

# **Photovoltaikfreiflächenanlagen**

Handreichung für die Errichtung von großflächigen  
Photovoltaikfreiflächenanlagen und deren raumord-  
nerische Bewertung in Sachsen-Anhalt

## 1. Anlass und Ziel

Die folgenden Handlungsempfehlungen dienen der raumordnerischen Steuerung der Errichtung von großflächigen Photovoltaikfreiflächenanlagen (PVA) in Sachsen-Anhalt und sollen die räumliche Sicherung der Vorrangstandorte für Industrie und Gewerbe im Land Sachsen-Anhalt sicherstellen.

Hierbei stellen die Empfehlungen Aufschlüsse über die raumordnerische Bewertung für die Errichtung von großflächigen PVA dar.

Die Handreichung soll dazu beitragen, großflächige PVA vorrangig auf bereits versiegelten Flächen respektive Konversionsstandorten zu errichten und deren Installation innerhalb von Vorrangstandorten für Industrie und Gewerbe zu vermeiden. Die Energiegewinnung mittels PVA soll hierbei flächensparend sowie natur- und landschaftsverträglich eingesetzt werden.

## 2. Rechtsrahmen

Nach der inzwischen gefestigten Rechtsprechung kann eine freistehende, großflächige PVA als „Gewerbebetrieb aller Art“ nach §§ 8 Abs. 2 Nr. 1, 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO gewertet werden, so dass diese ebenso in planungsrechtlich zugelassenen Gewerbe- und Industriegebieten errichtet werden dürfen, sofern keine textliche Festsetzung dies ausschließt (Sächsisches OVG, Beschluss vom 04. September 2012 – 1 B 254/12 –, Rn. 8, zitiert nach juris; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07. Dezember 2010 – 15 CS 10.2432 –, Rn. 11, zitiert nach juris; VG Schwerin, Urteil vom 13. März 2014 – 2 A 661/13 –, Rn. 24, zitiert nach juris; VG Halle (Saale), Beschluss vom 02. Januar 2020 – 2 B 217/19 HAL –, Rn. 19, zitiert nach juris).

Es sind die bundesrechtlichen Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellungen einer nachhaltigen Raumentwicklung, welche in den Vorschriften des Raumordnungsgesetzes (ROG) ihren Niederschlag gefunden haben, zu berücksichtigen und die ergänzenden Vorschriften zum Umweltschutz im Baugesetzbuch (BauGB) bei der Errichtung von großflächigen PVA wie folgt zu beachten:

- Den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung [...] ist Rechnung zu tragen. (§ 2 Nr. 4 Satz 5 ROG)
- Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Land- [...] -wirtschaft in ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion zu erhalten oder zu schaffen. (§ 2 Nr. 4 Satz 7 ROG)
- Bei der Gestaltung räumlicher Nutzungen sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen; [...]. (§ 2 Nr. 6 Satz 2 ROG)
- Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. (§ 1a Abs. 2 Satz 1 und 2 BauGB)

Darüber hinaus gilt grundsätzlich, dass die in der Verordnung über den Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Februar 2011 (LEP-LSA 2010), GVBl. LSA S. 160, gültig seit dem 12.03.2011 verankerten raumordnerischen Ziele von den Gemeinden, unabhängig von ihrer

kommunalen Planungshoheit, bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung ihrer Bauleitpläne aufgrund bundeseinheitlicher Regelungen zu beachten sind (§§ 3 Abs. 1 Nr. 2, 4 Abs. 1 Satz 1 ROG, § 1 Abs. 4 BauGB). Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind hingegen in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen (§§ 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4, 4 Abs. 1 Satz 1 ROG).

### 3. Raumordnung und Raumentwicklung

Aufgabe der Raumordnung ist es, die vielfältigen überörtlichen Nutzungsansprüche an den Raum untereinander und gegeneinander abzuwägen. Sie soll zusammenfassend, fachübergreifend und überörtlich dafür vorsorgen, dass für die einzelnen Nutzungen und Funktionen genügend geeignete Flächen im Raum zur Verfügung stehen und dass Konflikte möglichst vermieden bzw. ausgeglichen werden.

Bereits auf raumordnerischer Ebene liegen Aussagen zum Freiraumschutz vor, die im Rahmen der Planung und Errichtung von großflächigen und freistehenden PVA zu berücksichtigen sind. Diese Anlagen stehen in der Regel in Konkurrenz mit anderen freiraumrelevanten Nutzungen und Maßnahmen. Daher stellt die übergeordnete räumliche Steuerung der Standortwahl von PVA ein wesentliches Mittel zur Vermeidung von Konfliktsituationen und anderer negativer Auswirkungen dar.

