

Begründung der Teilfortschreibung des Regionalplans für die Region Stuttgart zur Festlegung von Vorbehaltsgebieten und Öffnung der Regionalen Grünzüge für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen

1. Erfordernis

Der Ausbau der Erneuerbaren Energien in Form von Windkraft- und Solaranlagen ist ein wesentlicher Teil der Energiewende in der Bundesrepublik Deutschland.

Das Gesetz zum Ausbau Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023) weist diesen daher in § 2 eine besondere Bedeutung zu: Die Errichtung von Anlagen zur Nutzung Erneuerbarer Energien liegt im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Sicherheit.

Auf Landesebene werden die Träger der Regionalplanung mit dem Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg verpflichtet, in den Regionalplänen mindestens 0,2 % der jeweiligen Fläche als „Gebiete für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen“ festzulegen (§ 21 KlimaG BW¹).

Zudem wurde durch die Änderung des Landesplanungsgesetzes (LplG) in § 2 eine neue Planungsleitlinie festgelegt, um insbesondere dem Flächenbedarf für die Nutzung Erneuerbarer Energien Rechnung zu tragen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 a und 2 c LplG²).

Die Regionalen Grünzüge sollen dazu unverzüglich aus Gründen des öffentlichen Interesses im Sinne des § 2 EEG für Windkraft- und Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen geöffnet werden (§ 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG³).

Für den Wirtschaftsstandort Region Stuttgart wird die Möglichkeit, vor Ort Strom aus Erneuerbaren Energien zu erzeugen, zu einem immer wichtigeren Standortfaktor. Die Errichtung von (flächenmäßig relativ großen⁴) Photovoltaik-Anlagen erweist sich in den von Realteilung geprägten Teilen der Region Stuttgart jedoch als besonders schwierig. Geeignete Flächen in ausreichender Größe bzw. eigentumsrechtlicher Verfügbarkeit finden sich kaum und können in den meisten Fällen allenfalls mittelfristig bereitgestellt werden. Damit wird die tatsächliche Grundstücksverfügbarkeit zu einem entscheidenden Faktor bei der Realisierung von Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen.

Bisher sind die Solaranlagen gemäß Regionalplan der Region Stuttgart insbesondere im Siedlungszusammenhang auf baulichen Anlagen oder bereits versiegelten Flächen zulässig; im planerischen Außenbereich hingegen nur in Bereichen ohne entgegenstehende regionalplanerische Zielfestlegungen.

Als regionalplanerisches Ziel steht der im Regionalplan ausgewiesene Regionale Grünzug der Errichtung von Solaranlagen allgemein und damit auch Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen regelmäßig entgegen.

Er dient der Sicherung unterschiedlicher Freiraumelemente bzw. -funktionen (Boden, Wasser, klimarelevante Flächen, Arten- und Biotopschutz, naturbezogene Erholung sowie land- und forstwirtschaftliche Bodennutzungen und Produktion) sowie des Freiraumzusammenhangs insgesamt. Der Regionale Grünzug ist damit ein multifunktionales Instrument zur Freiraumsicherung. Um dem gesetzlichen Auftrag zur Flächenbereitstellung nachzukommen, werden die Festlegungen im Regionalplan geändert: Der Regionale Grünzug wird für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen daher im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr.

¹ „Gesetz zum Erlass eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg vom 7. Februar 2023 (GBI BW 2023 Nr. 2 S. 26 ff)

² geändert durch: „Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes“ vom 15.11.2022 (GBI BW 2022 Nr. 36 S. 537)

³ geändert durch: „Gesetz zum Erlass eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg vom 7. Februar 2023 (GBI BW 2023 Nr. 2 S. 42)

⁴ <https://solarenergie.de/photovoltaikanlage/arten-von-pv-anlagen/photovoltaik-freiflaechenanlagen>: „Photovoltaikanlagen können auf Freiflächen ab einer Fläche von etwa 20.000 Quadratmetern wirtschaftlich betrieben werden.“

Anfragen von Gemeinden und Projektierern an die Geschäftsstelle des Verband Region Stuttgart zu Standorten von Solaranlagen im Regionalen Grünzug beziehen sich auf Einzelanlagen im Umfang von bis zu 40 ha (Stand März 2024)

7 LplG i. V. m. § 2 EEG geöffnet. Zudem werden Gebiete für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen im Sinne des § 21 KlimaG BW festgelegt.

