

47. Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK)

am 5. Dezember 2023 in Cottbus

Flächennutzungskonkurrenzen beim Ausbau der erneuerbaren Energie hier: Steuerung der Freiflächen-Photovoltaik

Beschluss¹

1. Die RMK nimmt den Bericht „Nutzungskonflikte zwischen Freiflächen-Photovoltaik und landwirtschaftlich genutzten Flächen lösen“ zur Kenntnis.
2. Vor dem Hintergrund der Ausbauziele des Bundes zu Erneuerbaren Energien (EE) und zunehmender Nutzungskonflikte bedarf es aus Sicht der RMK eines besseren Interessenausgleichs mit den Belangen der Landwirtschaft, insbesondere des Schutzes hochwertiger (ertragreicher) landwirtschaftlicher Böden, und des Freiraumschutzes.

Hierzu sollte die Raumordnung mit ihren Instrumenten (u.a. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete landwirtschaftliche Bodennutzung) verstärkt beitragen. Die Aktualisierung und Schärfung dieser Instrumente kann jedoch nur im Schulterschluss mit den Landwirtschaftsbehörden und der Landwirtschaft selbst auf der Grundlage von fundierten und zeitgemäßen landwirtschaftlichen Fachbeiträgen gelingen.

Die RMK bittet daher das künftige Vorsitzland 2024 der Agrarministerkonferenz (Thüringen), das Thema in die nächste AMK-Sitzung einzubringen und ihre Zusammenarbeit anzubieten.

3. Die RMK sieht die Ausweitung der aktuell im BauGB für FPV-Anlagen enthaltenen bzw. vorgesehenen weiteren Privilegierungen kritisch mit Blick auf die pla-

¹ Enthaltung Bund (BMWSB)

nerische Steuerung des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie den Freiraumschutz insgesamt, einschließlich des erforderlichen Ausbaus von Übertragungs- und Verteilnetzen.

Die RMK bittet daher das Vorsitzland der Bauministerkonferenz (Baden-Württemberg), das Thema in die nächste Sitzung der BMK (Vorsitzland 2024/2025 Bayern) einzubringen und ihre Zusammenarbeit anzubieten.

4. Die RMK bittet ihre Vorsitzende, den zuständigen Bundesressorts und den kommunalen Spitzenverbänden den Beschluss zu übermitteln.

Protokollerklärung der Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen

Die Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bekennen sich zu den Ausbauzielen von Bund und Ländern im Bereich der erneuerbaren Energien.

Anlage: Bericht „Nutzungskonflikte zwischen Freiflächen-Photovoltaik und landwirtschaftlich genutzten Flächen lösen“

**Bericht des Ausschusses für Raumentwicklung
der Raumentwicklungsministerkonferenz (RMK)**

**Nutzungskonflikte zwischen Freiflächen-Photovoltaik
und landwirtschaftlich genutzten Flächen lösen**

Ergänzend zu dem Umlaufbeschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 30. Juni 2023 zum „Raumverträglichen Ausbau der Freiflächen-Photovoltaikanlagen (FPV)“ sieht der Ausschuss für Raumentwicklung (REA) weiteren Bedarf für eine künftige Steuerung von FPV. Dieser wird wie folgt begründet:

Ausgehend von den ambitionierten Ausbauzielen des Bundes zu erneuerbaren Energien, insbesondere für FPV, ist ein erheblicher FPV-Anlagen-Zuwachs in den Ländern zu erwarten, der eine wesentliche Kulturlandschaftsveränderung nach sich ziehen wird. Die FPV-Anlagen werden überwiegend auf bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen errichtet. In der Folge kommt es zu Flächenkonkurrenzen und insbesondere zum Entzug von Pachtflächen für landwirtschaftliche Betriebe. Um den Belangen der Landwirtschaft (einschließlich Ernährungssicherheit), des Freiraumschutzes und auch der Akzeptanz der Bevölkerung hinreichend Rechnung zu tragen, ist eine planerische Steuerung des weiteren FPV-Ausbaus durch eine stärkere raumordnerische Sicherung insbesondere hochwertiger landwirtschaftlicher Flächen notwendig und sinnvoll.