Gem. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG sind Planungen und Maßnahmen als raumbedeutsam einzustufen, wenn sie Raum in Anspruch nehmen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflussen, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel.

Die Errichtung bodennaher, freistehender PVA sind in der Regel mit erheblichen Auswirkungen auf die Freiraumnutzung hinsichtlich der Bodenversiegelung, Bodenveränderung, Flächenzerschneidung sowie Veränderung des Landschaftsbildes verbunden und unterliegen somit der Raumbedeutsamkeit. Für überörtlich raumbedeutsame Einzelfälle kann die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens erforderlich sein.

Durch eine raumordnerische Steuerung sind die flächenintensiven Anlagen aus den v. g. Gründen vorrangig auf bereits versiegelten Flächen oder Konversationsstandorten aus wirtschaftlicher oder militärischer Nutzung zu errichten. Hierdurch soll den v. g. Grundsätzen bzw. der Bodenschutzklausel nach einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden entsprochen werden. Vorrangig wird damit die Vermeidung von zusätzlichen Flächenversiegelungen und weiteren Flächenneuanspruchnahmen bezweckt.

So wird bereits im Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 09.03.2016 „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“, 3.4 Flächenneuanspruchnahme reduzieren, Seite 25 wie folgt erläutert:

„Die Raumordnung von Bund und Ländern, raumrelevante Fachpolitiken und die kommunale Bauleitplanung sollen maßgeblich dazu beitragen, die Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2020 deutlich zu reduzieren und auf das Notwendige zu begrenzen (die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung hat bis 2020 eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf 30 ha/Tag zum Ziel).“ [...] „Quantitative und räumliche Beschränkungen der Siedlungsflächenentwicklung dienen der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und dem Schutz des Freiraums und wertvoller Böden sowie deren land- und forstwirtschaftlicher Nutzung.“



Darauf aufbauend soll gemäß dem Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung der Flächenverbrauch nach 2020 weiter gesenkt werden, so dass spätestens bis zum Jahr 2050 der Übergang zur Flächenkreislaufwirtschaft erreicht ist. In Übereinstimmung mit dem „Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa“ der Europäischen Union soll die Flächenneuanspruchnahme auf netto-null reduziert werden.

#### **4. Regelungen auf Landesebene**

Im Koalitionsvertrag 2016 - 2021 ist das Ziel festgeschrieben, den Flächenverbrauch in Anlehnung an das bundesweite Flächensparziel auf maximal 1,3 ha/Tag zu begrenzen.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der gemeinsame Runderlass des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr sowie des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie vom 31.05.2017 sowie die Rundverfügung Nr. 09/2017 vom 30.06.2017 von den Regelungen dieser Handreichung unberührt bleiben und weiterhin zu beachten sind.

Folgend wird auf den Abschnitt 3 des v. g. Runderlasses inhaltlich Bezug genommen.

Im Hinblick auf das im LEP-LSA 2010 verfasste Kapitel 3 (Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Standortpotenziale und der technischen Infrastruktur) wird ergänzend auf die Festlegung des Grundsatzes G 48 hingewiesen, der wie folgt lautet:

- Die Vorrangstandorte für Industrie und Gewerbe werden räumlich gesichert, um infrastrukturell gut erschlossene Standorte für Industrieansiedlungen vorzuhalten. Sie sollen für die Errichtung von Photovoltaikfreiflächenanlagen nicht zur Verfügung stehen.

#### **5. Anforderungen an Flächen für großflächige PVA**

##### **5.1 Umsetzung durch die Regionalplanung**

Obwohl großflächige PVA als „Gewerbebetriebe aller Art“ gemäß §§ 8 Abs. 2 Nr. 1, 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO in Gewerbe- und Industriegebieten planungsrechtlich zulassungsfähig sein können, sollen für sie aufgrund ihres enormen Flächenbedarfs aus landesplanerischer Sicht grundsätzlich keine Vorrangstandorte für Industrie und Gewerbe zur Verfügung stehen. Diese Standorte sind für potenziell in Betracht kommende Industrie- und Gewerbeansiedlungen vorzuhalten und betreffen sämtliche Flächen in

- a) Vorrangstandorten mit übergeordneter strategischer Bedeutung für neue Industrieansiedlungen (Z 57 LEP-LSA 2010),
- b) Vorrangstandorten für landesbedeutsame Industrie- und Gewerbeflächen (Z 58 LEP-LSA 2010) sowie
- c) regionalbedeutsamen Standorten für Industrie und Gewerbe.