2. Zulässigkeit von Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen im Regionalen Grünzug

Mit der Änderung des Plansatzes 3.1.1 soll der Regionale Grünzug gem. § 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG i. V. m. § 2 EEG (überragendes öffentliches Interesse) geöffnet werden: *„Regionale Grünzüge sollen unverzüglich aus Gründen des überragenden öffentlichen Interesses und der öffentlichen Sicherheit sowie der besonderen Bedeutung der Erneuerbaren Energien im Sinne des § 2 EEG für Windkraft- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen geöffnet werden.“*

Die Regionalen Grünzüge in der Region Stuttgart werden daher für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen geöffnet, gleichzeitig soll die freiraumschützende Funktion nicht vollständig aufgegeben werden. Dabei muss das besonders hohe Gewicht der Erneuerbaren Energien berücksichtigt werden. Laut Begründung zum § 2 EEG *„... sollen die Erneuerbaren Energien damit im Rahmen von Abwägungsentscheidungen u. a. gegenüber seismologischen Stationen, Radaranlagen, Wasserschutzgebieten, dem Landschaftsbild, Denkmalschutz oder im Forst-, Immissionsschutz-, Naturschutz-, Bau- oder Straßenschutz nur in Ausnahmefällen überwunden werden. Besonders im planungsrechtlichen Außenbereich, wenn keine Ausschlussplanung erfolgt ist, muss dem Vorrang der Erneuerbaren Energien bei der Schutzgüterabwägung Rechnung getragen werden. Öffentliche Interessen können in diesem Fall den Erneuerbaren Energien als wesentlichem Teil des Klimaschutzgebotes nur dann entgegenstehen, wenn sie mit einem dem Artikel 20 a GG vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. gesetzlich geschützt sind oder einen gleichwertigen Rang besitzen.“*

Im Artikel 20 a GG wird der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zum Staatsziel erhoben. Daher sind dem überragenden öffentlichen Interesse am Ausbau der Erneuerbaren Energien die Schutzerfordernisse sowohl des Grundgesetzes Artikel 20 a (*„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere (...)“*) als auch des daraus abgeleiteten § 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (*„Natur und Landschaft sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen (...) so zu schützen, dass die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft (...) auf Dauer gesichert sind“*) gegenüberzustellen. Diese Ziele stehen zumindest gleichberechtigt nebeneinander und sind deshalb in der räumlichen Planung auch gegeneinander abzuwägen.

Das Bundesnaturschutzgesetz gibt den Ländern vor, einen Biotopverbund auf mindestens 10 % der Landesfläche zu realisieren (§ 21 BNatSchG⁵). Der landesweite Biotopverbund ist als Planungsgrundlage im Naturschutzgesetz des Landes (§ 22 NatSchG⁶) verankert. Die Flächen des Biotopverbunds sind gemäß § 22 NatSchG im Rahmen der Regionalpläne – soweit erforderlich und geeignet – zu sichern. In der dichtbesiedelten Region Stuttgart ist es besonders erforderlich, dass eine funktionsfähige Vernetzung der geschützten Lebensräume für Flora und Fauna gewährleistet wird. Die Elemente des Biotopverbunds sind in landesweit verfügbaren Datengrundlagen niedergelegt⁷.

