen des Raumordnungsgesetzes treten am 29. September 2023 in Kraft.

Bauleitplanung, ggfs. auch für städtebauliche Verträge, sofern keine Bauleitplanung erforderlich ist) bleibt möglich.

Antragstellung im Zielabweichungsverfahren

Neben den kommunalen Gebietskörperschaften können auch Personen des Privatrechts Abweichungen vom raumordnerischen Ziel „Vorranggebiet Landwirtschaft“ beantragen (§§ 6 Abs. 2, 4 Abs. 2 ROG, §§ 10 Abs. 6, 8 Abs. 3 S. 2 LPlG). Zulässiger Anknüpfungspunkt ist das konkrete bauaufsichtliche Zulassungsverfahren (§ 4 Abs. 2 ROG), da dort Belange der Raumordnung geprüft werden.²¹

5. Bauleitplanung

PV-Freiflächenanlagen sind bauplanungsrechtlich einerseits nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB privilegierte Vorhaben im Außenbereich auf einer Fläche längs von Autobahnen sowie Schienenwegen des übergeordneten Netzes im Sinne des § 2b des Allgemeinen Eisenbahngesetzes mit mindestens zwei Hauptgleisen bis 200m Entfernung vom Rand der Fahrbahn.

Unabhängig von dieser Privilegierungstatbestand²² sind die Ziele der Raumordnung zu beachten, soweit es sich um ein raumbedeutsames Vorhaben handelt.²³

Auf anderen Flächen erfordert der Bau einer FFPVA in aller Regel einen Bebauungsplan. Soweit für FFPVA im Außenbereich die Aufstellung von Bauleitplänen erforderlich ist²⁴, sind diese an die Ziele der Raumordnung anzupassen (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB) und müssen landesplanerische Grundsätze im Rahmen der Abwägung berücksichtigen. Seitens der Landes- und Regionalplanung soll von Forderungen zu einer Finalisierung kommunaler Steuerungskonzepte für FFPVA vor einem Fortgang kommunaler Planungsverfahren abgesehen werden.

Im Zuge einer Änderung des Flächennutzungsplans können durch die Ausweisung von Sonderbauflächen „Photovoltaik“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 Baunutzungsverordnung – BauNVO) oder von Standorten für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer

²¹ S.o. Ziff. 2.

²² vgl. auch die seit dem 07.07.2023 geltende Privilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB (s.o. Ziff. 2.).

²³ S.o. Ziff. 2.

²⁴ Sofern nicht ausnahmsweise eine Zulassung im Einzelfall nach § 35 Abs. 2 BauGB möglich ist.

Strahlungsenergie (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) die Rahmenbedingungen für die FFPVA geschaffen werden. Der Bebauungsplan ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (Entwicklungsgebot, § 8 Abs. 2 BauGB). Die Festsetzung im Bebauungsplan erfolgt in der Regel über ein „Sonstiges Sondergebiet (§ 11 Abs. 2 BauNVO). Für großflächige FFPVA kann zur planungsrechtlichen Sicherung die Entwicklung über einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan in Betracht kommen (§ 12 BauGB).

AGRI-PV²⁵

Um die Nutzung von Agri-PV und landwirtschaftlicher Nutzung zu vereinbaren (im Sinne der Begründung zu G 166 c 4. Teilfortschreibung LEP IV, Satz 4), soll grundsätzlich bei den technischen Ausführungen die DIN-Norm SPEC 91434 (Stand 02.03.2023) berücksichtigt werden. Mindestens sollen jedoch folgende Parameter beachtet werden:

- Der Verlust an landwirtschaftlich nutzbarer Fläche durch Aufbauten und Unterkonstruktionen darf höchstens 10 Prozent der Gesamtprojektfäche bei Kategorie I und höchstens 15 Prozent bei Kategorie II betragen. Zu Kategorie I zählen dabei Anlagen mit einer Aufständering mit lichter Höhe und zu Kategorie II Anlagen mit einer bodennahen Aufständering.

Eine Ausweisung von Vorbehaltsgebieten für Agri-PV-Anlagen in den Regionalplänen bzw. entsprechender Sonderflächen und Sonderbaugebiete in den Bauleitplänen ist grundsätzlich möglich.

6. Standorte

Standortprioritäten für FFPVA können insbesondere sein:

- Flächen entlang von Autobahnen und großräumigen/überregionalen Schienenwegen bis zu einer Entfernung von 200 m (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB), sofern insbesondere Belange des Arten- und Naturschutzes und regionalplanerische Ziele, insbesondere der Landwirtschaft sowie Sicherheitsaspekte, nicht entgegenstehen²⁶

²⁵ vgl. auch die seit dem 07.07.2023 geltende Privilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB (s.o. Ziff. 2.).

²⁶ vgl. auch die seit dem 07.07.2023 geltende Privilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB (s.o. Ziff. 2.).

