



# HESSISCHER LANDTAG

03. 11. 2023

## Kleine Anfrage

**Thomas Schäfer (Maintal) (Freie Demokraten) vom 28.07.2023**

### Photovoltaik in Landschaftsschutzgebieten

und

### Antwort

**Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen**

#### Vorbemerkung Fragesteller:

Im Zuge des Ausbaus von Photovoltaikanlagen kommt vermehrt die Frage auf, ob solche Anlagen auch auf Flächen errichtet werden dürfen, die landwirtschaftlich nicht genutzt werden und teilweise in Landschaftsschutzgebieten liegen. Dies kann beispielhaft in der Nähe von Autobahnen geschehen, wo nach der gesetzlichen Änderung Baurecht genehmigungsfrei geschaffen werden kann. Die Frage der Genehmigungsfähigkeit aus naturrechtlicher Sicht stellt sich dann, wenn diese Flächen im Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiet liegen. Hier stehen verschiedene Zielstellungen in Konkurrenz. Ein solcher Fall ist aktuell in der Stadt Maintal anhängig, wo ein privater Grundstückseigentümer im Landschaftsschutzgebiet eine Anlage errichten möchte, dies aber Seitens der oberen Naturschutzbehörde als nicht-genehmigungsfähig angesehen wird.

Die Vorbemerkung des Fragestellers vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit der Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wie folgt:

Frage 1. Welche Bedeutung hat aus Sicht der Landesregierung die Errichtung von Solaranlagen auf unbebauten Grundstücken außerhalb von bebauten Ortschaften für den Ausbau der erneuerbaren Energien?

Die Errichtung von Solaranlagen auf unbebauten Grundstücken außerhalb von bebauten Ortschaften hat aus Sicht der Landesregierung eine grundlegende Bedeutung für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Hessen im Kontext der angestrebten Klimaneutralität bis zum Jahr 2045. Diese Bedeutung ergibt sich aus mehreren Faktoren. Wie die Bundesrepublik Deutschland insgesamt, strebt auch das Land Hessen das Ziel an, bis zum Jahr 2045 Klimaneutralität zu erreichen. Dies bedingt eine umfangreiche Reduktion von Treibhausgasemissionen, was wiederum den verstärkten Einsatz von erneuerbaren Energien erfordert. Photovoltaik (PV) ist eine solche erneuerbare Energiequelle, die einen bedeutenden Beitrag zur Erzeugung grünen Stroms leisten kann. Neben der Windkraft kann die Photovoltaik einen erheblichen Anteil zur Stromversorgung und zur Energiewende in Hessen beitragen. Insbesondere auf Freiflächen können größere PV-Anlagen realisiert werden als auf Dachflächen. Diese Freiflächen-PV-Anlagen können schon heute ohne Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) wirtschaftlich betrieben werden und stellen somit eine effektive Quelle für grünen Strom dar.

Das Land Hessen hat die Bedeutung von Freiflächen-PV-Anlagen erkannt und dies durch gesetzliche Maßnahmen unterstrichen. Das Hessische Energiegesetz (HEG) verankert das Ziel, bis zum Jahr 2045 ein Prozent der Landesfläche (21.115 Hektar) für den Ausbau der Photovoltaik zur Verfügung zu stellen. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn mindestens die Hälfte des Flächenziels durch Freiflächen-PV-Anlagen erreicht wird, wie eine aktuelle Potenzialstudie zeigt (Potenzialstudie Photovoltaik für Hessen, KLÄRLE GmbH, 24.03.2022).

Zusammengefasst trägt die Errichtung von Solaranlagen auf unbebauten Freiflächen außerhalb von bebauten Ortschaften maßgeblich zur Erreichung der klimaneutralen Ziele Hessens bis zum Jahr 2045 bei. Diese Anlagen sind aufgrund ihrer Größe und Rentabilität eine wichtige Säule im Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der Photovoltaik. Sie ermöglichen eine erhöhte regenerative Stromerzeugung, die wiederum essentiell ist, um klimaneutrale Technologien in verschiedenen Sektoren zu unterstützen.

Frage 2. Welche grundsätzliche Haltung hat die Landesregierung hinsichtlich der Abwägung zwischen dem Ziel, erneuerbare Energien, insbesondere Photovoltaik, auszubauen und der Erhaltung von Landschafts- und Naturschutzgebieten?