Der Biotopverbund setzt sich zusammen aus den Kernflächen, Kernräumen und Suchräumen. Das Herzstück bilden dabei die Kernflächen, die wertvolle Vorkommen von Tieren und Pflanzen enthalten, die sich von hier ausbreiten und austauschen können. Die Kernräume sind eine Erweiterung der Kernflächen und fassen die in der Distanz von max. 200 m erreichbaren Kernflächen zusammen: Sie sind insbesondere für wenig mobile Arten von großer funktionaler Bedeutung. Die Flächen des Biotopverbunds sind in der Region Stuttgart über den Regionalen Grünzug vor baulicher Inanspruchnahme geschützt. Sie wären bei Einsatz anderer Planelemente (z. B. monofunktionalen Vorranggebieten für

⁵ Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2240)

⁶ Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft (Naturschutzgesetz – NatSchG) vom 23. Juni 2015 (GBl. 2015, S. 585), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 7. Februar 2023 (GBl. S. 26, 44)

⁷ LUBW (2020): Fachplan landesweiter Biotopverbund – Räumliches Informations- und Planungssystem (RIPS), LUBW, Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg

Naturschutz und Landschaftspflege) essenzieller Bestandteil der Gebietskulisse. Um die notwendige Sicherung dieser naturschutzfachlich hochwertigen Bereiche zu gewährleisten und auch als Ausgangspunkt für kommunale Biotopverbundsysteme zu sichern, sollen Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen in diesen zentralen und wichtigen Teilräumen des Regionalen Grünzugs nicht zugelassen werden. Diese Ausschlusswirkung beschränkt sich auf die Kernflächen und -räume des landesweiten Biotopverbunds. Die Suchräume des Biotopverbundes sind hingegen räumlich weitgehend unbestimmt und bedürfen einer weiteren Ausformung anhand der örtlichen Gegebenheiten. Sie eignen sich daher nicht als Ausschlusskriterium.

Gemäß Landeswaldgesetz ist der „Wald wegen seines wirtschaftlichen Nutzens (Nutzfunktion) und wegen seiner Bedeutung für die Umwelt, insbesondere für die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, die Tier- und Pflanzenwelt, das Landschaftsbild, die Agrar- und Infrastruktur und die Erholung der Bevölkerung (Schutz- und Erholungsfunktion) zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern; Leitbild hierfür ist die nachhaltige, naturnahe und klimangepasste Waldbewirtschaftung zur dauerhaften Erfüllung der Waldfunktionen, auch unter den Bedingungen des voranschreitenden Klimawandels“ (§ 1 Nr. 1 LWaldG⁸). Der Landesentwicklungsplan⁹ greift dies in Plansatz 5.3.4. auf, wonach Wald zu erhalten, zu schützen und zu pflegen ist. Für Wälder im Verdichtungsraum sowie Wälder mit besonderen Schutz- und Erholungsfunktionen greift zudem ein besonderer Schutz. Demnach sind Eingriffe in den Waldbestand auf das Unvermeidbare zu beschränken (Plansatz 5.3.5. LEP). Der Schutz von Wald ist gerade in der dichtbesiedelten Region Stuttgart von herausragender Bedeutung für Ökologie, Klima und vor allem für die Naherholung.

Waldflächen nehmen einen besonderen Stellenwert für die Erholung ein. Dies gilt insbesondere in der dichtbesiedelten Region Stuttgart, in der zudem die Verteilung der Waldflächen sehr heterogen ist: in manchen Bereichen ist deren Anteil an der Gesamtfläche deutlich unterdurchschnittlich. Auch daher ist eine Inanspruchnahme für die Errichtung von Photovoltaik-Anlagen – und damit die zwangsläufige Entstockung der Waldflächen – in der Region Stuttgart nicht zu vertreten.

Raumbedeutsame Solaranlagen können zudem aufgrund ihrer großen Flächeninanspruchnahme an besonders exponierten Standorten eine erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und damit auch der Funktion der Landschaft für die naturbezogene Erholung bewirken.

Die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft sind zudem gemäß § 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) auf Dauer zu sichern und vor einer weiteren Zersiedlung zu bewahren. Der Schutz des Landschaftsbildes ist damit auch eigenständig gesetzlich verankert.

