

**Leitfaden zur Planung und Bewertung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen
aus raumordnerischer Sicht
vom 26. Januar 2024**

***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	2
3. Ziele und Grundsätze der Raumordnung	6
4. Zielabweichungsverfahren	11
5. Bauplanungsrecht	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 Windenergie. Hieraus ergibt sich ein großer Flächenbedarf; ein flächenschonender Ausbau der FFPVA ist ebenso von Bedeutung wie insbesondere die Nutzung von Dachflächen. 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 Freiflächen-Photovoltaikanlagen (nachfolgend „FFPVA“), die von den nachfolgenden Planungsebenen zu beachten und zu berücksichtigen sind.

Der vorliegende Leitfaden mit Vollzugshinweisen 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.

2. Auswirkungen auf den Raum

FFPVA wirken sich in verschiedener Weise auf Raum und Umwelt aus und haben einen großen Flächenbedarf. Dieser liegt je nach Geländeprofil und Modul-Ausrichtung zwischen 0,7 und 1,4 Hektar pro Megawatt installierter Leistung. Standorte sind vor allem landwirtschaftlich genutzte Flächen. Darüber hinaus ist je nach Lage die weitere

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

Siedlungsentwicklung betroffen. Zudem ergeben sich Veränderungen des Landschaftsbildes und der Vegetation, der Bodenbeschaffenheit, Spiegelungseffekte, Versiegelungen sowie Flächenzerschneidungen und Barrierewirkungen.

2.1 Raumbedeutsamkeit

Die genannten Faktoren spielen eine Rolle für die Frage der Raumbedeutsamkeit nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG.² Sie ist das grundlegende Kriterium, mit dem die raumplanerische Regelungsbefugnis und Bindung für Planungen, Vorhaben oder sonstige Maßnahmen eröffnet und begrenzt wird.

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.

In die Prüfung des Einzelfalls einzubeziehen sind insbesondere Größe und tatsächliche Verhältnisse des Planungsraums (etwa Topografie, Vorbelastung, Summationseffekte, Wechselwirkungen, überörtliche Bedeutung) 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.³

In der Regel ist von einer Raumbedeutsamkeit ab 5 ha auszugehen. Im Einzelfall kann ein Vorhaben auch unterhalb einer Größe von 5 ha raumbedeutsam sein (z.B. im Welterbegebiet Oberes Mittelrheintal).

Ist ein Vorhaben, das keiner Bauleitplanung bedarf, raumbedeutsam und widerspricht es Zielen der Raumordnung, so ist es unzulässig, soweit nicht eine Zielabweichung zugelassen wird (s. dazu unten Ziff. 4). Für die kommunale Bauleitplanung ist bei Zielkonflikten regelmäßig die Zulassung einer Zielabweichung erforderlich, da die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB unterschiedslos für raumbedeutsame wie

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.

für nicht-raumbedeutsame Bauleitpläne gilt. Dabei gibt es im Zielabweichungsverfahren 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

2.2 Raumordnerische Prüfungen

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 ROG grundsätzlich auf konkrete Vorhaben.

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 und 2 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 insbesondere durch § 16 Abs. 2 S. 1 ROG gegebene Möglichkeit anzuwenden und auf die Forderung nach Durchführung bzw. auf die Einleitung von Raumverträglichkeitsprüfungen im Regelfall abzusehen. Lediglich in begründeten Ausnahmefällen, nämlich, wenn sie erwartet, dass das Vorhaben 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 ROG⁶); dies ist von ihr entsprechend in den Verfahrensakten zu dokumentieren.

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

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

⁶ iVm. § 1 S. 2 RoV und § 17 Abs. 1 S. 2 LPIG: „Planungen und Maßnahmen, deren Wirkungen sich über größere Gebiete erstrecken“

Anforderungen an die für eine Erstbeurteilung des Vorhabens erforderlichen Unterlagen sollen auf das erforderliche Mindestmaß sowie Alternativprüfungen für FFPVA auf die Standortkommune bzw. in der Verbandsgemeinde auf das Gebiet der Ortsgemeinde beschränkt werden. Dies gilt unabhängig vom Vorliegen eines Privilegierungstatbestandes (§ 35 BauGB).

Auch auf beschleunigte Raumverträglichkeitsprüfungen (§ 16 ROG) soll verzichtet werden. Insoweit sind von den Landesplanungsbehörden raumordnerische Belange in die landesplanerische Stellungnahme nach § 20 LPIG bzw. den nachfolgenden Bauleitplanverfahren einzubringen.

