

Beratungsunterlage

TOP 2 Ausbau Erneuerbarer Energien in der Region (2021-01PA-1290)

Beschlussvorschlag

Die Geschäftsstelle wird beauftragt, den weiteren Ausbauprozess der Windkraft sowie der Freiflächen-Photovoltaik in der Region zu beobachten und den Planungsausschuss über neue Entwicklungen zu informieren.

Der Schutz des Klimas stellt eine der, wenn nicht die größte Herausforderung der kommenden Jahrzehnte dar. Das Land Baden-Württemberg und der Freistaat Bayern haben angekündigt, bis zum Jahr 2040 „Klimaneutralität“ erreichen zu wollen. Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, Grünen und FDP auf Ebene des Bundes wird „spätestens 2045“ als Zielmarke für die Klimaneutralität gesetzt.

In Baden-Württemberg ist das Ziel „Klimaneutralität“ seit Okt. 2021 im novellierten Klimaschutzgesetz gesetzlich verankert. Die Gesetzesnovelle enthält darüber hinaus weitere Neuerungen wie die Ausweitung der Solarpflicht auf Dachflächen und – von wesentlicher Bedeutung für die Regionalplanung – die Einführung eines „Landesflächenziels als Grundsatz der Raumordnung“ (§ 4b KSG BW, Hinweis: Grundsätze der Raumordnung sind Vorgaben für Abwägungs- und Ermessensentscheidungen). Damit sollen mindestens zwei Prozent der jeweiligen Regionsfläche für die Nutzung von Windenergie und Photovoltaik auf Freiflächen in den Regionalplänen gesichert werden.

Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg § 4b:

Landesflächenziel; Grundsatz der Raumordnung

Um die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien zu schaffen, sollen in den Regionalplänen Gebiete in einer Größenordnung von mindestens 2 Prozent der jeweiligen Regionsfläche für die Nutzung von Windenergie und Photovoltaik auf Freiflächen zur Erreichung des Klimaschutzziels für das Jahr 2040 nach § 4 Satz 1 rechtzeitig festgelegt werden. Das für die jeweiligen Flächen geltende Fachrecht bleibt unberührt.“

Dies führt zur Frage nach dem Stand des Ausbaus und den planungsrechtlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien Windenergie und Freiflächen-Photovoltaik in der Region Donau-Iller.

Planungsrechtliche Voraussetzungen:

- **Windkraftanlagen** sind im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegiert zulässig. Im Bereich des Regionalverbands beschränkt sich die Privilegierung auf die in der 5. Teilfortschreibung des rechtskräftigen Regionalplans festgelegten Vorranggebiete für Standorte regionalbedeutsamer Windkraftanlagen. Die übrigen Gebiete sind – der Vorgabe des Staatsvertrags folgend – als Ausschlussgebiete für eine Windkraftnutzung festgelegt.
- § 35 BauGB sieht keine Privilegierung von **Freiflächen-PV-Anlagen** vor. Stattdessen obliegt die Entscheidung über die Errichtung eines Solarparks der kommunalen Planungshoheit und erfordert i. d. R. die Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplans sowie ggf. eine Änderung des Flächennutzungsplans. Die Kommunen haben in der bauleitplanerischen Abwägung die Vorgaben des Regionalplans zu berücksichtigen. Der Staatsvertrag sieht eine Regelungsmöglichkeit von Freiflächen-PV-Anlagen nicht explizit vor. Eine Festlegung von Gebieten für eine Photovoltaiknutzung könnte ggf. basierend auf Art. 19 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3: [Im Regionalplan können festgelegt werden: ...] „Standorte und Trassen für Infrastrukturvorhaben“ oder auf Grundlage des Abs. 3 Satz 3: „Bei einer Änderung der Bestimmungen über den Inhalt von Regionalplänen in den Landesplanungsgesetzen oder auf deren Grundlage erlassenen Vorschriften der beiden Länder können die Obersten Landesplanungsbehörden im gegenseitigen Einvernehmen durch Rechtsverordnung die Vorgaben für den Inhalt des Regionalplans den geänderten Vorschriften anpassen.“ in Frage kommen. Dafür wäre seitens der baden-württembergischen Obersten Landesplanungsbehörde zunächst zu klären, in welcher Form (Vorrang, Vorbehalt, Ausschluss?) eine regionalplanerische Flächensicherung für regionalbedeutsame Freiflächen-Photovoltaikanlagen erfolgen kann. Bisher wurde die Möglichkeit einer Festlegung von Vorranggebieten für regionalbedeutsame Freiflächen-PV-Anlagen in den Regionalplänen u. a. mit Hinweis auf die Anforderungen des planerischen Erforderlichkeitsgebots gemäß § 2 Absatz 1 Halbsatz 2 ROG bzw. § 11 Absatz 3 Satz 1 Landesplanungsgesetz in Baden-Württemberg abgelehnt. In Bayern hingegen sind nach Aussage der Obersten Landesplanungsbehörde Festlegungen von Gebieten für die Photovoltaiknutzung auf Freiflächen als Vorrang- und als Vorbehaltsgebiete in den Regionalplänen möglich. Hiervon wurde in den Regionen Bayerns jedoch noch nicht Gebrauch gemacht.