In der dichtbesiedelten Region Stuttgart sind unzerschnittene, strukturreiche oder nur durch wenige bauliche Anlagen geprägte Räume wichtige Elemente einer erholungsgeeigneten Landschaft, die wesentlich zur hohen Lebensqualität der Region beitragen. In den Umfragen des Verbands Region Stuttgart im Jahr 2018 und 2023 nannten die Menschen die Natur und Landschaft als den Aspekt der Region, der ihnen am meisten gefällt. Insbesondere die Naherholungsmöglichkeiten in der Natur werden hier als wichtiger Aspekt genannt. Die Qualität des Landschaftsbildes spielt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle. Naherholungsmöglichkeiten tragen zudem essenziell zur Gesundheitsvorsorge der Bevölkerung bei.

Bereiche, deren Qualität in der Landschaftsbildbewertung¹⁰ insgesamt als „sehr hoch“ und „hoch“ bewertet werden, sind in exponierten Lagen daher von Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen freizuhalten. Dabei handelt es sich um Landschaftsbestandteile, die eine hohe landschaftliche Schönheit und

⁸ Landeswaldgesetz (LWaldG) in der Fassung vom 31. August 1995, zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 7. Februar 2023 (GBl. S. 26, 44)

⁹ Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg

¹⁰ vgl. Karte 16 Umweltbericht zur Teilfortschreibung des Regionalplans Region Stuttgart - Verfahren der Strategischen Umweltprüfung zur Teilfortschreibung des Regionalplans Region Stuttgart Im Funktionsbereich Solarenergie; Verband Region Stuttgart/LUBW/Institut für Landschaftsplanung und Ökologie Universität Stuttgart (2012): Pilotprojekt für eine flächendeckende, GIS-gestützte Modellierung der landschaftsästhetischen Qualität in sechs Planungsregionen

Vielfalt oder Eigenart aufweisen und auf Grund ihrer Lage z.B. an Hängen von vielen Blickpunkten aus wahrgenommen werden können. Sie nehmen damit großen Einfluss auf den Erholungswert, Charakteristik und die Wahrnehmbarkeit der Landschaft. Eine flächenhafte Belegung mit Freiflächen-Photovoltaik würde sich nicht nur auf die Fläche selbst und ihren Nahbereich, sondern auch auf einen größeren Umgriff technisch überprägend auswirken; Abschirmungen durch Bepflanzung wären je nach Hangneigung nicht oder wenig wirksam.“

Faktische und gesetzliche Gründe, die der Errichtung bzw. Planung von Anlagen entgegenstehen, sind in den jeweiligen Verfahren zu beachten und werden nicht als regionalplanerisches Ausschlusskriterium geführt. Dies gilt u. a. für fachrechtliche Schutzgebiete bzw. entsprechende Regelungen (z. B. Landschaftsschutzgebiete, Streuobstwiesen, Gewässerrandstreifen, Überschwemmungsflächen etc.).

Die durch den Regionalen Grünzug als multifunktionales Instrument erreichte Schutzwirkung für Funktionen von Boden und Wasser, sowie Flächen mit Relevanz für das lokale Klima, den Arten- und Biotopschutz, der naturbezogenen Erholung sowie der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung werden auf Grundlage des § 2 EEG zurückgestellt. Dies gilt auch für die im Regionalplan festgelegten Gebiete für besonderen Freiraumschutz (nach Plansatz 3.2.1 bis einschließlich Plansatz 3.2.4 des Regionalplans), in den „Gebieten zur Sicherung von Wasservorkommen“ (nach Plansatz 3.3.1 bis einschließlich Plansatz 3.3.7) sowie in Bereichen mit Regelungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz nach Plansatz 3.4.1 bis einschließlich Plansatz 3.4.5) sowie in Bereichen mit Regelungen für den vorbeugenden Hochwasserschutz (Plansätze 3.4.1 bis Plansatz 3.4.5 des Regionalplans).

