

Von: Simone Hübert <simone.huebert@sh-landkreistag.de>

Gesendet: Mittwoch, 3. November 2021 10:43

An: Umweltausschuss (Landtagsverwaltung SH) <Umweltausschuss@landtag.ltsh.de>

Cc:

Betreff: AW: Mündliche Anhörung des Umwelt-, Agrar- und Digitalisierungsausschusses am 10. November 2021 zum Thema Den Ausbau von Photovoltaik gestalten, Drucksache 19/3089

Sehr geehrte Frau Tschanter,

aus zeitlichen Gründen wird seitens der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände niemand an der mündlichen Anhörung am 10.11.2021 teilnehmen können.

Der SHGT wird dem Ausschuss noch eine schriftliche Stellungnahme zukommen lassen.

Seitens des SHLKT möchten wir auf unsere Stellungnahme zum Erlassentwurf über den Ausbau der Freiflächen-PV verweisen, aus der sich die Verbandsposition zu einzelnen Fragestellungen des Antrags entnehmen lässt. Diese Stellungnahme war dem Umdruck 19/6142 nicht beigelegt.

Wir bitten unsere verzögerte Rückmeldung zu entschuldigen.

Freundliche Grüße
Simone Hübert

Simone Hübert
Schleswig-Holsteinischer Landkreistag
Referentin für Umwelt, Planung und Bauen
Reventlouallee 6
24105 Kiel
T 0431 / 57 00 50 21
E-Mail: simone.huebert@sh-landkreistag.de



Schleswig-Holsteinischer Landkreistag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Ministerium für Inneres, ländliche Räume,
Integration und Gleichstellung
Herrn Goede
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

per E-Mail: Klaus.Goede@im.landsh.de

Ansprechpartner
Simone Hübert
Durchwahl
0431.57005021
Aktenzeichen
794.50

Kiel, den 18.03.2021

**Entwurf eines Erlasses über die Grundsätze zur Planung von großflächigen Solar-
Freiflächenanlagen im Außenbereich
hier: Beteiligungsverfahren**

Sehr geehrter Herr Goede,

die deutliche Zunahme der in Vorabstimmungen und Planverfahren befindlichen Solarenergie-Freiflächen-Projekte in vielen Kreisen lässt einen beachtlichen Zuwachs dieser Anlagen und damit ein Steuerungs- und Regelungsbedürfnis im Hinblick auf Anzahl und Flächengröße erkennen.

Das Bestreben des Landes, die geordnete Entwicklung der Flächeninanspruchnahme durch Photovoltaik-Freiflächenanlagen mit Hilfe eines Erlasses zu regulieren, wird daher grundsätzlich begrüßt, auch wenn aus Sicht der Kreise nach wie vor eine raumordnerische Steuerung seitens der Landesplanung für erforderlich gehalten wird. Hierzu haben wir in unserer Stellungnahme zum 2. Entwurf der Fortschreibung des LEP entsprechend vorgetragen.

Der Verzicht des Landes auf die landesplanerische Festlegung geeigneter Flächen erfordert eine besonders sorgfältige und vorsorgeorientierte untergesetzliche Rechtssetzung. Der hierzu im Entwurf vorgelegte Beratungserlass soll daher ausweislich der vom Erlassgeber formulierten Zielsetzung dazu dienen, den weiteren Ausbau möglichst „raumverträglich“ zu gestalten und auf „geeignete Räume“ zu lenken. Insbesondere soll die Planung von Freiflächen-Solarparks unter Abwägung „aller schutzwürdigen Belange“ erfolgen.

A. Ziel und Anlass

Bei der Bezugnahme auf das Zielszenario für Schleswig-Holstein für den Ausbau der Photovoltaik (PV) von 2,4 TWh bis 2025 sollte der angestrebte Anteil für Gebäude- sowie Freiflächenanlagen getrennt dargestellt werden.

Der vorgesehene Zubau bei der PV von 1 TWh bis 2025 wird als energiepolitisches Ziel der Landesregierung genannt ohne eine Korrelation zu der dafür erforderlichen Flächengröße herzustellen. Zumindest eine grobe Kalkulation - vergleichbar mit den Planungsgrundlagen für die Windenergie - er-

scheint jedoch notwendig, um die Raumbedeutsamkeit dieses Ziels zu verdeutlichen und die Zielstellung zu plausibilisieren.

Derzeit bestehen durchaus Zweifel, dass die Ziele der Landesregierung zum Ausbau der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien - hier: Ausbau der Freiflächenphotovoltaik - in einem ersten Schritt bis 2025 um 1 Terrawattstunden (TWh), realisiert werden können und v. a. *raumverträglich* erreichbar sind. Der Flächenbedarf für 1 TWh dürfte bei ca. 1.000.000 ha (rd. 1 MW/ha) liegen. Somit würde der skizzierte Ansatz zur Errichtung von Freiflächen-PVA einen Großteil aller landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein erfassen. Auch vor diesem Hintergrund halten unsere Mitgliedskörperschaften eine raumordnerische Planung und Festlegung geeigneter Flächen auf Ebene der Regionalplanung ganz überwiegend für erforderlich, um den Charakter des Landes Schleswig-Holstein im Hinblick auf Landwirtschaft, Tourismus, Erholung und Natur erhalten zu können.

B Bauplanungsrechtlicher Rahmen

Flächennutzungsplan

Für die qualifizierte Betrachtung des gesamten Gemeindegebietes bei der Auswahl der geeignetsten Flächen für PVA erscheint nach Auffassung der unteren Naturschutzbehörden im Regelfall ebenfalls eine aktuelle Landschaftsplanung geboten, um die Umweltbelange, wie unter Punkt III des Erlassentwurfs aufgeführten Belange, ausreichend berücksichtigen zu können (vgl. §§ 9 ff. BNatSchG i. V. m. § 7 LNatSchG). Dies gilt v. a. dann, wenn Biotopverbundflächen oder Vernetzungsflächen für den Biotopverbund im Sinne des § 21 BNatSchG beeinträchtigt werden können.

Alternativen-Prüfung und gesamträumliches Konzept

Von den Gemeinden wird die Vornahme einer Alternativenprüfung gefordert und die Erstellung eines gesamträumlichen Konzeptes für die Ermittlung geeigneter Flächen für Freiflächensolar-Anlagen *empfohlen*. Dieser Ansatz ist aus Sicht des Landes nachvollziehbar, verkennt jedoch die Realität in den kleinen Flächengemeinden des Landes. Die Erwartung, dass solche Konzepte auf gemeindlicher Ebene breit und fachlich unabhängig erstellt werden, ist nicht realistisch. Kleinere Gemeinden, das ist die Mehrzahl in Schleswig-Holstein, haben in der Regel nicht die Haushaltsmittel für solche Konzepte. Es besteht regelmäßig auch nicht das Interesse daran, informelle Konzepte ohne unmittelbaren Bedarf aufzustellen. Wird hingegen ein konkretes Entwicklungsinteresse an die Gemeinde herangetragen, hat eine Flächenauswahl zumeist bereits stattgefunden. Gemeindliche Rahmenkonzepte, die ab diesem Punkt, womöglich von einem Vorhabenträger finanziert, aufgestellt werden, sind nur bedingt aussagekräftig im Sinne einer unabhängigen Gesamtbetrachtung des Gemeindegebietes.