Aktueller Stand des Ausbaus erneuerbarer Energien in der Region:

Im deutschlandweiten Vergleich steht die Region Donau-Iller bei der Nutzung Erneuerbaren Energien vergleichsweise gut da (s. Tab. 1).

Tab. 1: Erneuerbare Energien im Vergleich: (Stand Anfang 2021)

| | Installierte Nettonennleistung | | |
|---------------------------|--------------------------------|--------------------------|-------------|
| | Gesamt in MW | in kW je km ² | in kW je EW |
| Deutschland | 121.366 | 339,4 | 1,5 |
| Baden-Württemberg | 10.285 | 287,7 | 0,9 |
| Bayern | 20.970 | 297,3 | 1,6 |
| Region Donau-Iller | 1.947 | 356,3 | 1,9 |

Datenquelle: E.ON Energieatlas, Marktstammdatenregister (bereinigt)

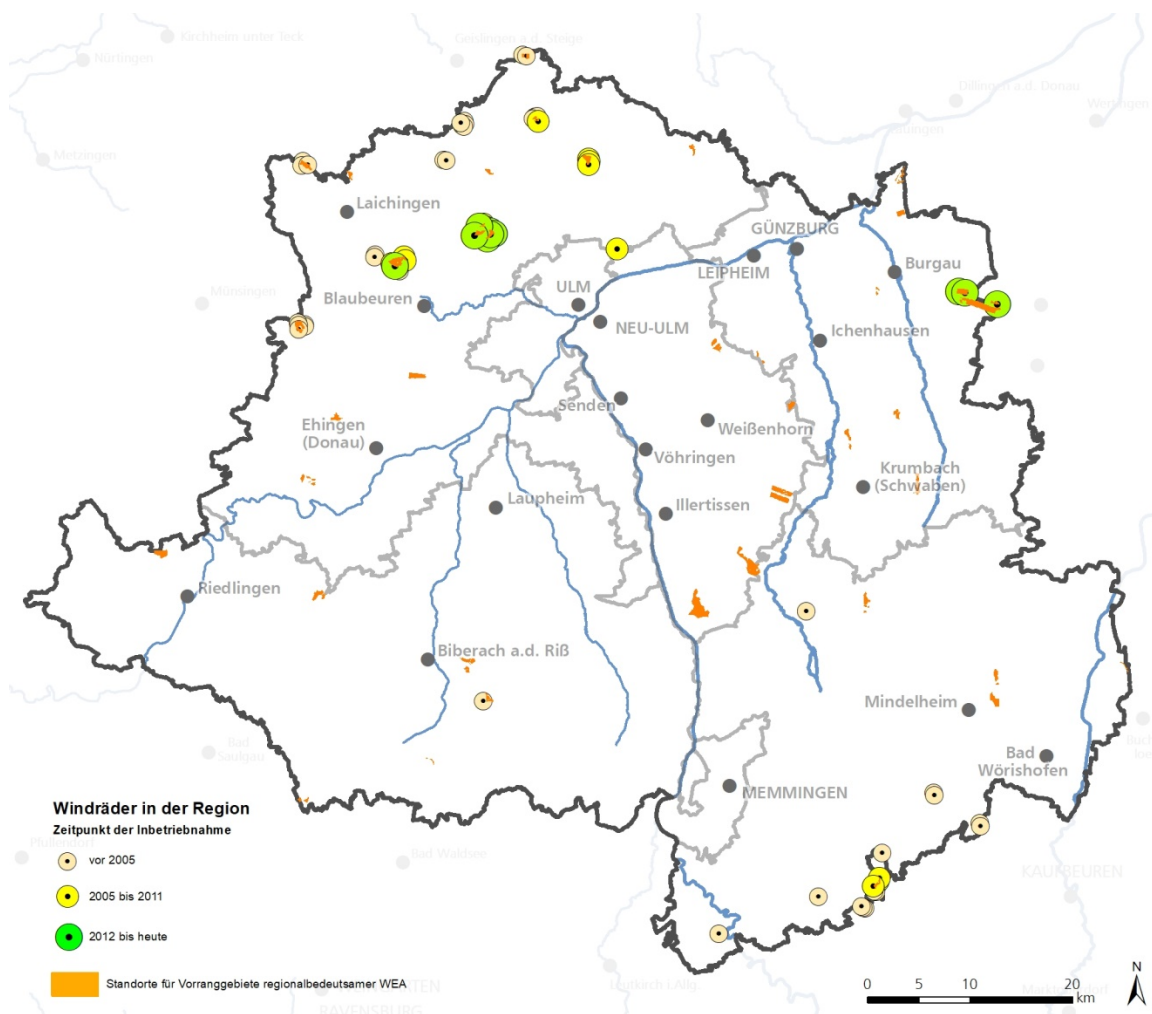
Insbesondere beim Photovoltaikausbau nimmt die Region seit Jahren deutschlandweit einen Spitzenplatz ein. Auch bei der energetischen Biomassenutzung liegt die Region über den Durchschnittswerten von Bund sowie Baden-Württemberg und Bayern. Die Wasserkraftnutzung der Region ist im Vergleich mit Baden-Württemberg und Bayern leicht unterdurchschnittlich, liegt aber deutlich über dem bundesdeutschen Schnitt. Der Windkraft-

