

Sitzungsvorlage Nr. V/2021/0230

Zuständig: Fachbereich Stadtplanung
Verfasser: Walter Fleige



Ahaus, 19.08.2021

Beratungsfolge

Landwirtschaftsausschuss	31.08.2021	TOP Ö	3 3
Ausschuss für Stadtentwicklung, Planen und Bauen	31.08.2021	TOP Ö	10.2
Rat	02.09.2021	TOP Ö	

Beratungsgegenstand

**Errichtung einer Photovoltaik-Freiflächenanlage;
Antrag auf Änderung des Flächennutzungsplans**

Beschlussvorschlag

Der Rat beschließt auf Empfehlung des Ausschusses für Stadtentwicklung, Planen und Bauen:

Dem Antrag auf Änderung des Flächennutzungsplans mit dem Ziel, auf der Grundstück Gemarkung Wessum Flur 44 Flurstücke 111 die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung einer Photovoltaik-Freiflächenanlage zu schaffen, wird nicht gefolgt.

Sachdarstellung

Der Antragsteller beantragt die Errichtung einer Photovoltaik-Freiflächenanlage auf dem Grundstück Gemarkung Wessum Flur 44 Flurstücke 111. Das Grundstück liegt im Norden des Stadtgebiets, unmittelbar an der Bahnstrecke Dortmund (- Lünen) – Coesfeld - Gronau – Enschede, und hat eine Größe von ca. 7.300 m². Lage und Abgrenzung des Grundstücks sind nachfolgend auf der Grundlage des Flächennutzungsplans dargestellt (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Lageplan



Quelle: Stadt Ahaus, Flächennutzungsplan, eigene Darstellung

Planungsrechtliche Beurteilung

Das Grundstück ist im Flächennutzungsplan als Fläche für die Landwirtschaft dargestellt. Ein Bebauungsplan ist nicht vorhanden. Baurechtlich ist das Grundstück dem Außenbereich i. S. des § 35 BauGB zuzuordnen. Photovoltaik-Freiflächenanlagen zählen im Außenbereich zu den sonstigen Vorhaben i. S. des § 35 (2) BauGB. Sonstige Vorhaben können im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist. Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt nach § 35 (3) Satz 1 Nr. 1 BauGB insbesondere dann vor, wenn, wie im vorliegenden Fall, das Vorhaben den Darstellungen des Flächennutzungsplans widerspricht. Insofern ist das **Vorhaben planungsrechtlich nicht zulässig**. Vor diesem Hintergrund wird eine Änderung des Flächennutzungsplans mit dem Ziel beantragt, für die in Rede stehende Fläche die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung einer Photovoltaik-Freiflächenanlage zu schaffen.

Ergänzend wird auf Folgendes hingewiesen:

- Nach § 1(4) BauGB sind Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Die Ziele der Raumordnung ergeben sich insbesondere aus dem Regionalplan.
- Um als Betreiber einer Anlage eine feste Vergütung nach den Bestimmungen des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zu erhalten, müssen nach § 48 EEG weitere Bedingungen erfüllt sein. Danach ist zusätzlich die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich. Darüber hinaus sind nur Anlagen förderfähig, die auf bestimmten Flächen errichtet werden, beispielsweise entlang von Autobahnen und Schienenwegen, auf bereits versiegelten Flächen, Deponien oder Konversionsflächen.

Landesplanerische Beurteilung

Nach Ziel 8.2 des **Regionalplans Sachlicher Teilplan Energie** ist die Darstellung von Flächen für Solarenergieanlagen im Flächennutzungsplan nur ausnahmsweise innerhalb von Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen und Bereichen für den Schutz der Landschaft und der landschaftsorientierten Erholung zulässig, wenn es sich

- um Halden oder Deponien (Aufschüttungen) handelt, deren Rekultivierungsmaßnahmen dies zulassen,
- um die Wiedernutzung von gewerblichen, bergbaulichen, verkehrlichen, militärischen oder wohnungsbaulichen Brachflächen oder baulich geprägten Konversionsflächen handelt, oder
- um Standorte entlang von Bundesfernstraßen (Autobahnen oder Bundesstraßen) und Schienenwegen mit überregionaler Bedeutung.