Grundsätzlich müssen immer alle Belange innerhalb des gesamten Gemeindegebietes betrachtet werden, eine reine *Empfehlung* zur Aufstellung eines gesamträumlichen Konzeptes ist daher nach unserer Einschätzung nicht ausreichend. Selbst wenn die Gemeinde ein Konzept aufstellen würde, ständen die Gemeindevertreter im Spannungsfeld zwischen der Erfüllung der ihr neu übertragene Aufgabe auf der einen Seite und in der Regel ortsansässigen Grundeigentümern mit ihren Investoren auf der anderen Seite. Die unterschiedlichen Nutzungen des Raumes aufeinander abzustimmen und Konflikte zwischen den verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel Wohnen, Gewerbe, Tourismus, Infrastruktur, Landwirtschaft, Rohstoffabbau oder Energieerzeugung zu minimieren, ist grundsätzlich Aufgabe der Landes- und Regionalplanung (Raumordnung). Als geeignetes Planungsinstrument wird daher die Regionalplanungsebene angesehen, um eine unkontrollierte und unkoordinierte Entwicklung in der freien Landschaft auszuschließen. Die Erfahrungen, die im Land aufgrund von fehlenden verbindlichen, landesweiten Planungen in Bezug auf die Windkraftnutzung und Biogasanlagen gemacht wurden, sollten sich möglichst nicht wiederholen.

Gemeindeübergreifende Abstimmung

Die Hervorhebung der Bedeutung gemeindeübergreifender Konzepte wird grundsätzlich begrüßt. Angesichts der in der Praxis festzustellenden sehr starken Nachfrage nach teilweise sehr großen Flächen für Solar-Freiflächenanlagen und der Tatsache, dass diese baulichen Anlagen bereits ab einer Größe von 4 ha als raumbedeutsam nach § 3 Abs. 1 Nummer 6 ROG eingestuft werden, wird es aber als nicht ausreichend angesehen, lediglich auf die Bedeutung einer interkommunalen Abstimmung hinzuweisen und eine solche zu *empfehlen*. Dieses wird in der Praxis nicht ausreichen, um eine raumverträgliche Steuerung zu erreichen. Es wird vielmehr für erforderlich gehalten, den Abstimmungsbedarf mit einer deutlich höheren Verbindlichkeit zu versehen. Es könnte z. B. gefordert werden, dass sich etwaige Planungen aus einem auf Amtsebene oder auch Kreisebene abgestimmten Konzept ergeben müssen.

Weitere Anmerkungen zu B:

Im Zusammenhang mit der Planung von Solarenergie-Freiflächenanlagen sind in den damit verbundenen Bauleitplanverfahren oftmals **denkmalrechtliche Belange** zu berücksichtigen. Dies sollte sich auch im Erlass widerspiegeln. Insbesondere im ländlichen Raum können Kulturdenkmale sowie Denkmalbereiche betroffen sein. So können erhebliche Beeinträchtigungen der Erscheinungsbilder bis hin zu „Einkesselungseffekten“ durch die Flächeninanspruchnahme und Raumbedeutsamkeit der PV-Freiflächenanlagen die Folge sein.

In der denkmalrechtlichen Prüfung haben sich die Denkmalschutzbehörden dabei nicht nur auf die eigentlichen Anlagen zu beschränken (bspw. Gebietsgröße, Höhe der Module etc.), sondern ebenfalls auch Zuwegungen, technische Betriebsgebäude, Einzäunungen, Umpflanzungen als Sichtbarrieren und naturschutzfachliche Kompensationsmaßnahmen (Eingriffsregelungen) hinsichtlich der Denkmalverträglichkeit zu prüfen.

Die Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege im Erlass ist demnach notwendig. Nicht zuletzt, um frühzeitig auf den Belang und die damit verbundene erforderliche Einbindung der Denkmalschutzbehörden hinzuweisen, da gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 3 DSchG SH auch Maßnahmen in der Umgebung von Kulturdenkmälern, die geeignet sind, den Eindruck der Kulturdenkmale wesentlich zu beeinträchtigen, genehmigungspflichtig sind. Gleiches gilt für die Umgebung von Denkmalbereichen gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 DSchG SH. Insofern würde die frühzeitige Miteinbeziehung zu einem für alle Seiten erleichternden Verfahrensablauf führen, bei dem mögliche Konfliktpunkte frühzeitig erkannt und berücksichtigt werden würden. Dies ist auch im Zusammenhang mit der Zielstellung, das erforderliche Bauleitplanverfahren für den Flächennutzungs- und Bebauungsplan zügig durchführen zu können, zu sehen. So ist bspw. ebenfalls zu empfehlen, dass im Zuge eines etwaigen Rahmenkonzeptes zumindest der vorhandene Denkmalbestand beim LDSH abgerufen wird.

Für die Belange des Umweltschutzes wird gemäß § 2 Abs. 4 BauGB eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden. Dazu gehört ebenfalls das Schutzgut Kulturgüter. Auch wenn grundsätzlich keine abschließende Darstellung aller fachlichen Belange im Erlass ermöglicht werden kann, erscheint eine Ergänzung des benannten Schutzgutes aus denkmalfachlicher Sicht notwendig. Dafür könnte Kapitel C. *Fachliche und überfachliche Belange unter III. Belange des Umwelt- und Naturschutzes*, Satz 1, geeignet sein.

C. Fachliche und überfachliche Belange

I. Raumordnerische Vorgaben

Wie oben bereits ausgeführt wird angesichts der bereits heute bekannten sehr weitreichenden Planungen und der zu erwartenden außerordentlich großen Flächeninanspruchnahme eine raumordnerische Steuerung durch das Land aus Sicht der Kreise für erforderlich gehalten. Die gegenwärtige Ent-

wicklung ist nach Einschätzung der Kreisplaner mit den Anfangsjahren des Ausbaus der Windenergie in Schleswig-Holstein durchaus vergleichbar und geht einher mit einer Zunahme konkurrierender Nutzungen und einem Anstieg der Konfliktpotentiale bzw. einer reduzierten Akzeptanz.

Für größere raumbedeutsame Solar-Freiflächenanlagen ab einer Größe von 20 ha soll in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden. Es steht zu erwarten, dass eine große Anzahl an Freiflächenplanungen diese Größenordnung überschreiten wird. Seitens des Landes sollte zunächst fachlich nachvollziehbar dargestellt werden, warum für das Erfordernis eines entsprechenden Verfahrens eine Größenordnung von 20 ha gewählt worden ist.

Ferner ist anzumerken, dass ein *Raumordnungsverfahren* für eine landesplanerische Steuerung von derartigen flächenintensiven Nutzungen aus Sicht der Kreise, insbesondere der Kreisplanung, *nicht geeignet* ist. Es dient vorrangig der vorklärenden Beurteilung raumbedeutsamer Einzelvorhaben mit überörtlicher Bedeutung. Durch ein solches Verfahren können zwar die konkreten raumbedeutsamen Auswirkungen auf die in § 2 Abs. 1 UVPG genannten Schutzgüter bewertet werden, es besteht aber *keine Verpflichtung zu einer großräumigen Betrachtung*, so dass eine verpflichtende und verbindliche planerische Steuerung auf diese Weise nicht gesichert ist. Raumordnungsverfahren sind zudem primär für nicht vorhersehbare Fallgestaltungen und Planungsgrößen gedacht, die gerade aus diesem Grund im Rahmen ordentlicher Planung nicht berücksichtigt werden können. Das ist aber nicht zutreffend für große Solarfelder. Das Auftreten dieser Planungen ist vorhersehbar, ebenso ihre hohe Raumrelevanz. Daher bedürfen sie u. E. der klaren Einordnung als regelmäßig *planungsbedürftiger Raumordnungsbelang*. Vor diesem Hintergrund wird erneut angeregt, zunächst eine übergeordnete Planungsebene für große Solarfelder zu entwickeln und erst danach die gemeindliche Bauleitplanung heranzuziehen.