In § 1 HEG in der Fassung vom 22.11.2022 ist die Bereitstellung von einem Prozent der Landesfläche (21.115 ha) als gesetzliches Ziel für den Ausbau der Photovoltaik (PV) gesetzlich verankert. Hierzu tragen sowohl PV-Anlagen auf Dächern als auch auf Freiflächen bei. Eine aktuelle Studie (Potenzialstudie Photovoltaik für Hessen, KLÄRLE GmbH, 24.03.2022) zu den PV-Potenzialen in Hessen hat ergeben, dass mindestens die Hälfte des Flächenziels durch Freiflächen-PV (FF-PV) erreicht werden muss.

In Naturschutzgebieten ist der PV-Ausbau grundsätzlich nicht zulässig, da nach den Bestimmungen des § 23 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) alle Handlungen verboten sind, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile führen können. Dieses Verbot ist als absolute Veränderungssperre zu verstehen.

In einem Landschaftsschutzgebiet besteht hingegen keine absolute Veränderungssperre. Zwar sind in Landschaftsschutzgebieten nach § 26 Abs. 2 BNatSchG alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Auch enthält die Schutzgebietsverordnung von Landschaftsschutzgebieten regelmäßig ein allgemeines Bauverbot. Jedoch kann eine gewisse Bebauung aufgrund von Ausnahmen oder Befreiungen möglich sein. Die Zulässigkeit einer PV-Anlage bestimmt sich in Landschaftsschutzgebieten nach der Abwägung des mit der Schutzgebietsverordnung verfolgten Schutzzwecks mit den von der Anlage erwartbaren Auswirkungen auf diesen Schutzzweck. Eine Abwägung zugunsten der Photovoltaik kann sich z. B. daraus ergeben, dass die Landschaft an dem konkreten Standort weniger schutzwürdig ist, die Beeinträchtigung geringfügig erscheint und besonders unter Schutz gestellte Landschaftsziele durch die PV-Nutzung nicht tangiert werden. Eine entsprechende Ausnahme ist durch die untere Naturschutzbehörde im Rahmen des Zulassungsverfahrens zu erteilen.

Die Priorisierung der erneuerbaren Energien gemäß § 2 EEG hat einen erheblichen Einfluss auf Abwägungen und Verwaltungsentscheidungen. Dennoch steht die Befreiung in einem Landschaftsschutzgebiet am Ende einer Abwägung, bei der die naturschutzrechtlichen Schutzziele einen hohen Stellenwert einnehmen und eine sorgfältige Einzelfallprüfung erfordern.

Frage 3. Welche Voraussetzungen sind nach Ansicht der Landesregierung zu erfüllen, um in Landschaftsschutzgebieten oder Naturschutzgebieten Solaranlagen errichten zu können?

Solaranlagen sind als bauliche Anlagen im Außenbereich nur gem. § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB als untergeordneter Teil auf Dach- und Außenwandflächen an bereits vorhandenen, landwirtschaftlichen Gebäuden oder entlang von Verkehrswegen zulässig. Darüber hinaus sind Solaranlagen im Außenbereich unzulässig. Für die Errichtung von Solaranlagen ist deshalb regelmäßig die Aufstellung eines Bebauungsplanes erforderlich. Sind die Festsetzungen eines Bebauungsplans mit den Regelungen einer Landschaftsschutzverordnung nicht vereinbar, so ist der Bebauungsplan unwirksam. Entsprechende naturschutzfachliche Befreiungen sind regelmäßig nicht möglich, da sie aufgrund der erheblichen Auswirkungen die Funktionslosigkeit der Schutzgebietsverordnungen zur Folge hätten. Daraus folgt, dass bestehende Schutzgebietsverordnungen nicht durch die gemeindliche Bauleitplanung verändert werden können, da es sich bei der Verordnung um striktes Recht handelt, an das die Gemeinden gebunden sind. Darüber hinaus unterliegen Naturschutzgebiete regelmäßig einem Veränderungsverbot, welches die Errichtung baulicher Anlagen – auch solche, die im Außenbereich privilegiert sind – grundsätzlich ausschließt. Zu Landschaftsschutzgebieten wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Frage 4. Welche Vorgaben hat die Landesregierung an die nachgeordneten Behörden bezüglich des Baus von Photovoltaikanlagen auf Grünflächen, in Landschaftsschutzgebieten und in Naturschutzgebieten gegeben?

Bislang wurden keine Vorgaben der Landesregierung an die nachgeordneten Behörden bezüglich des Baus von Photovoltaikanlagen auf Grünflächen, in Landschaftsschutzgebieten und in Naturschutzgebieten gegeben. Hier gilt die Einhaltung des naturschutzrechtlichen Vermeidungsprinzips und der Vorgaben der Schutzgebietsverordnungen (siehe auch Antwort zu Frage 3).