Im Fall eines Antrags auf Abgabe einer landesplanerischen Stellungnahme soll diese innerhalb von vier Wochen nach Antragseingang von der zuständigen Landesplanungsbehörde zur Herstellung des Benehmens bzw. zur Zustimmung vorgelegt werden. Die Beteiligungsvorschriften des BauGB bleiben unberührt.

2.3 Privilegierte Anlagen nach § 35 BauGB

Soweit keine Bauleitplanverfahren für FFPVA aufgrund der Fallgestaltung nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB⁷ oder § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB⁸ erforderlich sind, sollen die Bauaufsichtsbehörden die Landesplanungsbehörden im Hinblick auf die Raumbedeutsamkeit nach § 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BauGB beteiligen. Bauaufsichtlich 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).

Im Hinblick auf die Beteiligung anderer Behörden ist dabei die Monatsfrist für die Fiktion deren Zustimmung, Einvernehmen, Genehmigung, Erlaubnis oder Benehmen

⁷ Mit Wirkung zum 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.

⁸ Mit Wirkung zum 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 forwirtschaftlichen 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.

(„gilt als erteilt“) nach § 65 Abs. 5 S. 3 Hs. 1 iVm. S. 1 LBauO sowie die Verlängerungsmöglichkeit nach Abs. 5 S. 3 Hs. 2 zu beachten. Die Fiktion kann sich allerdings nur auf nach Landesrecht erforderliche Entscheidungen und nicht auf Bundes- oder EU-Recht beziehen.

3. Ziele und Grundsätze der Raumordnung

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

3.1 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 und der 500 m-Korridor nach § 37 Abs. 1 Nr. 2 c) EEG.

Für die Regionalplanung besteht eine Verpflichtung, Ausweisungen auch entlang linienförmiger Infrastrukturtrassen vorzunehmen (Z 166 b). Linienförmige Infrastrukturen sind insbesondere Bundesautobahnen, Bundes- und Landesstraßen, Eisenbahnstrecken oder Stromfreileitungen des Übertragungsnetzes.

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).

3.2 Grundsätze des LEP

FFPVA sollen ausdrücklich auch entlang von linienförmigen Infrastrukturtrassen errichtet werden.⁹ 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 Flächenbegrenzung darstellen.

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

Nach G 166 c soll im Rahmen eines Monitorings die Überplanung und Nutzung von Ackerflächen für den Bau von FFPVA beobachtet werden; das gilt grundsätzlich für geförderte und für nicht geförderte Anlagen. 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 vom Statistischen Landesamt ermittelte Ackerfläche des Landes¹⁰, nicht die gesamte Landesfläche.

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). Die Belange der örtlichen Landwirtschaft sind aus raumordnerischer Sicht grundsätzlich gewahrt, wenn bei Überschreitung der 2 Prozent keine Vorranggebiete Landwirtschaft oder insgesamt nicht mehr als 5 Prozent der örtlichen Ackerfläche in Anspruch genommen werden.

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind dabei insbesondere auch die Belange der Landwirtschaft zu berücksichtigen, die Notwendigkeit der Inanspruchnahme

⁹ Für die Bauleitplanung gilt insoweit dieser Planungsgrundsatz; für die Regionalplanung besteht dies als Verpflichtung nach Z 166 b.

¹⁰ Gemäß Statistisches Landesamt betrug die Ackerfläche des Landes zum Stichtag 31. Dezember 2020 insgesamt 387.236 ha.

landwirtschaftlicher Flächen soll begründet werden (§§ 1 Abs. 6 Nr. 8 b, 1a Abs. 2 S. 4 BauGB).

3.3 Monitoring

Das unter 3.2 beschriebene Monitoring soll auf regionaler und landesweiter Ebene erfolgen.

Die Träger der Bauleitplanung sollen in Abstimmung mit den unteren Bauaufsichtsbehörden eines jeden Landkreises den zuständigen unteren Landesplanungsbehörden zum jeweiligen Quartalsende eines Jahres über formelle Planungen und Beschlüsse sowie über erteilte Baugenehmigungen in bauplanungsrechtlich privilegierten Bereichen 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 Privilegierungsbereichs nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 und 9 BauGB liegt,
- Angabe, ob das Gebiet entlang anderer linienförmiger Infrastrukturen wie Bundes- und Landesstraßen, 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, Grünlandfläche oder Ackerlandfläche) und die
- durchschnittliche Ertragsmesszahl im Plangebiet

Anlagebezogen sollen Angaben erfolgen über

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

Die unteren Landesplanungsbehörden und die kreisfreien Städte stellen die Informationen im Rahmen der Quartalerfassung Erneuerbare Energien für das Raumordnungskataster nach § 21 LPIG den oberen Landesplanungsbehörden zur Verfügung. Diese geben nach Validierung die vorgenannten 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. Insoweit sind gesonderte Berichterstattungen 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). Die oberste Landesplanungsbehörde beabsichtigt, die relevanten Geodaten in einem landesweiten Rauminformationssystem zusammenzuführen bzw. aktualisiert vorzuhalten.