Bis 2030 sollen gemäß dem Ausbaupfad für die installierte Leistung von Solaranlagen nach § 4 Nr. 3 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2023) 215 GW installierte Leistung von Photovoltaikanlagen in Deutschland erreicht werden (Ende 2022 waren es 67 GW). Zwar soll nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung (Solarpaket I) der Zubau mindestens hälftig als Dachanlagen erfolgen – ohne die besonders günstigen, gut skalierbaren FPV sind diese Ziele jedoch nicht zu erreichen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit der Privilegierung von FPV innerhalb des 200-Meter-Streifens entlang von Autobahnen und übergeordneten Schienenwegen nach § 35 Abs. 1 Nr. 8b) BauGB bereits ein Flächenpotenzial in einer Größe von rd. 11.030 km² (das entspricht rd. 3,1 % der Fläche des Bundesgebiets; Quelle: BBSR, Mai 2023) geschaffen wurde, das der kommunalen Bauleitplanung entzogen ist und maßgeblich zu Lasten landwirtschaftlicher Flächen geht. Noch nicht berücksichtigt sind dabei die ebenfalls privilegierten „besonderen Solaranlagen“ gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB; auch diese werden aller Voraussicht nach zur Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen führen.

Die im Solarpaket I enthaltene Regelung zur Deckelung der Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen für die Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie (PV) (neu § 37 Abs. 4 EEG) wird im Hinblick auf die Sicherung landwirtschaftlicher Flächen nur eingeschränkt Wirkung entfalten. Die geplanten Bundesregelungen beabsichtigten zwar, für FPV-Anlagen, die eine Förderung nach EEG bekommen sollen, eine feste Obergrenze festzulegen. Es ist aber anzunehmen, dass zukünftig noch stärker als

bisher, FPV unabhängig von einer EEG-Förderung errichtet werden. So kann beispielsweise eine langfristig planbare und wirtschaftliche Stromdirektvermarktung über Power Purchase Agreements (Stromkaufvereinbarung) erfolgen. Die entsprechenden FPV werden dann von der geplanten Regelung nicht erfasst.

Die geplante neue Regelung entfaltet keine Lenkungswirkung in Bezug darauf, wo geeignete (landwirtschaftliche) Flächen für FPV sind. Es werden keine Vorgaben hinsichtlich einer schutzwürdigen Kulisse in Bezug auf besonders hochwertige langwirtschaftliche Böden formuliert.

Einige Länder, wie z. B. Niedersachsen und Thüringen, machen auf der Ebene der Regionalplanung bereits von dem Instrument der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für landwirtschaftliche Bodennutzung Gebrauch. Allerdings sind die Regionalplanungsträger auf entsprechende Fachbeiträge der Landwirtschaftsverwaltungen angewiesen. Diese sind so zu aktualisieren bzw. zu schärfen, dass Vorranggebiete nicht und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft möglichst nicht für klassische FPV in Anspruch genommen werden.

Gegenstimmen für die Ausweisung entsprechender Gebiete in den Regionalplänen und einer entsprechenden Lenkung von FPV-Anlagen argumentieren u. a. mit folgenden Punkten: Es erfolge ein Eingriff in den Markt; auch auf minderwertigen Böden könne eine ertragreiche Landwirtschaft erfolgen; die Bodensituation werde von den Landwirten ohnehin bei der Planung und Errichtung von FPV-Anlagen berücksichtigt (Verlagerung auf die unattraktiven Randbereiche). Diese Argumente überzeugen jedoch nicht. Zwar können auch auf weniger wertvollen Standorten derzeit noch hohe Erträge erzielt werden, dies verlangt jedoch regelmäßig eine vergleichsweise intensive Bewirtschaftung. Zudem werden perspektivisch eine Reihe dieser Standorte klimawandelbedingt aus der landwirtschaftlichen Nutzung fallen. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass angesichts des sehr hohen Pachtflächenanteils in Deutschland (60%), häufig nicht die bewirtschaftenden Landwirte, sondern die Verpächter entscheiden, auf welchen Flächen FPV-Anlagen errichtet werden.

Im Ergebnis kann der Ansatz aber nur im Schulterschluss mit den Landwirtschaftsbehörden und der Landwirtschaft selbst gelingen, da alle Akteure hierzu ihren Beitrag leisten müssen.

Um das Potenzial zur aktiven planerischen Steuerung des FPV-Zubaus nicht zu verringern, sollten keine weiteren Privilegierungen von FPV in § 35 BauGB festgelegt werden. Nur im Rahmen einer planerischen Gesamtbetrachtung können beispielsweise auch die Belange des Netzausbaus, als relevanter Bestandteil des Gelingens der Energiewende, mitberücksichtigt werden. Zunehmend kommt es bei den Planungen von Trassenkorridoren für überregionale Höchstspannungsleitungen zu Flächenkonkurrenzen mit der Planung für Windenergiebereiche (WEB) nach dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG), aber auch mit (privilegierten) FPV-Anlagen, die sich aller Voraussicht nach noch erheblich verschärfen werden.

Auch deshalb ist es wichtig, keine weiteren Privilegierungen von FPV-Anlagen in § 35 BauGB festzulegen, sondern über die Planung von FPV-Anlagen auch die Belange des Netzausbaus als relevantem Bestandteil des Gelingens der Energiewende zu berücksichtigen.