ausbau ist sowohl im Vergleich mit dem Bund als auch mit den Ländern unterdurchschnittlich.

Stand Ausbau Windkraft:

- Karte 1 stellt die Verteilung der Windräder in der Region, den Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme sowie die 37 Vorranggebiete für Standorte regionalbedeutsamer Windkraftanlagen aus dem Regionalplan dar. Die Vorranggebiete umfassen eine Gesamtfläche von rd. 2.300 ha; dies entspricht einem Flächenanteil von 0,43 % an der Gesamtregion. Der überwiegende Flächenanteil der Vorranggebiete ist bisher noch unbebaut. Derzeit werden nach Kenntnis der Geschäftsstelle in der Region 66 Windkraftanlagen mit einer Gesamthöhe von über 50 m betrieben. Schwerpunkt der Windkraftnutzung in der Region ist der Alb-Donau-Kreis (rd. 60 MW installierte Leistung). Mehrere zumeist deutlich ältere WEA finden sich zudem im Unterallgäu (rd. 15 MW installierte Leistung). Insgesamt 14 Anlagen wurden nach 2012 in der Region errichtet, sieben davon nach Rechtskraft der 5. Teilfortschreibung des Regionalplans seit Dezember 2015. Mehrere ältere WEA liegen außerhalb der Vorranggebiete. Für die Vorranggebiete wurde anhand der zum Zeitpunkt der Planaufstellung gängigen Anlagendimensionierung (ca. 200 m Gesamthöhe) ein rechnerisches Gesamtpotenzial von ca. 150 bis 230 Windenergieanlagen ermittelt. Unter Berücksichtigung der bereits bestehenden Anlagen ergäbe sich ohne Repowering noch ein Zubaupotenzial von ca. 130 bis 200 WEA in den Vorranggebieten.