3.4 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 im Zuge der Fortschreibung der Regionalpläne 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 jeweils beidseitig entlang linienförmiger 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 entlang linienförmiger Strukturen zu ermöglichen und um sehr hochwertige Freiräume und landwirtschaftliche Flächen im übrigen Planungsraum zu bewahren. Eine Berücksichtigung von FFPVA innerhalb von 500 m-Korridoren entlang von Autobahnen und Schienenwegen dient dem im EEG für die Vergütungsansprüche verankerten Raum.

Den Möglichkeiten von Agri-Photovoltaik-Freiflächenanlagen zur Flächenschonung und Vereinbarkeit der Nutzung 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.¹¹

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.¹² Hintergrund sind die Verpflichtungen zur umfassenden Ausweisung von Windenergiegebieten, die sich aus dem Windenergieflächenbedarfsgesetz ableiten, sowie die flächeneffizientere Energieerzeugung von Windenergieanlagen.

¹¹ Solarparks können bei entsprechender Ausgestaltung mit positiven Wirkungen auf Ökosysteme einhergehen. Vgl. „Leitfaden für naturverträgliche und biodiversitätsfreundliche Solarparks“, Technische Hochschule Bingen, 2021.

¹² Die Beachtungspflicht der Ziele der Raumordnung bleibt unberührt.

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.

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

4. Zielabweichungsverfahren

Die Errichtung von FFPVA 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 zunächst grundsätzlich ausgeschlossen.¹³ Im Rahmen eines Zielabweichungsverfahrens kann geprüft werden, ob eine Abweichung von dem tangierten Ziel ausnahmsweise zulässig ist.¹⁴

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

Im Rahmen von Zielabweichungsverfahren ist keine eingehende Alternativenprüfung erforderlich. Ebenso muss ein kommunales Standortkonzept nicht zwingend vorliegen.

Kommunale Antragsteller sollen die PV-Potenziale möglicher Dachflächenstandorte auf öffentlichen Einrichtungen sowie der Überdachungsmöglichkeit großflächiger

¹³ s.o. Ziff. 3

¹⁴ Die Änderungen des Raumordnungsgesetzes sind am 29. September 2023 in Kraft getreten.

Parkplätze möglichst überschlüssig darlegen, um einen parallelen Ausbau von Freiflächen- und Dachflächenphotovoltaik voranzutreiben.

Einem Zielabweichungsantrag soll im Benehmen mit den zuständigen Stellen stattgegeben werden, wenn die Abweichung aufgrund veränderter Tatsachen oder Erkenntnisse unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 6 Abs. 2 ROG, § 10 Abs. 6 LPlG). Dabei ist insbesondere 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 Abweichung darf die planerische Grundkonzeption, das „Grundgerüst der Planung“, nicht beeinträchtigen.¹⁶

Die der Ursprungsplanung nachfolgende weitere Entwicklung der Umstände wird hinsichtlich FFPVA regelmäßig mit veränderten Tatsachen und Erkenntnissen verbunden sein, 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 FFPVA.

Für Zielabweichungsverfahren von den Vorgaben des LEP IV im Kapitel Erneuerbare Energien besteht angesichts der erst am 31. Januar 2023 in Kraft getretenen vierten Teilfortschreibung des Kapitels Erneuerbare Energien des LEP IV kein Raum. Insoweit sind Zielabweichungsanträge insbesondere hinsichtlich des Verbots der Planung und Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen in den UNESCO-Welterbegebieten nach Z 166 a aussichtslos und entsprechende Anträge grundsätzlich abzulehnen.

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

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

¹⁶ Kümper, ZfBR 2023, 531, 536 mwN.