Danach ist die beantragte Umnutzung **mit den Darstellungen des Regionalplans für diesen Bereich nicht vereinbar**. Einschlägig ist der 3. Spiegelstrich. Im Regionalplan ist die Bahnstrecke Dortmund (- Lünen) – Coesfeld - Gronau – Enschede lediglich als "Schienenweg für den regionalen Verkehr" eingestuft.

Die generelle Nichtvereinbarkeit des Vorhabens mit den Zielen der Raumordnung kann auch im Wege eines Zielabweichungsverfahrens nach § 16 Landesplanungsgesetz (LPIG) nicht überwunden werden. Voraussetzung wäre, dass von der Bahnstrecke ein ausgeprägter Zerschneidungseffekt der Landschaft ausgeht, der zu Vorbelastungen des angrenzenden Freiraums führt, die es rechtfertigen würden, auf diesen Randstreifen der Bahnstrecke ausnahmsweise Photovoltaik-Freiflächenanlagen zuzulassen. Derartige Zerschneidungseffekte, wie sie für Schienenwege mit überregionaler Bedeutung oder mehrgleisige Schienenwege des Schienenpersonennahverkehrs typisch sind, gehen von der v. g. Bahnstrecke nicht aus. Auf der eingleisigen, nicht elektrifizierten Bahnstrecke verkehrt lediglich ein Zugpaar/Stunde.

Städtebauliche Beurteilung

Unter städtebaulichen Gesichtspunkten sind insbesondere folgende Belange abwägungsrelevant:

1. Sicherung des Außenbereichs für Vorhaben, die zwingend auf einen Standort im Außenbereich angewiesen sind

Nach § 35 BauGB gilt der Grundsatz, dass der Außenbereich nicht dem Bauen dient. Ausgenommen sind Vorhaben, die zwingend auf einen Standort im Außenbereich angewiesen sind. Dazu zählen in erster Linie Vorhaben der Land- und Forstwirtschaft, aber auch andere Vorhaben wie beispielsweise Windenergieanlagen. Die sog. privilegierten Außenbereichsvorhaben sind in § 35 (1) BauGB abschließend aufgezählt. Demgegenüber können Photovoltaikanlagen auch ohne eigenen Flächenbedarf, z. B. auf den Dachflächen eines Stallgebäudes, errichtet werden. Vor diesem Hintergrund bestimmt § 35 (1) Nr. 8 BauGB, dass Vorhaben, die der Nutzung solarer Strahlungsenergie dienen, nur dann privilegiert sind, wenn sie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden angebracht werden und die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist. Eine vergleichbare Regelung enthalten auch neuere Bebauungspläne für Gewerbe- und Industriegebiete. Durch die Regelung soll verhindert werden, dass gewerbliche Bauflächen, die nach den Zielen der Planung vorwiegend den Betrieben des Handwerks sowie des produzierenden und verarbeitenden Gewerbes vorbehalten sein sollen, durch Photovoltaikanlagen u. a. Anlagen in Anspruch genommen werden, die auch ohne eigenen Flächenbedarf in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von Gebäuden oder anderen baulichen Anlagen errichtet werden können.

Zu den Flächen im Außenbereich, auf denen Photovoltaik-Freiflächenanlagen ohne eigenen Flächenbedarf errichtet werden können, zählen z. B., ungeachtet des geltenden Planungsrechts, stillgelegte Deponien, soweit deren Rekultivierungsmaßnahmen dies zulassen. Eine landwirtschaftliche Nachnutzung kommt für diese Flächen regelmäßig nicht in Betracht.