Die Verantwortung für die planerische Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch Solarenergie-Freiflächenanlagen im Wesentlichen in der Planungshoheit der Gemeinden zu belassen, wird nach ganz überwiegender Auffassung in den Kreisen nicht zu einem nachhaltigen und (raum)verträglichen Ausbau der Solarenergie-Freiflächenanlagen führen.

Die vorgesehenen Größenordnungen, Anlagen erst ab 4 ha als raumbedeutsam einzustufen und erst ab einer Größe ab 20 ha ein Raumordnungsverfahren vorzusehen, sollten - sofern der bisherige Rahmen fortbestehen sollte – zumindest im Hinblick auf eine Reduzierung überprüft werden. Insbesondere die Grenze, ab der ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll, wird als deutlich zu hoch bewertet. Eine Reduzierung (z. B. auf 10 ha) könnte dazu beigetragen, dass eine umfassendere Betrachtung und Einbeziehung aller Belange innerhalb des gesamten Gemeindegebiets erfolgt.

Es sollte zudem geregelt werden, dass Unterlagen für eine raumordnerische Prüfung über den Kreis einzureichen sind und der Kreis aus seiner Sicht hierzu Stellung nehmen kann.

II. Bauplanungsrechtliche und umweltrechtliche Leitprinzipien

In diesem Kapitel werden die bekannten Prinzipien der Bauleitplanung wiederholt, ohne sie inhaltlich auszufüllen und auf ihre Anwendbarkeit hinzu überprüfen. Der Vorrang der Innenentwicklung gegenüber einer Neuinanspruchnahme verfehlt hier sein Ziel, da es im Innenbereich nie die Flächenkontingente für PVA geben wird, die zurzeit in Planung sind. Im Innenbereich können in nennenswerten Umfang nur Dachanlagen realisiert werden, die aber nicht Regelungsinhalt dieses Erlasses sind.

Die gleiche Kritik trifft auf die Forderung der Vermeidung von Zersiedlung der Landschaft zu. Die derzeit bekannten Neubauvorhaben von PV-Freiflächenanlagen sollen alle auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in der freien Landschaft umgesetzt werden. Sie gehen häufig auf die Initiative von ortsansässigen Privatpersonen zurück, die als Flächeneigentümer Interesse an der Realisierung einer PV-Freiflächenanlage haben. Der Entwurf zum LEP selbst weist auf den enormen Freiflächenbedarf hin,

der für die Erreichung der klimapolitischen Ziele mit PV notwendig ist. Wo, wenn nicht in der freien und unzersiedelten Landschaft können solche Flächenpotentiale mobilisiert werden?

Aus dem gleichen Grund dürfe auch die Umwidmungssperrklausel faktisch nicht greifen, da die Umwidmung von landwirtschaftlichen Flächen nicht die Ausnahme, sondern die Regel ist. In der Landtagsdrucksache 18/4636 erklärt die Landesregierung jedoch, dass sie nicht beabsichtigt, eine Rechtsverordnung gemäß § 37c EEG 2017 zu erlassen. „Es wird davon ausgegangen, dass die Dach-/Gebäudeflächen und die Flächen, die gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 3 EEG 2017 für PV-Freiflächenanlagen zulässig sind, ausreichend Potenzial bieten. Sie tut dies außerdem auch mit Blick auf den ökonomischen Druck auf landwirtschaftliche Nutzflächen nicht.“ (Landtagsdrucksache 18/4636). Ob die Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen außerhalb der EEG-Umlage zulässig ist, erschließt sich bislang nicht.

Wünschenswert wäre eine Erläuterung im Erlass, ob bei den Leitprinzipien für PV-Anlagen im Unterschied zu anderen baulichen Entwicklungen besondere Abwägungsspielräume bestehen oder ausdrücklich nicht.

Zu ergänzen wäre, dass gemäß § 1 Abs. 6 Ziffer 7g BauGB bei der Planung auch die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen sind.

III. Belange des Umwelt- und Naturschutzrechts

Zu den zu beachtenden naturschutzgesetzlichen Regelungen gehören nach Auffassung der unteren Naturschutzbehörden auch Ökokonten sowie festgesetzte und bestehende Kompensationsflächen.

IV. Geeignete Standorte – Potentialflächen

Bei der Festlegung der als „Potentialflächen“ für eine Solarenergienutzung geeigneten Areale wird die Beschränkung auf Bereiche mit bereits vorbelasteten Landschaftsräumen begrüßt. Bei Flächen entlang von Bundesautobahnen, Bundesstraßen und Schienen mit überregionaler Bedeutung und entsprechender Verkehrsdichte empfiehlt sich eine Konkretisierung der Erlassvorgaben durch die Benennung einer konkreten Abstandsregel. Diese sollte eine Distanz von 100 m beidseitig der Verkehrsstrasse nicht überschreiten. Der 100 m-Streifen entspricht etwa derjenigen Zone, in der die kumulierten negativen Effekte der Verkehrsstrasse zu einer weitgehenden Entwertung der Schutzgüter des Naturschutzes führen.

Die *pauschale* Einbeziehung von *militärischen Konversionsflächen und ehemaligen Abbauflächen* in die Raumkategorie geeigneter Standorte wird der besonderen Naturausstattung und Naturnähe dieser Flächen nicht gerecht. Ehemalige Truppenübungsplätze und der Sukzession überlassene Kiesabbaugebiete sind häufig als Biotop gesetzlich geschützt, stellen für viele seltene und gefährdete Tier- und Pflanzenarten wichtige Rückzugsräume dar und besitzen eine wichtige Funktion für den Erhalt der biologischen Vielfalt. Aufgrund ihrer Großflächigkeit verfügen ehemalige Truppenübungsplätze sowie nicht rekultivierte Abbauflächen zudem über ein hohes Potenzial für eine weiträumige und von Bebauung ungestörte Naturentwicklung. Naturnahe militärische Konversionsflächen sind daher von der Zuweisung einer Eignung für großflächigen Solaranlagenbau auszunehmen.

Zu den vorbelasteten Flächen oder Gebieten, die aufgrund vorhandener Infrastrukturen ein eingeschränktes Freiflächenpotenzial aufweisen, dürften die im RP III vom 31.12.2020 festgesetzten Vorrangflächen für Windenergieanlagen zählen. In diesen Gebieten ist vorrangig unter Berücksichtigung der artenschutzfachlichen Belange (z. B. Nahrungs- und Rastgebiete für Großvögel) die Nutzung von Freiflächen-PVA zu prüfen. Diese Flächen bieten sich besonders an, da sie bereits die erforderliche Infrastruktur zur Weiterleitung der erzeugten Energie aufweisen und das Landschaftsbild (industriell) überprägt ist. Dem Vermeidungs- und Minimierungsgebot würde so in besonderer Weise Rechnung

getragen, die Befürchtung von eventuellem Eisschlag ist im Interesse der sonstigen Belange zumutbar. Es wird angeregt, die Aufzählung geeigneter Suchräume entsprechend zu ergänzen. Damit könnten andererseits sensiblere Bereiche ohne Vorbelastungen von großflächigen Solar-Freiflächenanlagen freigehalten bleiben

Die Auswirkungen (bandartiger) PVA auf das Landschaftsbild und die (touristische) Erholungseignung eines Raumes ist bei der Standortauswahl als Kriterium zu berücksichtigen.