- Konversionsflächen mit hohem Versiegelungsgrad und ohne ökologische Funktion (G 166 4. TF LEP IV)
- sonstige brachliegende, ehemals baulich genutzte bzw. versiegelte Flächen im Außenbereich
- Ertragsschwache, artenarme oder vorbelastete Acker- und Grünlandflächen (G 166 4. TF LEP IV):

Die landesweite durchschnittliche EMZ liegt bei 35. Entsprechend kann landesweit davon ausgegangen werden, dass Flächen mit einer durchschnittlichen EMZ kleiner als 35 tendenziell ertragsschwächer sind. Auf Ebene der zuständigen kommunalen Verwaltungseinheiten können die lokaltypischen durchschnittlichen EMZ abweichen. In diesen Fällen sollen die jeweils zuständigen Träger der Bauleitplanung ihrer Abwägung die lokaltypischen durchschnittlichen EMZ zur angemessenen Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe zugrunde legen. Demnach soll zur Beurteilung der Ertragsfähigkeit die durchschnittliche EMZ des Projektgebiets zur lokal typischen durchschnittlichen EMZ ins Verhältnis gesetzt werden.

Die Berechnung der EMZ erfolgt nach den Vorgaben des Gesetzes zur Schätzung des landwirtschaftlichen Kulturbodens (Bodenschätzungsgesetz – BodSchätzG vom 20.12.2007). In § 9 ist festgelegt, dass die EMZ die natürliche Ertragsfähigkeit einer bodengeschätzten Fläche ausdrückt. Nach den Vorgaben des BodSchätzG ist die EMZ das Produkt einer Fläche in Ar und der Acker- oder Grünlandzahl (Wertzahlen).

Die Daten der Bodenschätzung werden in Rheinland-Pfalz durch die „Amtlichen Landwirtschaftlichen Sachverständigen (ALS)“ bei den Finanzämtern erhoben. Die Ergebnisse liegen flurstückscharf digital im Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS®) vor²⁷.

Ebenso können Daten der durchschnittlichen EMZ auf Ebene der rheinland-pfälzischen Gemarkungen über das Landesamt für Steuern bezogen werden²⁸.

Die durchschnittlichen EMZ wird mit folgender Formel berechnet:

²⁷ WFS-Dienst Bodenschätzung zur Berechnung der EMZ für einzelne Grundstücke: <https://www.geoportal.rlp.de/registry/wfs/571?REQUEST=GetCapabilities&VERSION=1.1.0&SERVICE=WFS>

²⁸ EMZ der rheinland-pfälzischen Gemarkungen: <https://www.lfst-rlp.de/unsere-themen/grundsteuer/unser-service-fuer-sie-luf>

$$\text{Durchschnittliche Ertragsmesszahl} = \frac{\text{Summe der Ertragsmesszahlen}}{\text{Bodengeschätzte Fläche in AR}}$$

- Geeignete Standorte für FFPVA sind Gewerbe- und Industriegebiete nach §§ 8 Abs. 2 Nr. 1, 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO. Aufgrund des nach Z 166 a LEP IV erfolgten Ausschlusses von FFPVA in den Kernzonen und Rahmenbereichen der UNESCO-Welterbegebiete „Oberes Mittelrheintal“ und „Obergermanisch-Raetischer Limes“ sind FFPVA in Gewerbe- und Industriegebieten dieser Welterbegebiete jedoch ausgeschlossen.
- Deponien können ebenfalls geeignete Standorte für FFPVA sein (vgl. Begründung zu G 166 der 4. Teilfortschreibung LEP IV), sofern dies mit den abfallrechtlichen Anforderungen (z. B. Schutz der Deponieabdichtung), dem Sanierungserfordernis und den bauordnungsrechtlichen Anforderungen (Standfestigkeit der baulichen Anlagen) vereinbar ist

Ausschlussgebiete für FFPVA sind insbesondere:

- nach Z 166a LEP IV die Kernzonen und Rahmenbereiche der UNESCO-Welterbegebiete „Oberes Mittelrheintal“ und „Obergermanisch-Raetischer Limes“
 - Vorranggebiete der Regionalen Raumordnungspläne bei konfligierenden Zielformulierungen; hierzu gehören insbesondere Vorranggebiete Landwirtschaft.
- In Naturschutzgebieten und im Nationalpark sind FFPVA gemäß der jeweiligen Rechtsverordnung regelmäßig unzulässig.

In Biosphärenreservaten, in Naturparks, in flächenhaften Naturdenkmälern und in FFH- und Vogelschutzgebieten sind FFPVA nur zulässig, sofern das jeweilige Vorhaben dem Schutzzweck nicht entgegensteht bzw. die Verträglichkeit gegeben ist.

In landesweit bedeutsamen historischen Kulturlandschaften ist eine Einzelfallprüfung für FFPVA in Bezug zu Ziel 92 des LEP IV erforderlich.

7. Abschließender Hinweis

Die Vollzugshinweise aus landwirtschaftlicher, forstwirtschaftlicher und naturschutzfachlicher Sicht des MKUEM und MWVLV vom 21.02.2022²⁹ zur

²⁹ Zurzeit in Überarbeitung.

Landesverordnung über Gebote für Solaranlagen auf Ackerland- und Grünlandflächen
in benachteiligten Gebieten finden ergänzende Anwendung.