In der Regel sind die Industrie- und Gewerbebestandorte infrastrukturell gut erschlossen und verkehrsgünstig gelegen, verfügen über ein entsprechendes Potenzial an Erweiterungsflächen und dienen gezielt der Ansiedlung von Unternehmen, die insbesondere auf Verkehrsgunst angewiesen sind. Die Vorhaltung dieser Flächen für die Ansiedlung von Industrie und produzierendem Gewerbe liegt im vorrangigen öffentlichen Interesse (vgl. Begründung von G 48 LEP-LSA 2010).

Auch im Sinne der Erhaltung und Stärkung der Wirtschaftskraft des Landes sollen die Vorrangstandorte für Industrie und Gewerbe dem arbeitsplatzintensiven, produzierenden und weiterverarbeitenden Gewerbe vorbehalten sein. Der Erhalt der bereits vorhandenen Arbeitsplätze soll sichergestellt bzw. die Voraussetzung für eine unternehmerische Expansion und die damit einhergehende Schaffung neuer Arbeitsplätze ermöglicht werden.

Um die Intention des Grundsatzes G 48 LEP-LSA 2010 nachhaltig verbindlich zu gestalten, wird den Regionalen Planungsgemeinschaften (RPG) im Rahmen ihrer derzeitigen Aufstellung des Regionalen Entwicklungsplanes (REP) respektive Sachlichen Teilplanes dringend empfohlen, die landesplanerische Vorgabe als eigenes raumordnerisches Ziel festzulegen. Dies sollte analog der textlichen Zielfestlegung von Ziel Z 3<sup>1</sup> des aktuellen REP der RPG Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (A-B-W) vom 29.03.2019 mit Bekanntmachung vom 27.04.2019 erfolgen. Dabei stellt die Zielformulierung gegenüber G 48 LEP-LSA 2010 keinen Verstoß dar, sondern untermauert den landesplanerischen Willen.

Neben dem Verweis auf die Notwendigkeit der Vorhaltung von infrastrukturell gut erschlossenen und verkehrsgünstig gelegenen Flächen in Vorrangstandorten für Industrie und Gewerbe bzgl. der Ansiedlung von Betrieben und Unternehmen, sollte in der Begründung für den Ausschluss von großflächigen PVA ebenso auf deren Raumbedeutsamkeit sowie erheblichen Flächenbedarf eingegangen werden. Zudem ist anzuführen, dass für bauplanungsrechtlich zugelassene Industrie- und Gewerbegebiete bodennahe, freistehende und großflächige PVA als „Gewerbebetriebe aller Art“ mittels textlicher Festsetzung von Seiten des Planungsträgers auszuschließen sind.

Zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass die im LEP-LSA 2010 festgelegten Vorrangstandorte mit übergeordneter strategischer Bedeutung für neue Industrieansiedlungen gemäß Z 57 LEP-LSA 2010 durch die RPGen räumlich zu präzisieren sind und durch interkommunale Kooperation entwickelt werden sollen. Hierzu bedarf es in den laufenden jeweiligen Aufstellungsverfahren der REP der Planungsregionen Altmark, Magdeburg und Halle bzw. bei einer Neuaufstellung des REP für die Planungsregion Harz der räumlichen Abgrenzung durch die RPGen analog dem REP A-B-W 2018.

In den derzeit in Aufstellung befindlichen REP ist die räumliche Abgrenzung der regional bedeutsamen Standorte für Industrie und Gewerbe raumordnungsrechtlich erforderlich, um die notwendige Zielqualität zu sichern. Diese Notwendigkeit ergibt sich ebenfalls für die landesbedeutsamen Vorrangstandorte gemäß Z 58 LEP-LSA 2010 und sollte daher in den laufenden Aufstellungsverfahren in Ergänzung zum LEP-LSA 2010 analog des REP A-B-W 2018 auch für diese Flächen vorgenommen werden.

---

<sup>1</sup> Z 3: „In den Vorrangstandorten für landesbedeutsame Industrie- und Gewerbeflächen und regional bedeutsamen Standorten für Industrie und Gewerbe ist die bauleitplanerische Festsetzung von Bauflächen für Photovoltaikfreiflächenanlagen unzulässig. Darüber hinaus ist im Falle der verbindlichen Bauleitplanung die Festsetzung der Gebietsart Gewerbe- bzw. Industriegebiet zulässig, wobei die Errichtung von raumbedeutsamen Photovoltaikfreiflächenanlagen als Gewerbebetriebe aller Art durch textliche Festsetzung auszuschließen ist.“ (Z 3, REP A-B-W 2018)