Im zweiten Satz wird die besondere Bedeutung der „Nutzung vorbelasteter Flächen **bzw.** die Wiedernutzbarmachung von Industrie- und Gewerbebrachen“ aufgeführt. Es wird gebeten, die Bezeichnung „vorbelastete Flächen“ weiter zu konkretisieren. Oder ist statt *bzw.* z. B. gemeint.

Es wird ferner gebeten zu erläutern, ob z. B. auch landwirtschaftlich intensiv genutzte Flächen als vorbelastet gelten können.

V. Bedingt geeignete Flächen

Die hier dargestellten Belange unterliegen nicht nur – wie dargestellt - einem besonderen Abwägungs- und Prüferfordernis, sondern vielfach auch einem fachrechtlichen – der gemeindlichen Abwägung nicht zugänglichen – Genehmigungserfordernis (z.B. Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale / geschützte Landschaftsbestandteile, bestehende naturschutzrechtliche Kompensationsflächen). Dieser Sachverhalt sollte eindeutiger dargestellt werden. Die Zulässigkeit ist jeweils im Einzelfall in Abhängigkeit von den Schutzbestimmungen und der naturschutzrechtlichen Bestimmungen durch die zuständige Behörde zu prüfen.

Unabhängig davon wird seitens der unteren Naturschutzbehörden darauf hingewiesen, dass die meisten der aufgeführten Kategorien als Ausschlussgebiete für PV-Freiflächenanlagen anzusehen sind, da Belange des Natur-, Landschafts- und Artenschutzes in vielfältiger Weise betroffen sind und entsprechende Gesetze und Verordnungen eine gewerbliche Nutzung ausschließen. Die Formulierung „*bedingt geeignet*“ suggeriert hingegen, dass unter Umständen hier eine Nutzung für PV-Freiflächenanlagen zulässig wäre. Die Absicht einer Überplanung dieser Gebiete durch Vorhabenträger sollte ausgeschlossen werden, um Konflikte (auch aus Gründen der Verwaltungsökonomie) bereits im Vorhinein zu verhindern.

Im Einzelnen sind u. E. folgende Gebiete auszuschließen:

- Wenn artenschutzrechtliche Verbotstatbestände gem. §§ 44 BNatSchG nicht sicher ausgeschlossen werden können, sind diese Gebiete unter dem Gesichtspunkt der Vorsorge zwingend von Überplanungen freizuhalten. Insbesondere sind zur Prüfung, ob artenschutzrechtliche Belange betroffen sein könnten, großräumigere Untersuchungen unter Einbeziehung möglicher Konfliktfelder mit der Windenergienutzung auch außerhalb der Gemeindegrenzen vorzunehmen und eine Bewertung für den Verlust von Rast-, Nahrungs- und Bruthabitaten im Einwirkungsbereich der angrenzenden Windvorrangflächen durchzuführen. In laufenden Genehmigungsverfahren für WEA wird oftmals in den Artenschutzfachbeiträgen darauf verwiesen, dass die vorkommenden Wiesen- und Offenlandbrüter auf „geeignete Flächen in der näheren Umgebung“ ausweichen können. Wenn diese verbal-argumentativ genannten „Ausweichflächen“, die räumlich nicht näher fixiert sind, nunmehr großräumig mit PV-Freiflächenanlagen überplant werden, führt dies zu Konflikten mit dem Ausbau der Windenergieanlagen.

Grundsätzlich sind Kumulationseffekte mit anderen raumbeanspruchenden Vorhaben und Maßnahmen zu betrachten.

- Landschaftsschutzgebiete, die die Vielfalt, Eigenart, Schönheit und besondere kulturhistorische Bedeutung einer Region schützen, erhalten, entwickeln und wiederherstellen sollen, sind

von PV-Freiflächenanlagen auszuschließen. Gewerblich genutzte PVA innerhalb von LSG überprägen weite Bereiche der Schutzgebiete, widersprechen i. d. R. dem Schutzzweck der LSG und verhindern über Jahrzehnte u. a. die Wiederherstellung und Entwicklung dieser Schutzgebiete. Grundsätzlich sollen LSG den Außenbereich vor baulichen Anlagen schützen und eine Zersiedlung oder Überformung mit technischen Bauwerken verhindern.

- Bei Naturparken handelt es sich um großräumige Gebiete, die zu einem wesentlichen Teil Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Natura-2000-Gebiete oder Naturdenkmäler enthalten und sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen. Aufgrund des überwiegenden Anteils von Schutzgebieten, in denen dem Schutz von Natur und Landschaft Vorrang einzuräumen ist, sind Naturparke ebenfalls grundsätzlich als Eignungsfläche für PV-Freiflächenanlagen auszuschließen. Auch um deren besondere Bedeutung für die naturverträgliche Erholung und das Naturerleben zu erhalten.
- Biosphärenreservate sind gem. § 25 Abs. 3 BNatSchG wie Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete zu schützen und sind von Freiflächen-PVA auszuschließen.
- Landesweit bedeutsame Rast- und Nahrungsgebiete für Zug- und Rastvögel und Brut- und Nahrungsgebiete von Wiesenvögel sind u. E. ebenfalls vollständig auszuschließen, da aufgrund des Verlustes von Teilflächen und dem Meideverhalten der Vögel große Räume für diese Arten verloren gehen. Hier sind u. a. Sing- und Zwergschwäne, Kraniche, Goldregenpfeifer, Kiebitze, Wachtelkönig zu nennen.
- Problematisch ist des Weiteren eine Unterscheidung der Flächenkategorien des Biotopverbund- und Schutzgebietssystems, bei dem Schwerpunktbereiche des Systems zu „Flächen mit Ausschlusswirkung“ gezählt, Verbundbereiche jedoch für „bedingt geeignet“ gehalten werden. Die innerhalb dieses Systems aus naturschutzfachlichen Gründen vorgenommene Abstufung in Schwerpunktbereiche, Haupt- und Nebenverbundachsen ist lediglich für eine zeitliche Priorisierung von Maßnahmen des Naturschutzes relevant. Keinesfalls jedoch ist daraus – wie hier vorliegend - zu schließen, dass Biotopverbundachsen für den großflächigen Solarausbau geeignet wären. Das Land Schleswig-Holstein als Planungsträger der Biotopverbundplanung weist ausdrücklich darauf hin, dass die Schwerpunktbereiche, Haupt- und Nebenverbundachsen im zukünftig vernetzten Gesamtsystem zwar unterschiedliche, aber jeweils unverzichtbare Funktionen erfüllen. Folgerichtig wird dazu weiter ausgeführt, dass eine planungsrechtliche Absicherung im Status-Quo-Zustand sofort und im Umfang des Gesamtsystems erforderlich sei. Die im Erlassentwurf erfolgte Feststellung der „bedingten Eignung“ für eine naturferne Flächennutzung, die – wie hier die Errichtung großflächiger Solarparks – mit erheblichen negativen Auswirkungen für den Verbund naturschutzfachlich wertgebender Biotopstrukturen einhergeht, läuft dieser Fachplanung des Naturschutzes zuwider. Der Biotopverbund als naturschutzrechtliches Ziel, dient der dauerhaften Sicherung der Populationen wildlebender Tiere und Pflanzen einschließlich ihrer Lebensstätten, Biotope und Lebensgemeinschaften sowie der Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionstüchtiger ökologischer Wechselbeziehungen. Die Errichtung von großflächigen PV-Freiflächenanlagen mit einer festen Umzäunung ist verbunden mit dem Verlust weiträumiger Offenflächen sowie der Möglichkeit zum freien Wechsel innerhalb des Verbundsystems und widerspricht den Zielen des Biotopverbunds in eklatanter Weise. Das Netz des Biotopverbunds mit Haupt- und Nebenverbundachsen ist daher von der Nutzung für PVA auszuschließen.
- Wertgrünlandflächen unterliegen dem gesetzlichen Biotopschutz gem. § 30 BNatSchG i. V. m. § 21 (1) Nr. 6 LNatSchG und sind daher von PVA ebenfalls auszuschließen. Die Darstellung unter C V. ist insoweit zu berichtigen. Insbesondere bedürfen diese Biotopflächen einer besonders angepassten Pflege (Mahd), die in PV-Freiflächen nicht durchgeführt und nicht durch „Schafbeweidung“ ersetzt werden kann. Der erhebliche Verlust von arten- und strukturreichem Grünland in den letzten Jahrzehnten hat den Gesetzgeber veranlasst, diese als gesetzlich ge-