Frage 5. Sieht die Landesregierung Flächen entlang von Autobahnen als besonders geeignete Standorte an, um dort Photovoltaik-Anlagen zu errichten, auch wenn diese Flächen naturschutzrechtlich gesichert sind?

Für die Bebauung von (nach § 35 Abs. 1 des Baugesetzbuches) privilegierten Flächen gelten keine gesonderten naturschutzrechtlichen Vorgaben. Es gelten die Vorgaben des § 35 Abs. 1 BauGB. Danach sind Vorhaben zulässig, wenn sie öffentlichen Belangen nicht entgegenstehen. In diesem Rahmen sind die naturschutzrechtlichen Vorgaben abzuarbeiten. Auf die Antworten zu den Fragen 2 und 3 wird verwiesen.

Frage 6. Welche Vorteile haben aus Sicht der Landesregierung senkrecht geständerte Photovoltaikanlagen im Vergleich zu schräg bzw. flach errichteten Photovoltaikanlagen?

Die Vorteile von senkrecht aufgeständerten Photovoltaikanlagen (wie bspw. Agri-PV) im Vergleich zu schräg oder flach errichteten Photovoltaikanlagen können je nach Anwendung und Umgebung variieren.

Senkrecht aufgeständerte Photovoltaikanlagen können auf landwirtschaftlichen Flächen installiert werden, ohne die landwirtschaftliche Nutzung wesentlich zu beeinträchtigen. Diese Technologie ermöglicht eine Doppelnutzung von Flächen, was in dicht besiedelten Gebieten Hessens eine effizientere Bodennutzung darstellen kann. Die senkrechte Anordnung der Photovoltaikmodule kann darüber hinaus den Boden vor Erosion schützen, da sie örtlich begrenzt den bodennahen Wind reduzieren können. Dies ist von besonderem Interesse, wenn die Anlagen über landwirtschaftlichen Flächen platziert werden.

Hinsichtlich energiewirtschaftlicher Aspekte ist die Anordnung vertikal aufgestellter Anlagen in Ost-West-Richtung von besonderem Interesse. Im Vergleich zu Anlagen, die nach Süden ausgerichtet sind, führt diese Ausrichtung zu einer verstärkten Stromerzeugung während der Tagesrandzeiten. Diese zusätzlichen Strommengen erzielen in der Regel höhere Marktwerte.

Frage 7. Muss aus Sicht der Landesregierung bei der Genehmigung von Photovoltaikanlagen auf Freiflächen zwischen Flächen im staatlichen und privaten Eigentum differenziert werden?

Nein, bei einer Genehmigung nach der Hessischen Bauordnung (HBO) spielen die Eigentumsverhältnisse keine Rolle. Eine Differenzierung zwischen Flächen die im staatlichen oder privaten Eigentum stehen, ist insofern nicht erforderlich.

Frage 8. Ist die vorlaufende Ausweisung von Potentialflächen durch die Kommunen eine notwendige Voraussetzung, um die Genehmigung von Photovoltaikflächen zu erreichen?

Nein, soweit die Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 Nr. 8b BauGB vorliegen, ist eine Ausweisung grundsätzlich nicht erforderlich.

Frage 9. Besteht aus Sicht der Landesregierung die Möglichkeit, dass Solaranlagen außerhalb von geschlossenen Ortschaften das Landschaftsbild stören und deshalb nicht zu genehmigen sind?

Auch hier ist wieder zwischen privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB und Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zu unterscheiden.

Privilegierten Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB dürfen öffentliche Belange nicht entgegenstehen. § 35 Abs. 3 BauGB führt Beispiele für öffentliche Belange auf, zu denen auch die Verunstaltung des Landschaftsbildes (§ 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB) gehört. Dies zu beurteilen bedarf immer einer Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten sowie der Ausgestaltung der Anlage und ist somit eine Einzelfallentscheidung der zuständigen Genehmigungsbehörde.

Bei der Realisierung einer PV-Anlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplans spielt die Verunstaltung des Landschaftsbildes bei der Genehmigung keine Rolle mehr, da bei der Aufstellung eines Bebauungsplans für PV-Anlagen bereits die allgemeinen Anforderungen nach den §§ 1 und 1a BauGB zu berücksichtigen sind. Nach § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB sind Gemeinden verpflichtet, eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung – auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz – zu gewährleisten, die der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB) ebenso gerecht wird wie den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie der Nutzung erneuerbarer Energien (§ 1 Abs. 6 Nr. 7f BauGB).