2. Belange der Landwirtschaft

Seit Jahren lastet ein erheblicher Umnutzungsdruck auf landwirtschaftlichen Nutzflächen, jedenfalls lässt die Entwicklung der Preise auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt keinen anderen Schluss zu. Nach einer Auswertung des Gutachterausschusses für Grundstückswerte im Kreis Borken hat sich auf dem Gebiet der Stadt Ahaus der Bodenrichtwert für Ackerland in den letzten 10 Jahren von 4,40 €/m² (01.01.2011) auf 11,70 €/m² (01.01.2021) fast verdreifacht. Vor diesem Hintergrund steht zu befürchten, dass die Zulässigkeit von Photovoltaik-Freiflächenanlagen den landwirtschaftlichen Bodenmarkt weiter anheizen wird. Die Leidtragenden dieser Entwicklung sind vor allem kleinere landwirtschaftliche Familienbetriebe, die aufgrund der strukturellen Entwicklung überwiegend Pachtflächen bewirtschaften. Auch die Ausweisung von Flächen für die weitere Siedlungsentwicklung wird weiter erschwert.

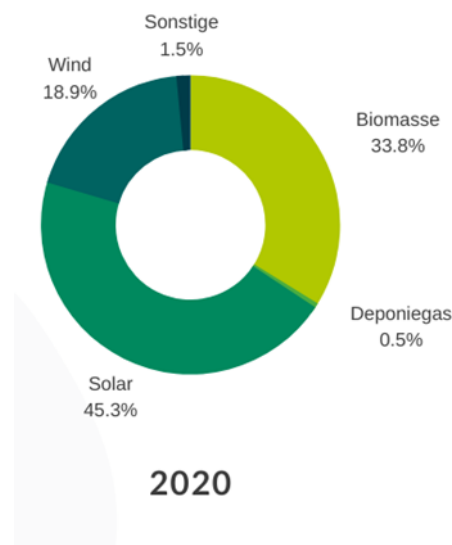
Angesichts des anhaltenden Umnutzungsdrucks auf landwirtschaftlichen Nutzflächen weist die Landwirtschaftskammer im Rahmen von städtebaulichen Planungen zu Lasten landwirtschaftlicher Nutzflächen regelmäßig darauf hin, dass bei der Verwirklichung der Planung landwirtschaftlich genutzte Flächen dauerhaft verloren gehen, die der Landwirtschaft weder für Nahrungsmittelerzeugung noch für die Nährstoffverwertung zur Verfügung stehen.

3. Bodenschutz versus Nutzung erneuerbarer Energien

Nach der sog. **Bodenschutzklausel** in § 1a (2) BauGB soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden (Satz 1). Landwirtschaftlich genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden (Satz 2). Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind in der Abwägung nach § 1 (7) BauGB zu berücksichtigen (Satz 3). Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich genutzter Flächen soll begründet werden(Satz 4). Gleichzeitig verpflichtet § 1 (6) Nr. 7 f) BauGB die Gemeinden, im Rahmen der Bauleitplanung die **Nutzung erneuerbarer Energien** zu berücksichtigen. Im Spannungsfeld Bodenschutz/Nutzung erneuerbarer Energien sind folgende Gesichtspunkte abwägungsrelevant:

- a) Nach Angaben der Stadtwerke lag in Ahaus im Jahr 2020 der Gesamtstromverbrauch bei ca. 180 Mio. kWh. Zwar hat sich der Gesamtstromverbrauch gegenüber dem Jahr 2018 (192 Mio. kWh) reduziert, allerdings wird in den kommenden Jahren u.a. wegen des Ausbaus der Elektromobilität wieder mit einem steigenden Stromverbrauch gerechnet. Bundesweit wurde zuletzt eine Steigerung von rund 20% bis zum Jahr 2030 prognostiziert.
- b) Nach Angaben der Stadtwerke lag in Ahaus im Jahr 2020 der Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtstromverbrauch rein rechnerisch bei ca. 60%. Zum Vergleich: Bundesweit lag der Anteil im Jahr 2020 bei 46%. Die Anteile nach Energieträgern für das Jahr 2020 können der nachfolgenden Grafik entnommen werden.