geschützte Biotop in das LNatSchG aufzunehmen, Freiflächen-PVA konterkarieren dieses gesellschaftliche Ziel.

- Die Nutzung von Dauergrünlandflächen auf Anmoor- und Moorböden für PV-Freiflächenanlagen widerspricht dem klimapolitischen Ziel der Moorrenaturierung und Wiederherstellung natürlicher Boden- und hydrologischen Verhältnisse auf diesen empfindlichen Böden. Eine Rekultivierung dieser Mooregebiete würde über Jahrzehnte blockiert werden. Eine mögliche Nutzung als PVA-Eignungsgebiete ist auszuschließen.
- Kompensationsflächen, Ökokontoflächen und andere Naturschutzflächen sind mit den Instrumenten des Naturschutzrechts (z. B. Ersatzgeld, Fördermaßnahmen) dauerhaft zur Erreichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes gesichert worden. Jede Maßnahme auf den Flächen verfolgt zuvor festgelegte Ziele und ist hieran gebunden, eine Nutzung für PVA schließt sich damit aus.
- Querungshilfen inkl. ihrer „nachgelagerten“ weiträumigen Wanderwege sind als potentielle Eignungsgebiete auszuschließen, um deren Funktion nicht zu beeinträchtigen oder zu zerstören.
- Neben landseitigen Streifen entlang der Nord- und Ostseeküste sind ebenfalls entlang der großen Fließgewässer wie Elbe, Stör, Pinnau, Eider, Krückau sowie der Vorranggewässer in Schleswig-Holstein (vgl. Anlage 3 zu § 50 LNatSchG) Schutzstreifen einzurichten. Die Schutzstreifen können in Anlehnung an die Vorkaufskulissen ausgewiesen werden und sollten von der Überplanung durch PVA ausgeschlossen sein (auch um mögliche Entwicklungspotentiale zur Verbesserung von Natur und Landschaft, der Biodiversität, als Retentionsraum etc. weiterhin zu erhalten). Es empfiehlt sich zudem zusätzliche Erläuterungen des rechtlichen und/ oder fachlichen Hintergrundes beizufügen.
- schützenswerte geologische und geomorphologische Formationen (Geotope) sind auszuschließen, da eine Bebauung zu einer Zerstörung oder zumindest zu einer Beeinflussung führen würde.
- Missverständlich ist die im Zusammenhang mit landwirtschaftlich genutzten Flächen genannte Gewichtung. Hier wird nicht deutlich, ob die Gewichtung bei hoher Ertragsfähigkeit von Böden gegenüber allen anderen Belangen erfolgt, oder nur auf dieses Thema bezogen bleibt. Es werden klare Kriterien / Werte für die Identifikation ertragsfähiger landwirtschaftlichen Böden für erforderlich gehalten. Ermessensspielräume dürfen nicht zu Lasten der naturschutzfachlich bedeutenden Bereiche gehen.
- Die Nutzung von Wasserflächen einschließlich Uferzonen bzw. der Schutzstreifen an Gewässern (vgl. § 61 BNatSchG i. V. m. § 35 LNatSchG) sind auszuschließen. Gewässer und ihre Uferzonen zählen i.d.R. zu den nach § 30 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG gesetzlich geschützten Biotopen und haben zudem artenschutzrechtlich eine Bedeutung. Ab einer Größe von 1 ha gilt zudem der Uferschutzstreifen gem. § 61 BNatSchG / § 35 LNatSchG, dieser wird als „Ausschlusskriterium“ definiert. Die Freihaltung von Uferstreifen und dafür die Freigabe der Nutzung von Gewässer für Solaranlagen ist fachlich nicht nachvollziehbar. Zudem ist es nicht ausreichend, bei einer Prüfung lediglich auf das Verschlechterungsverbot nach WRRL abzustellen, wie hier angegeben. Als für eine Bebauung mit Solarfeldern „bedingt geeignet“ erscheinen allenfalls technische Gewässer in einem naturfernen Ausbauzustand. Auch aus Sicht der unteren Wasserbehörden werden aus folgenden Gründen grundsätzliche Bedenken geäußert:
 - a. Eine Vereinbarkeit mit den allgemeinen **Grundsätzen der Gewässerbewirtschaftung** nach § 6 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 WHG¹⁾ ist an/auf/über Oberflächengewässern grundsätzlich nicht gegeben. Durch die Beschattung der Wasseroberfläche wird in einem erheblichen Maße in die Wachstumsbedingungen von Unterwasserflora und

Fauna eingegriffen. Die Abdeckung der Wasseroberfläche verhindert die Durchmischung des Wasserkörpers durch Wind. Dadurch werden die Sauerstoffanreicherung und die natürliche Zonierung des Wasserkörpers im Jahreslauf gestört. Damit wird das Verbesserungsgebot nach Wasserrahmenrichtlinie für Seen erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. Darüber hinaus ist nicht erkennbar, in welchem praktischen Fall PV-Anlagen unvermeidbar an/auf Gewässern hergestellt werden müssen.