4.1 FFPVA-Vorhaben, die als Agri-PVA¹⁷ ausgestaltet werden

Unter Agri-Photovoltaik (Agri-PV) versteht sich ein Verfahren zur gleichzeitigen Nutzung von landwirtschaftlich genutzten Flächen sowie der PV-Stromerzeugung. Somit stellt Agri-PV eine Technologie dar, mit der die Flächeneffizienz, der mögliche Ausbau der PV-Leistung und die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen in Einklang gebracht werden kann. Soweit Agri-Photovoltaik-Freiflächenanlagen innerhalb von landwirtschaftlichen Vorranggebieten errichtet werden sollen, ist dies raumordnerisch mit einem Vorranggebiet für die Landwirtschaft nur vereinbar, wenn eine möglichst uneingeschränkte Landbewirtschaftung durchführbar ist. In landwirtschaftlichen Vorranggebieten kann eine Flächenmehrfachnutzung in Frage kommen (G 166 c).

- 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.
- Zielabweichungen sind grundsätzlich möglich.
- Veränderte Tatsachen oder Erkenntnisse liegen auch aufgrund der vierten Teilfortschreibung des LEP IV vor (Begründung zu G 166c).

Die Feststellung, dass durch die Zielabweichung die Grundzüge des jeweiligen Regionalplans 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.

4.2 FFPVA, die mit überwiegendem Flächenanteil von der Privilegierung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB erfasst sind¹⁸

- Zielabweichungen sind grundsätzlich möglich.
- Veränderte Tatsachen oder Erkenntnisse liegen auch durch die Neuregelung in § 35 Abs. 1 Nr. 8 b) BauGB vor.

¹⁷ 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.).

¹⁸ vgl. auch die seit dem 07.07.2023 geltende Privilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB (s.o. Ziff. 2.).

- Die Feststellung, dass durch die Zielabweichung die Grundzüge des jeweiligen Regionalplans nicht berührt werden, kann mit folgenden Argumenten unterlegt werden:

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.

4.3 FFPVA im sonstigem Plangebiet

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

Während der Nutzungsdauer der Flächen als FFPVA sollte eine landwirtschaftliche Grünlandnutzung in Form einer mit dem Anlagenbetrieb vereinbaren Beweidung ermöglicht werden.

- Für die Vorhaben kommt – je nach Einzelfall – eine Befristung in Betracht, um dem Aspekt der dauerhaften Beeinträchtigung des Ziels (z.B. Vorranggebiet Landwirtschaft) zu begegnen. Im Rahmen der Bauleitplanung wird sowohl die Befristung als auch die Anschlussnutzung (z.B. Landwirtschaft) festgelegt.
- Die Zielabweichung erfolgt unter der Maßgabe,
 - dass für die erforderlichen Ausgleichsflächen bei Inanspruchnahme eines Vorranggebietes Landwirtschaft keine weiteren landwirtschaftlichen Flächen (unabhängig von ihrer raumordnerischen Einstufung) der Nutzung entzogen werden und

- dass für das Gebiet der antragsstellenden Verbandsgemeinde – wenn noch nicht vorhanden – ein entsprechendes Kriterien- oder Standortkonzept (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) für FFPVA aufgestellt wird.

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 Vorschriften²⁰ 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. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Zielabweichung vor, so sind in der Planungspraxis kaum noch Fälle denkbar, in denen andere Gründe einer Zielabweichung entgegenstehen könnten (so die Gesetzesbegründung, Drs. 20/4823, S. 22). Die Zulassung der Zielabweichung wird (bei Erfüllung des Tatbestandes) zum Regelfall und die Versagung zum besonders begründungsbedürftigen Ausnahmefall.²¹

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

²⁰ ROGÄndG, BGBl. I Nr. 88 vom 28.03.2023

²¹ Kümper, ZfBR 2023, 531, 534 mwN.

Zielabweichungsverfahren sollen grundsätzlich im Sinne des Ausbaus erneuerbarer Energien zügig abgeschlossen werden; die Aufnahme von Nebenbestimmungen in den Zielabweichungsbescheid (für die nachfolgende 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 jeweiligen raumordnerischen Ziel bzw. Vorranggebiet beantragen (§ 6 Abs. 2 ROG).

5. Bauplanungsrecht

FFPVA sind bauplanungsrechtlich in Teilen nach näherer Maßgabe des § 35 Abs. 1 Nr. 8 b sowie § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB privilegierte Vorhaben im Außenbereich.