Bezüglich regionalplanerischer Ziele wie beispielsweise die Grünzäsuren (PS 3.1.2 (Z)) oder die Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe (PS 3.5.1 (Z)) gilt, dass Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen nicht zulässig sind, wenn sie mit der priorisierten Nutzung nicht vereinbar sind. Die regionalplanerischen Ziele sind in ihrer jeweiligen Wirkung verbindlich geregelt und entsprechend zu beachten.

Um der Maßgabe des § 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG bezüglich der Öffnung des Regionalen Grünzugs i. V. m. § 2 EEG gerecht zu werden, stellen Photovoltaikanlagen auf Freiflächen im Regionalen Grünzug keine funktionswidrige Nutzung dar – ausgenommen hiervon sind die Kernflächen und Kernräume des landesweiten Biotopverbunds, Wald und exponierte Bereiche mit einer Landschaftsbildqualität „sehr hoch“ und „hoch“¹⁰.

Der Plansatz 3.1.1 „Regionale Grünzüge“ des Regionalplans für die Region Stuttgart wird dementsprechend geändert. Die Wirkung anderer regionalplanerischer Zielaussagen bleibt davon unberührt.

3. Festlegung von Gebieten für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen

Mit der Festlegung von „Gebieten für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen“ werden Bereiche definiert, in denen die Errichtung entsprechender Anlagen mit einer möglichst geringen Beeinträchtigung von Freiraumfunktionen und dem Landschaftsbild verbunden ist.

Um den gesetzlichen Vorgaben im Sinne des § 21 KlimaG BW sowie § 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG nachzukommen, erfolgt eine Ausweisung als Vorbehaltsgebiete im Sinne § 11 Abs. 3 Nr. 11 und § 11 Abs. 7 LplG.

Hierzu wird im Kapitel 4 des Regionalplans ein Plansatz „Gebiete für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen“ eingefügt (Plansatz 4.2.1.2.3.2 (G)) und die Gebiete in der Raumnutzungskarte ausgewiesen.

Die Vorbehaltsgebiete für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen bewirken keinen Ausschluss entgegenstehender Nutzungen. Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen kommt bei der Abwägung mit konkurrierenden Nutzungen jedoch ein besonderes Gewicht zu. Eine Anpassungspflicht für Bauleitpläne i. S. d. § 1 Abs. 4 BauGB wird mit der Ausweisung nicht ausgelöst.

Die Festlegung der Vorbehaltsgebiete für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen erfolgt in Überlagerung mit

dem Regionalen Grünzug. Der entsprechende Plansatz zum Regionalen Grünzug (PS 3.1.1) wird um eine entsprechende „Öffnungsklausel“ für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen ergänzt.

Gegenüber baulichen Nutzungen, die nicht unter die Ausnahmen gemäß PS 3.1.1 fallen, bleibt die freiraumschützende Wirkung des Regionalen Grünzuges erhalten. Dies bedeutet, dass andere Vorhaben allenfalls unter den im Regionalen Grünzug geltenden (engen) Voraussetzungen gemäß Plansatz 3.1.1. Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 zugelassen werden können.

Damit wird die gesetzlich geforderte Flächensicherung des § 21 KlimaG BW erreicht und eine konkrete räumliche Perspektive für die Nutzung solarer Energie aufgezeigt. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben in § 21 KlimaG BW sind die „Gebiete für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen“ ausdrücklich für Freiflächen-Photovoltaik zu sichern. Solarthermieanlagen sind insofern ausgeschlossen. Durch die Festlegung der Vorbehaltsgebiete wird der regionale Beitrag zum Erreichen des Flächenziels bestimmbar.

Es werden rund 0,7 % der Gesamtfläche als Gebiete für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen ausgewiesen. Das gesetzliche Flächenziel in Höhe von mindestens 0,2 % ist demnach entsprechend umgesetzt.