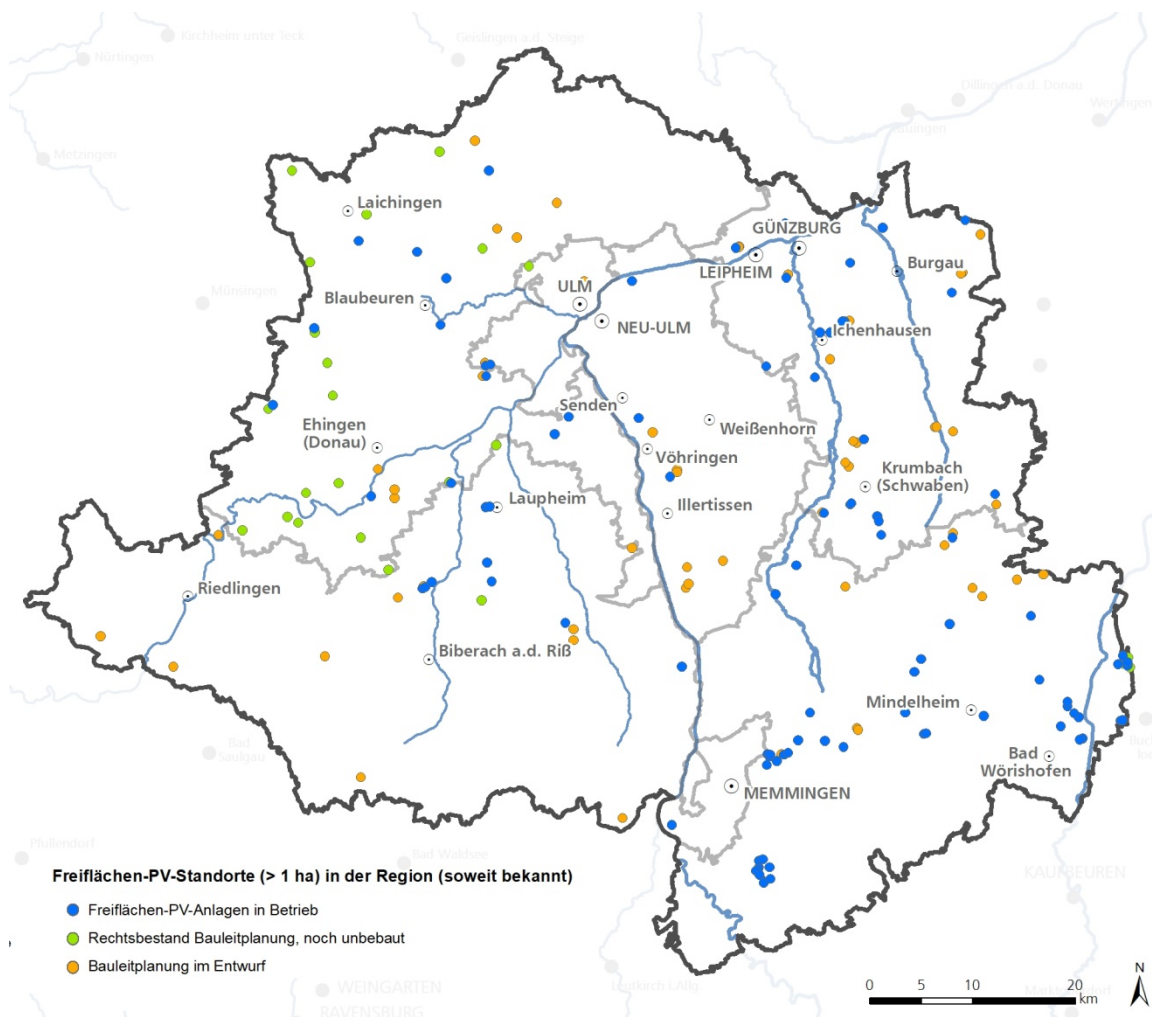
Karte 1: Vorranggebiete Windkraft und Standorte WEA in der Region



Stand Ausbau Freiflächen-Photovoltaik:

- Stand Anfang 2021 werden (nach eigenen Erhebungen) in der Region auf knapp 400 ha Freiflächen-PV-Anlagen betrieben. Schwerpunkt der Freiflächen-Solarnutzung sind die Landkreise Unterallgäu und Günzburg mit zusammen rund 250 ha Fläche. Der Photovoltaikausbau auf Freiflächen hat sich 2021, nach einer bereits deutlichen Zunahme in den Jahren 2019 und 2020, weiter beschleunigt. Der Regionalverband wurde in den letzten zwölf Monaten an Bauleitplanverfahren zu über 20 Freiflächen-PV-Anlagen mit einer Gesamtfläche von ca. 185 ha in der Region beteiligt. Karte 2 stellt die Standorte der in Betrieb befindlichen Freiflächen-PV-Anlagen, der bauleitplanerisch rechtskräftig gesicherten sowie der im Verfahren befindlichen Standorte für eine Freiflächen-PV-Nutzung in der Region dar. In Summe stehen damit derzeit insgesamt rund 1.000 ha Fläche für die PV-Nutzung auf Freiflächen zur Verfügung bzw. sollen zur Verfügung gestellt werden. Dies entspricht knapp 0,2 % der Regionsfläche. Unter Beibehaltung der derzeitigen „Ausbaugeschwindigkeit“ würde im Jahr 2040 der Flächenanteil der bestehenden bzw. planungsrechtlich gesicherten Freiflächenphotovoltaik an der Regionsfläche ca. 1 % betragen.