## 5.2 Möglichkeit der Festsetzung von planungsrechtlichen Ausnahmen im Bebauungsplan

Für Klein- und Splitterflächen, die aufgrund der Kriterien a) unattraktive Form für die bauliche Nutzung und/oder b) räumliche Lage auf dem Grundstück und/oder c) schlechte Verkehrsanbindung der betroffenen Einzelfläche als ungeeignet für die Ansiedlung von Industrieunternehmen und arbeitsplatzintensivem Gewerbe erscheinen, kann entgegen der oben dargelegten landesplanerischen Intention für diese Flächen dennoch die Errichtung von großflächigen PVA bauplanungsrechtlich ermöglicht werden. Ausgenommen hiervon sind Flächen, die bisher aus anderen Gründen nicht vermarktbare waren oder altlastenbelastet sind. Letzteres trifft insbesondere auf Industrie- und Gewerbebrachen zu, die sich regelmäßig auch innerhalb der Vorrangstandorte für Industrie und Gewerbe befinden und oft einen erheblichen Flächenanteil des Vorrangstandortes ausmachen. Die Notwendigkeit der Altlastensanierung ergibt sich aus der Zielbestimmung der Landes- und Regionalplanung.

Beabsichtigt eine Gemeinde in den Vorrangstandorten auf Einzelflächen, die im Rahmen der Ziel festlegung nicht nutzbar sind, großflächige PVA zuzulassen, ist dies nur durch eine planungsrechtliche Ausnahmefestsetzung im Sinne des § 1 Abs. 5 i. V. m. Abs. 3 BauNVO im Änderungsverfahren eines rechtswirksamen, jedoch anpassungspflichtigen Bebauungsplanes möglich. Gleiches kann im Aufstellungsverfahren eines Bebauungsplanes für Einzelflächen erfolgen, für die bisher keine verbindliche Bauleitplanung vorlag.

Grundlage für die Handhabung der planungsrechtlichen Ausnahmefestsetzung ist die Erarbeitung einer nachvollziehbar begründeten Bestandserfassung aller dieser Einzelflächen im Vorrangstandort mittels einer Ausnahmekonzeption (AK) durch die Gemeinde in Abstimmung mit den Grundstückseigentümern. Die o. g. Kriterien zur Festlegung der Einzelflächen in der AK dienen der Orientierung und sind nicht abschließend festgelegt. Die AK, bestehend aus einer alle Einzelflächen erfassenden Karte im Vorrangstandort und der standortbezogenen Begründung dieser, ist dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (Referat 24) im Vorgriff auf die entsprechend verbindlichen Bauleitplanverfahren zur landesplanerischen Abstimmung vorzulegen. Auf der Grundlage der AK wird die Einzelfallentscheidung für den Vorrangstandort insgesamt getroffen und das Ergebnis der Gemeinde mitgeteilt.

Damit bildet die AK die Grundlage für die dann festzustellende Zielkonformität der planungsrechtlichen Ausnahmefestsetzung in den noch durchzuführenden verbindlichen Bauleitplanverfahren. Die AK wird Bestandteil der Begründung der verbindlichen Bauleitpläne und ist damit für die Gesamtfläche des Vorrangstandortes unverändert allen planungsrechtlichen Verfahren zu Grunde zu legen.

## 5.3 Umsetzung durch die Gemeinden

Diese zu 5.2 geschilderte Verfahrensweise kann gegenwärtig nur in der Planungsregion A-B-W umgesetzt werden, da hier die Anpassungspflicht der Bauleitpläne an das Ziel Z 3 REP A-B-W 2018 besteht. Die von der RPG A-B-W an die betroffenen Gemeinden geforderte Anpassungspflicht ist gemäß § 1 Abs. 4 BauGB geboten und sollte bei Bedarf auf der Grundlage der AK erfolgen.

Für alle weiteren Planungsregionen kann auf Grund der bisher fehlenden räumlichen Abgrenzung der Vorrangstandorte und der fehlenden Zielfestlegung analog Z 3 REP A-B-W 2018 erst mit Wirksamkeit dieser Pläne raumordnungsrechtlich entsprechend verfahren werden. Vorhaben zur Errichtung von großflächigen PVA sind raumbedeutsam, unterliegen aber hier bisher nur dem o. g. Grundsatz G 48 LEP-LSA 2010.

Aus diesem Grund ergeht an die Gemeinden in diesen Planungsregionen die dringende Bitte, bereits jetzt auf der Grundlage der o. g. AK die Ausnahmefestsetzung in den rechtswirksamen Bebauungsplänen durch entsprechende Änderungs- / Aufstellungsverfahren vorzunehmen, um die Zielbestimmung der genannten Vorrangstandorte, die unter Mitwirkung der Gemeinden im LEP-LSA 2010 und in den REP der RPGen festgelegt werden, bereits jetzt zu sichern.

Magdeburg, den 17.04.2020

Im Auftrag



Thäger