Unabhängig von diesem Privilegierungstatbestand sind die Ziele der Raumordnung zu beachten, soweit es sich um ein raumbedeutsames Vorhaben handelt.²²

Auf Standorten ohne Privilegierungstatbestand nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 b oder § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB erfordert der Bau einer FFPVA in aller Regel eine Bauleitplanung. Soweit für FFPVA im Außenbereich die Aufstellung von Bauleitplänen erforderlich ist²³, sind diese an die Ziele der Raumordnung anzupassen (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB) und müssen landesplanerische Grundsätze im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB berücksichtigen. Seitens der Landes- und Regionalplanung soll von Forderungen zu einer Finalisierung kommunaler Standortkonzepte für FFPVA vor einem Fortgang kommunaler Planungsverfahren abgesehen werden.

Im Zuge einer Änderung des Flächennutzungsplans können durch die Darstellung von Sonderbauflächen „Photovoltaik“ (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 4 BauNVO) oder von Standorten für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB) die bauplanungsrechtlichen 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

²² S.o. Ziff. 2.

²³ Sofern nicht ausnahmsweise eine Zulassung im Einzelfall nach § 35 Abs. 2 BauGB möglich ist.

(§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i.V.m. § 11 Abs. 2 BauNVO). Für großflächige FFPVA kann zur planungsrechtlichen Sicherung auch die Entwicklung über einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan in Betracht kommen (§ 12 BauGB).

Um die Nutzung von Agri-PV²⁴ 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 berücksichtigt werden. Mindestens sollen folgende Parameter beachtet werden:

- Der Verlust an landwirtschaftlich nutzbarer Fläche durch Aufbauten und Unterkonstruktionen darf höchstens 10 Prozent der Gesamtprojektfläche bei Kategorie I und höchstens 15 Prozent bei Kategorie II betragen. Zu Kategorie I zählen dabei Anlagen mit einer Aufständigung mit lichter Höhe (mindestens 2,1 m) und zu Kategorie II Anlagen mit einer bodennahen Aufständigung.

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

6. Standorte

6.1 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 entgegenstehen²⁵
- Konversionsflächen mit hohem Versiegelungsgrad und mit nur geringer ökologischer Funktion (G 166 4. TF LEP IV)
- sonstige brachliegende, ehemals baulich genutzte bzw. versiegelte Flächen im Außenbereich. Um den stetig fortschreitenden Flächenverbrauch zu reduzieren, sind multifunktionale Nutzungen dieser Flächen anzustreben.

²⁴ vgl. auch die seit dem 07.07.2023 geltende Privilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB (s.o. Ziff. 2.).

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

- 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 und im Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS®) geführt²⁶. Die EMZ kann flurstückscharf aus dem ALKIS bereitgestellt werden.

Ebenso können Daten der durchschnittlichen EMZ auf Ebene der rheinland-pfälzischen Gemarkungen über das Landesamt für Steuern bezogen werden²⁷.

Die durchschnittliche EMZ wird gemäß folgender Formel berechnet:

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

²⁶ 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>

²⁷ EMZ der rheinland-pfälzischen Gemarkungen: <https://www.lfst-rlp.de/unsere-themen/grundsteuer/unser-service-fuer-sie-luf>

- Geeignete Standorte für FFPVA sind grundsätzlich Gewerbe- und Industriegebiete nach §§ 8 Abs. 2 Nr. 1, 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO.
- 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.

6.2 Ausschlussgebiete für FFPVA sind insbesondere:

- Aufgrund des nach Z 166 a LEP IV erfolgten Ausschlusses von FFPVA sind regionalplanerisch und bauleitplanerisch nach § 1 Abs. 4 BauGB in den Kernzonen und Rahmenbereichen der UNESCO-Welterbegebiete „Oberes Mittelrheintal“ und „Obergermanisch-Raetischer Limes“ FFPVA in Gewerbe- und Industriegebieten dieser Welterbegebiete auszuschließen.
- Vorranggebiete der Regionalen Raumordnungspläne bei den FFPVA-Vorhaben sich widersprechenden Zielformulierungen (vorbehaltlich möglicher Zielabweichungsverfahren); hierzu gehören insbesondere Vorranggebiete Landwirtschaft.
- In Naturschutzgebieten und im Nationalpark sind FFPVA gemäß der jeweiligen Rechtsverordnung regelmäßig unzulässig.
- In Biosphärenreservaten, in Naturparken, 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.

7. Abschließender Hinweis

Die Hinweise zu land-, forst-, wasserwirtschaftlichen und natur- und bodenschutzfachlichen Belangen des MKUEM und MWVLW in der jeweils geltenden Fassung zur Landesverordnung über Gebote für Solaranlagen auf Ackerland- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten finden ergänzende Anwendung.