- b. Eine Vereinbarkeit der Errichtung von PV-Anlagen mit dem Erhaltungsgebot für Funktionen von **Gewässerrandstreifen** nach § 38 WHG ist grundsätzlich nicht gegeben.
 - c. PV-Anlagen an/auf/über/unter Gewässern stellen Anlagen nach § 36 WHG dar, die nach Abs. 1 auch die **Gewässerunterhaltung** nach § 39 WHG nicht mehr erschweren dürfen, als es den Umständen nach unvermeidbar ist. Die Rechtsnorm schließt damit PV-Anlagen auf/über Gewässern i.d.R. grundsätzlich aus, da eine Unvermeidbarkeit in der Praxis kaum zu belegen ist. PV-Anlagen (einschl. Trafostationen, Zugewegungen, Einfriedigungen) müssen zur Gewährleistung der Gewässerunterhaltung aufgrund § 41 WHG und § 35 Abs. 1 LWG ferner Mindestabstände zu Gewässern haben. Aufgrund des § 30 Abs. 1 LWG²⁾ wird ein erheblicher Teil der Gewässer von Wasser- und Bodenverbänden unterhalten. Entsprechend §§ 6 und 33 WVG haben diese Körperschaften öffentlichen Rechts Satzungen erlassen, in denen u.a. die gesetzlichen Duldungspflichten der Anlieger an Gewässern konkretisiert werden. Aus v.g. Gründen ist daher o.g. Spiegelstrich im Abschnitt „V. Bedingt geeignete Flächen“ zu streichen und u. E. im Abschnitt „VI. Flächen mit fachrechtlicher Ausschlusswirkung“ wie folgt neu zu fassen: „Gewässer i.S. § 3 Nr. 1 WHG i.V.m. § 1 LWG, einschließlich der Randstreifen nach § 38 WHG sowie die zur Durchführung der Gewässerunterhaltung nach § 39 WHG freizuhaltende Flächen.“
- Gegen eine Einordnung der Flächen in Talräumen, die für die Gewässerentwicklung zur Erreichung des guten ökologischen Zustands oder des guten ökologischen Potenzials nach Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) benötigt werden bestehen ebenfalls Bedenken. Mit Erlass des MELUND (V 44 vom 22.01.2018) wurde gegenüber den unteren Wasserbehörden auf die Behördenverbindlichkeit des § 27 WHG hingewiesen und die „Handlungsanweisung Verschlechterungsverbot“ (Bund-/Länder-Arbeits-gemeinschaft Wasser (LAWA, 2017) als verbindlich eingeführt, insbesondere wurde auf die zwingende Berücksichtigung des Verbesserungs- bzw. Zielerreichungsgebotes nach § 27 WHG hingewiesen. Beispielhaft wird im Erlass der Umgang bei Zulassungsverfahren von Windkraftanlagen dargestellt. Analog werden auch Zulassungen von Solarfreiflächenanlagen in Talräumen berichtspflichtiger Gewässer restriktiv behandelt. Auch hier käme daher primär eine Überführung in Kap. VI in Betracht. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass Talräume, Flußniederungen und Natura-2000 Fließgewässer großräumig von einer Überplanung mit PVA ausgeschlossen werden sollten, um die Renaturierung von Fließgewässern auch außerhalb der Kulisse der WRRL zu ermöglichen. Zudem hat Schleswig-Holstein für den Vogelzug eine besondere Verantwortung. Zug- und Rastgebiete und insgesamt alle Uferzonen und Wasserflächen sind daher keine *bedingt geeigneten Gebiete* für PVA.
 - Als bedingt geeignete Flächen werden „... Flächen mit besonderer Wahrnehmung der Bodenfunktionen gemäß §§ 2, 7 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG), insbesondere der natürlichen Bodenfunktionen“ aufgeführt. Im Bodenschutzrecht findet sich kein entsprechender Rechtsbegriff, sondern es werden verschiedene Funktionen des Bodens ohne Gewichtung beschrieben. Zu Flächen mit besonderer Wahrnehmung der Bodenfunktion könnten nach BBodSchG demnach alle Flächen mit einer natürlichen Funktion gelten, als
 - Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen,

- Bestandteil des Naturhaushalts, insbesondere mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen,
- Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen auf Grund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers.

Zudem können Böden auch eine besondere Bedeutung z.B. als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte oder als Rohstofflagerfläche haben. Es bleibt offen und ist daher zu konkretisieren, welche Bodenfunktionen bzw. welche Böden, auch beispielhaft, unter diese Kategorie fallen sollen.

- Die Formulierung „Bereiche mit einem baulich und siedlungsstrukturell wenig vorbelasteten Landschaftsbild“ sollte inhaltlich ebenfalls präzisiert werden.

Des Weiteren sind nach Auffassung der Fachlichkeit in den Kreisen die Landschaftsrahmenpläne zu berücksichtigen. In der Auflistung fehlen demnach folgende Flächenkategorien:

- die historischen Kulturlandschaften wie Knicklandschaften, Beet- und Grüppengebiete,
- klimasensitive Böden und Hochwasserrisikogebiete,
- Dichtezentrum für Seeadlervorkommen,
- Wiesenvogelbrutgebiet,
- Gebiet mit besonderer Erholungseignung u.a.

Nicht zuletzt unter planungspraktischen Gesichtspunkten ist darauf hinzuweisen, dass bei unveränderter Inkraftsetzung dieses Erlassentwurfs bei der Flächensuche für Solarparks durch Vorhabenträger und planende Gemeinden keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Flächenklassifizierungen nach Ziffer IV. („Geeignete Standorte – Potenzialflächen“) und Ziffer V. des Erlassentwurfs („Bedingt geeignete Standorte“) gemacht würden. Insofern wird dringend empfohlen, die Kategorie unter Ziffer V. („Bedingt geeignete Standorte“) in „In der Regel ungeeignete Standorte“ umzubenennen. Diese Regelvermutung würde eine Errichtung von Freiflächensolaranlagen auf tatsächlich geeigneten Standorten dieser Flächenkategorie nicht gänzlich ausschließen, jedoch zu einer Beweislastumkehr zulasten des Eingriffsverursachers bzw. Planungsträgers führen. Nur diese unmissverständliche Beweislastumkehr würde das offensichtlich auch vom Erlassgeber für erforderlich gehaltene besondere Prüf- und Abwägungserfordernis in planungsmethodisch angemessener und zugleich rechtssicherer Weise umsetzen.

VI. Flächen mit fachrechtlicher Ausschlusswirkung

Die Formulierung „Grundsätzlich sind folgende Flächen...“ suggeriert, dass von den Ausschlussflächen Ausnahmen möglich und zulässig seien. Diese offene Formulierung ist zu streichen, da für alle Gebiete der Schutz von Natur und Landschaft vorrangig gilt und eine gewerbliche Nutzung ausgeschlossen ist.

Die Liste der Ausschlussflächen ist (sofern keine Umbenennung von V. erfolgt) um die o. g. Gebiete zu ergänzen. Zudem sind Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile aufzunehmen, da sie aufgrund ihrer vergleichsweise Kleinflächigkeit eines besonderen Schutzes bedürfen. Ebenso sollten nach Auffassung der unteren Naturschutzbehörden FFH-Lebensraumtypen (Ziel: Europäischer Lebensraumschutz, Verschlechterungsverbot) in dieser Kategorie berücksichtigt werden.

Neben den Flächen mit fachrechtlicher Ausschlusswirkung sollte ein angemessener Pufferstreifen ebenfalls von einer Nutzung als Standort für Solar-Freiflächenanlagen freigehalten werden. Es wird angeregt, den Erlass entsprechend zu ergänzen.

Die Flächen mit fachrechtlicher Ausschlusswirkung sind naturschutzrechtlich in hohem Maße ‚Arten- und Biotopschutzlastig‘. Hochwertige Bereiche für die Erholungsnutzung und mit hoher Bedeutung für das Landschaftsbild sollten grundsätzlich ebenso besser vor Flächeninanspruchnahme geschützt werden. Hier könnte auf Flächenkategorien z.B. der Landschaftsplanung Bezug genommen werden.