Karte 2: Freiflächen-Photovoltaik in der Region



Flächenziele für erneuerbare Energien und deren Umsetzung in der Regionalplanung

Windenergie:

- Die Dringlichkeit des Klimawandels macht einen zügigen Windkraftausbau erforderlich. Der Windkraftausbau in der Region Donau-Iller ist in den letzten Jahren allerdings nicht wegen eines mangelnden regionalplanerischen Flächenangebots schleppend verlaufen, sondern – auf den baden-württembergischen Regionsteil bezogen – aufgrund von Hemmnissen auf der Genehmigungsebene. Hier sind hauptsächlich der Artenschutz sowie militärische Belange zu nennen. Deshalb konnte das bestehende Potenzial nicht in Ansätzen ausgeschöpft werden. Daneben ist auch die bisherige strukturelle Benachteiligung des südlichen Deutschlands in Bezug auf eine Realisierung von Windkraftprojekten in Folge des EEG-Ausschreibungsmodells zu nennen. Im bayerischen Regionsteil steht bislang zudem die sog. 10H-Regelung (Art. 82 Abs. 1 BayBO) einem weiteren Ausbau der Windkraft entgegen. Aufgrund der kleinteiligen Siedlungsstruktur würden sich auch außerhalb der rechtskräftig festgelegten Vorrangbereiche im bayerischen Teil der Region kaum Flächen finden lassen, die nicht mit der 10H-Regelung im Konflikt stehen.

Aufgrund der außerordentlichen Komplexität einer rechtssicheren Windkraftplanung werden weder kurz- noch mittelfristig neue rechtsverbindliche Vorranggebiete für die Windkraftnutzung zur Verfügung stehen können. In dem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass ein großer Teil der Windpläne in Baden-Württemberg, sei es auf regionaler oder auf Ebene der Bauleitplanung, vor Gericht aufgehoben wurde ((zuletzt VGH BW, Urt. v. 04.02.2021 - 5 S 305/19 und v. 19.11.2020 - 5 S 1707/18).

Als vordringlich für einen zügigen Windkraftausbau in der Region wird die Nutzung der bereits bestehenden planungsrechtlichen Potenziale angesehen. Hierfür müssten die bestehenden Hemmnisse im Bereich der Genehmigung bzw. Umsetzung rasch beseitigt werden. Sinnvoll erscheint nicht zuletzt eine besondere Berücksichtigung der Vorrangfestlegungen mit Ausschlusswirkung im Regionalplan in den Genehmigungsverfahren, beispielsweise durch konsequente Anwendung der artenschutzrechtlichen Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatschG.

Freiflächen-Photovoltaik

- Der Ausbau der Freiflächenphotovoltaik in der Region beschleunigt sich weiter (s. o.). Der rechtskräftige sowie der im Entwurf befindliche Regionalplan weisen überwiegend keine oder in der Bauleitplanung überwindbare Hindernisse für Errichtung und Betrieb von Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf. PV-Freiflächenanlagen sind im Gegensatz zur Windkraft weitgehend standortungebunden, wesentliches Kriterium neben der Beuschlagungsfähigkeit gemäß EEG ist die tatsächliche Verfügbarkeit bzw. der Zugriff auf die Flächen. Gerade Letztere könnte aber nicht als Planungskriterium im Regionalplan operationalisiert werden.

Die Erforderlichkeit aber auch Sinnhaftigkeit von Vorrang- oder Vorbehaltsgebietsfestlegungen für Freiflächen-Photovoltaikanlagen im Regionalplan ist derzeit grundsätzlich fraglich. Gebietliche Festlegungen im Regionalplan müssten z. B. jeweils eine Raumbedeutsamkeit für die Ebene der Regionalplanung haben, was sicherlich eine Größenordnung der Einzelflächen von mehreren Hektar erfordern würde. Durch Festlegungen auf Ebene der Kommunen und zusätzlich auf regionaler Ebene könnten Planungskonkurrenzen entstehen, welche einen enormen Abstimmungsaufwand der Ebenen unterei-

nander erforderlich machen würde. Dies könnte sogar zu einer Verzögerung der Planungen und Umsetzungen von Vorhaben für Freiflächen-PV-Anlagen führen.

Die Region Donau-Iller ist in der Verantwortung, die Klimaziele von Bund und Ländern auf Regionsebene umzusetzen. Der rechtskräftige sowie der neue im Entwurf befindliche Regionalplan stehen den verfolgten Zielen eines verstärkten Ausbaus der Erneuerbaren Energien in der Region nicht entgegen, sondern fördern diese nachweislich.

Eine Umsetzung von Flächenzielen für Erneuerbare Energien im Regionalplan der Region Donau-Iller in Form neuer gebietlicher Festlegungen erscheint vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen derzeit allerdings nicht geboten. Eine neuerliche Überprüfung des regionalen Ausbaustands der Erneuerbaren Energien soll jedoch spätestens nach Abschluss des Verfahrens zur Gesamtfortschreibung des Regionalplans erfolgen. Damit können rechtzeitig Anpassungsbedarfe von Vorgaben und politischen Zielen erkannt und ggf. sinnvoll umgesetzt werden.