Abbildung 2: Mix des eingespeisten Stroms in Ahaus aus erneuerbaren Energien



Quelle: Stadtwerke Ahaus GmbH (2020)

- c) Nach dem Solardachkataster¹ des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV) beträgt in Ahaus rein rechnerisch das Gesamtpotenzial für die Stromerzeugung durch Photovoltaik auf Dachflächen 256 Mio. kWh. Demgegenüber wurden im Jahr 2020 lediglich 50 Mio. kWh durch Solarenergie erzeugter Strom ins Netz eingespeist. Hier besteht also durchaus noch Potenzial, auch wenn sich dieses Potential hinsichtlich der wirtschaftlichen und technischen Umsetzbarkeit nicht unmittelbar aus der Differenz zwischen Gesamtpotenzial und derzeitiger Leistung ableiten lässt.
- d) Der Entwurf des neuen Sachlichen Teilflächennutzungsplans – Windenergie – beinhaltet nach gegenwärtigem Stand bei überschlägiger Betrachtung ein zusätzliches Windenergiepotential von ca. 30 Mio. kWh. Aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist damit zu rechnen, dass dieses Potential vollständig ausgeschöpft wird, sobald und soweit die planungsrechtlichen Voraussetzungen dies zulassen. Unter Berücksichtigung dieses zusätzlichen Windenergiepotentials könnte bis zum Jahr 2030 der Anteil erneuerbarer Energien am zu erwartenden Stromverbrauch von ca. 216 Mio. kWh (Stand 2020 zzgl. 20 % Mehrverbrauch, u. a. für den Ausbau der Elektromobilität) auf ca. 140 Mio. kWh steigen. Dies entspräche rechnerisch einem Anteil von ca. 65 % am Gesamtstromverbrauch.
- e) Nach § 1 EEG gilt:
- Der Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch soll bis zum Jahr 2030 auf 65 % steigen (Absatz 2).
 - Treibhausgasneutralität im Stromsektor soll vor dem Jahr 2050 erreicht werden (Absatz 3).

§ 1 (3) EEG wird im Entwurf des neuen Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) insoweit konkretisiert, als dass bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität insgesamt, d. h. auch im Stromsektor, erreicht werden soll.

¹ vgl. www.energieatlas.nrw.de/site/karte_solarkataster

Auch wenn die Ziele des EEG und des kommenden KSG nicht die einzelne Gemeinde verpflichten, so bestehen doch gute Chancen, dass die Stadt unter den v. g. Rahmenbedingungen auch **ohne Photovoltaik-Freiflächenanlagen aus eigener Kraft Treibhausgasneutralität im Stromsektor** i. S. der Ziele des EEG und KSG erreichen wird, d. h. auf der gesamstädtischen Ebene des Flächennutzungsplans ist die Nutzung erneuerbarer Energien i. S. des § 1 (6) Nr. 7 f) BauGB nach gegenwärtigem Stand hinreichend berücksichtigt.

4. Gleichbehandlungsgrundsatz

Seit einigen Monaten häufen sich Anfragen zur Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Außenbereich. Hintergrund sind vermutlich die gegenüber Dachanlagen deutlich höheren Erträge und längere Lebensdauer. Die Anfragen sind stets unter Hinweis auf v. g. Abwägungsgesichtspunkte beantwortet worden. Im Sinne der Gleichbehandlung soll an dieser Vorgehensweise festgehalten werden.

Vor diesem Hintergrund ist eine **Änderung des Flächennutzungsplans** mit dem Ziel, für die in Rede stehende Fläche die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung einer Photovoltaik-Freiflächenanlage zu schaffen, i. S. des § 1 (3) BauGB **nicht erforderlich**.

Die planungsrechtliche und städtebauliche Beurteilung des Vorhabens ist dem Antragsteller im Vorfeld der Antragstellung erläutert worden.

Finanzielle Auswirkungen

Ja Nein

Prüfung der Umwelt- und Klimarelevanz

keine positiv teils/teils negativ

Anlagen

- keine -