VII. Besonderheiten bei Solarthermie-Freiflächenanlagen

An dieser Stelle sollen die Besonderheiten der Solarthermie-Freiflächenanlagen hervorgehoben werden. Insofern fehlt hier eine Bezugnahme auf den LEP - dort 4.5.2 Solarenergie 2 G -, der konkret die Besonderheiten nennt.

Wasserrechtlich können Photovoltaikanlagen und solarthermische Anlagen nicht ohne Einschränkungen gemeinsam betrachtet werden. In solarthermischen Anlagen werden als Wärmeträger in der Regel wassergefährdende Stoffe oder Gemische verwendet. Unter Berücksichtigung der AwSV ergeben sich damit größere Einschränkungen bei den geeigneten Flächen. Es ist zwar nicht damit zu rechnen, dass großflächige Solarthermie in Schleswig-Holstein weite Verbreitung finden wird. Unter Punkt VII sollte dennoch ein Hinweis auf den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen aufgenommen werden.

Zu den Solar-Freiflächenanlagen zählen auch Agrar-Photovoltaikanlagen. Bei diesen Anlagen können je nach Ausführung neben oder unter den Modulen landwirtschaftliche Produkte erzeugt werden. Auch wenn die Flächenkonkurrenz zur landwirtschaftlichen Nutzung dadurch gemindert werden kann, kann sich durch die bauliche Konstruktion eine höhere Belastung des Landschaftsbildes ergeben. Angesichts stärker aufkommender Nachfrage nach entsprechenden Anlagen wird angeregt, diesen neueren Anlagentyp entweder durch Ergänzung in diesem Kapitel oder durch einen neuen Punkt C VIII mit einzubeziehen. (Ein ergänzender beispielhafter Link zu dem Thema: <https://www.pv-magazine.de/themen/agro-photovoltaik/>)

D. Planungsempfehlungen zur Ausgestaltung der Anlagen

Die unter D genannten Planungsempfehlungen zur Ausgestaltung der Anlagen sollten in der Überschrift deutlich werden lassen, dass es sich ganz überwiegend um zu beachtende *Grundsätze* der Planung und nicht lediglich um allgemeine Empfehlungen handelt.

Nach dem Erlassentwurf kann eine Vielzahl von begleitenden Maßnahmen dazu beitragen, Beeinträchtigungen auf den Naturhaushalt zu vermeiden oder zu minimieren, aber auch die Biodiversität der Flächen zu erhöhen und zu verbessern. Die Förderung der Biodiversität ist nach Einschätzung der unteren Naturschutzbehörden nur in einem eng begrenzten Rahmen möglich, da der Erhalt der Funktionalität als SO-Fläche die Entwicklung von naturnahen Biotopstrukturen nicht zulässt. Die Flächen werden für die PV-Nutzung optimal ausgenutzt, gestaltet und unterhalten, da diese Nutzung hier Vorrang hat. Daher sollte die Kompensation immer außerhalb der technischen Anlagen erfolgen, da sonst die Pflege der Flächen immer nach den Erfordernissen der PVA erfolgen und die Entwicklung von wertvollen Lebensräumen in den Hintergrund treten muss.

Zudem findet eine Überprüfung der Einhaltung der Festsetzungen des B-Planes in Hinsicht auf die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen und die damit verbundenen Ziele üblicherweise durch die Gemeinden nicht statt. Ein Betreten der Anlagen durch Betriebsfremde ist nicht möglich. Auch aus diesem Grund ist eine Trennung der Betriebsflächen und der Kompensationsflächen notwendig.

Das „Wegwägen“ von Kompensationsmaßnahmen ist rechtlich dauerhaft auszuschließen. Auch vor dem Hintergrund, dass das BauGB geändert wird und den Gemeinden erheblich mehr Freiraum bei der Festsetzung von Kompensationserfordernissen und -maßnahmen eingeräumt werden soll, wäre bei diesem erheblichen Flächenverbrauch eine Ab- oder Wegwägung von Naturschutzbelangen rechtssicher zu unterbinden.

Die Empfehlungen zur kompakten Anordnung, Maximalgröße und Flächengestaltung der Modulfelder sind zwar grundsätzlich sinnvoll, können jedoch allein wegen der fehlenden Verbindlichkeit und konkreten Benennung der Größe und Abstände nicht in Planungsrecht umgesetzt werden. Angaben zu den Abständen in den Reihen als auch zum Boden und zwischen den 2 bis 3 ha großen Blöcken innerhalb eines Parks sind unbedingt erforderlich. Die Abstandsflächen zwischen den PVA-Feldern dürfen nicht mit eingezäunt werden, um zumindest hier den Wechsel und die Wanderung von Wildtieren zu ermöglichen. Das Gleiche gilt für die zwingend verbindlich zu regelnde Herstellung einer vollständigen Eingrünung mit einer Mindestbreite zur Minimierung und Kompensation des Eingriffes in das Landschaftsbild, wie es der Vorgängererlass getan hat.

Der überwiegende Teil der unter D. nur als *Empfehlung* formulierten Anforderungen an die Ausgestaltung der PV-Anlagen ist wegen der rechtlich gebotenen Eingriffsminimierung verbindlich festzuschreiben. Das Minimierungsgebot ist aus hiesiger Sicht keine Wahlleistung, eine Klarstellung sollte - wie eingangs erwähnt - erfolgen. In diesem Zusammenhang ist auch die generelle Aussage, dass die Empfehlungen bei entsprechender Umsetzung teilweise bereits als Kompensationsmaßnahme gelten können missverständlich, da dies nur für einzelne Teilaspekte tatsächlich zutreffen könnte.

Die Formulierung „Zur Vermeidung von Beeinträchtigungen im Sinne von § 13 BNatSchG und zur Reduzierung der Kompensationserfordernisse gemäß § 15 BNatSchG sollten Projektträger folgende naturschutzfachlich relevanten Planungsparameter ... beachten“ mit der dann folgenden Aufzählung der drei Punkte ist missverständlich. Die ersten beiden Punkte („Nutzung und Unterhaltung“ und „Zerschneidungswirkung“) beziehen sich ausschließlich auf die „Vermeidung von Beeinträchtigungen“ und lediglich der letzte Punkt kann „gleichzeitig als Kompensationsmaßnahme anerkannt werden“. Dies sollte deutlicher hervorgehoben werden, damit nicht die ersten beiden Punkte zur „Reduzierung der Kompensationserfordernisse“ herangezogen werden.

Flächengestaltung: Innerhalb der PVA-Blöcke, die mit einem 2,20 m hohen Zaun umgeben sind und die zum Schutz der Anlagen gepflegt werden müssen, sind die technischen Anlagen mit einem umfangreichen Leitungsnetz im Boden so funktional wie möglich zu gestalten.

Hinsichtlich möglichst hoher Reihenabstände und Abstände um Boden sollten präzisierend konkrete Orientierungsangaben gemacht werden.

Die Freiflächen innerhalb eines Solarparks sind von einer Umzäunung freizuhalten, um die Wechselbeziehungen für Großsäuger / Wildwechsel zu ermöglichen. Durch eine naturnahe Gestaltung mit Gehölzen und Regiosaaten der Freiflächen und einer ausreichenden Breite zwischen den Solarblöcken können diese Flächen auch Kompensationsfunktionen übernehmen. Diese Flächen sind dauerhaft anzulegen, unterliegen dauerhaften den Zielen des Naturschutzes und sind grundbuchlich zu Zwecken des Naturschutzes zu sichern.

Landschaftsbild: Die Eingrünung der PVA ist als Minimierungsmaßnahme zu werten und dient der Einbindung in das Landschaftsbild sowie dem Schutz von Reflektionen der Anwohner und dem Ver-

kehr. Eine Anerkennung als Kompensationsmaßnahme kann nur bei dauerhafter Sicherung im Grundbuch der Landeigentümer geschehen.

Artenvielfalt: die vorgeschlagenen biotopverbessende Maßnahmen für den Artenschutz können sich nur auf den Verlust von Lebensräumen von Kleinsäuger, Amphibien und Reptilien beziehen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen können somit nur als Minimierungsmaßnahmen verstanden werden und sind keine adäquaten Ausgleichsmaßnahmen. Der Verlust für andere Artengruppen bleibt weiterhin hoch und bedarf weiterhin eines flächigen, dauerhaften Ausgleichs außerhalb des Solarparks.

Zur Vermeidung von Beeinträchtigungen und Reduzierung des Kompensationsbedarfs sollen dem Projektträger diverse Planungsparameter vorgeschlagen, die bei der Planung und Umsetzung der PVA beachtet werden sollen.

- So sollten die Flächen mit Regio-Saatgutmischungen eingesät und extensiv bewirtschaftet werden. Auf ehemaligen Ackerflächen ist *zwingend* eine Ansaat mit einer angepassten Regio-Saatgutmischung vorzunehmen, da nach § 40 BNatSchG grundsätzlich in der freien Natur nur gebietseigene Herkünfte verwendet werden dürfen. Gemäß dem BfN zählen Flächen unter Photovoltaikanlagen zur freien Natur (vgl. <https://www.bfn.de/themen/artenschutz/gefaehrung-bewertung-management/gebietseigene-herkuenfte.html>).
- Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass eine intensive Bewirtschaftung mit Einsatz von Düngung und Pflanzenschutzmitteln gar nicht mehr durchführbar ist, da Flächen von >20ha nicht mit mechanischem Gerät bewirtschaftet werden können. Aufgrund stark eingeschränkter Sonneneinstrahlung und stark reduzierter Niederschlagsverteilung auf der Fläche (Niederschlag wird nur am unteren Rand des Solarpaneels in das Erdreich versickern) kann sich die ökologisch aufwertende Funktion einer extensiven Bewirtschaftung mit standortgerechter, artenreicher Bodenvegetation gar nicht positiv auf die auf diesen Lebensraum angepassten Arten auswirken, zumal sich die Pflege der Flächen immer nach den technischen Erfordernissen ausrichten werden und nicht nach den Naturschutzziele. Selbst Blühpflanzen werden in der Fläche unter den Paneelen nicht zur Blüte bzw. Samenreife kommen, da sie entweder zuvor von den Schafen abgefressen, von Mährobotern kurz abgemäht werden oder auf Grund der zu intensiven Beschattung.

Die Vorgaben zur boden- und grundwasserschonenden Gestaltung der Anlagen sind so zu formulieren, dass auch die Regionen mit begrünten (Marsch-) Wiesen erfasst sind. Die Umgestaltung des Reliefs durch Einplanieren der Beetrücken und die Verlegung von Drainagesträngen ist übliche Praxis, um die Flächen optimal mit Solarpaneelen bestücken zu können. Dies ist im Kreis Steinburg bereits auf Flächen von >100ha geplant bzw. umgesetzt. Ein Verbot dieser Praxis ist in einem Bebauungsplan kaum umsetzbar, zumal die Investoren an einer maximalen Bestückung und Ausrichtung der PVA interessiert sind.“

Im Spiegelstrich Rückbau wird eine Klarstellung für erforderlich gehalten, wie der Rückbau durch entsprechende Regelungen im Rahmen der Bauleitplanung konkret sichergestellt werden kann. Es ist zu prüfen, ob nicht an dieser Stelle aufgeführt werden sollte, dass der Rückbau im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages zu regeln ist. Da Pachtverträge mit den Landeigentümern derzeit für einen Zeitraum von 30-60 Jahre abgeschlossen werden, käme zudem in Betracht, die Rückbauverpflichtung nicht nur vertraglich zu regeln, sondern diese mit der Hinterlegung einer Sicherheitsleistung (Bankbürgschaft) im Baugenehmigungsverfahren zu gewährleisten.

Der Hinweis zum Erhalt von Dauergrünland, dass in 30 - 60 Jahren gesetzeskonform weitergenutzt werden muss, ist utopisch. Ob diese DGL-Flächen nach der Ausweisung als SO „Energie“ überhaupt noch prämieneberechtigt sind, kann bezweifelt werden. Dem Landnutzer bzw. Eigentümer muss bewusst sein, dass diese Flächen nicht mehr als Düngenaachweisflächen dienen können, die Prämienbe-

rechtigung verlieren und in den Dauergrünlandstaus hineinwachsen, da eine ackerbauliche Nutzung entfällt. Das ist im Erlass zu kommunizieren.

Der letzte Absatz des Spiegelstrichs ‚Rückbau‘ ist unverständlich und bedarf der Erläuterung

Die Planungsempfehlungen zum Vermeiden von Beeinträchtigungen bleiben ohne Not hinter den Empfehlungen des BfN aus dem Gutachten „Photovoltaik-Freiflächenanlagen, Planung und Installation mit Mehrwert für den Naturschutz (2018)“ zurück. Dort wird für die Erhaltung der Durchgängigkeit für Wildtiere von einer *„Unterteilung einer PV-Freiflächenanlage in mehrere Teilfelder“* gesprochen, die jeweils für sich eingezäunt werden. *„Insbesondere bei Anlagen, die quer zu bekannten Wanderungstrecken liegen, ist ab einer Länge von 500 m auf Querungsmöglichkeiten zu achten. Diese Trennkorridore sollten eine Breite von mindestens 50 m aufweisen und mit der Anpflanzung von Gehölzen als Leitlinie kombiniert werden.“*

Das Gutachten des BfN sieht weiterhin eine Einbindung der PV-Anlagen in die Landschaft durch die Anlage von 3 m breiten Heckenpflanzungen vor, die auch als Nahrungshabitat sowie als Brutplatz für Gebüsch- und Heckenbrüter dienen können. Ferner ist auf eine Biotopvernetzung mit der umgebenden Landschaft durch eine Anbindung an bestehende Lebensräume zu achten. Die Fahrwege innerhalb der Anlage sollen als Schotterrasen angelegt werden, um als Lebensraum sowie zur Orientierung für wandernde Insekten wie z. B. Heuschrecken oder Laufkäfer dienen zu können.

Insgesamt sollte im Abschnitt D. aus Gründen der Zuordnung und Klarheit eindeutig zwischen Vermeidungs- und Minimierungsmaßnahmen auf der einen Seite sowie Kompensationsmaßnahmen auf der anderen Seite unterschieden werden. Die Systematik der dargestellten Maßnahmen ist ansonsten verwirrend.

Seitens der **Verkehrsbehörden** wird ergänzend angemerkt, dass bei Solarenergie-Freiflächenanlagen an oder in der Nähe von Straßen darauf zu achten ist, dass Kraftfahrer*innen nicht durch die Anlage geblendet werden.

E. Hinweise zur Eingriffsregelung

Der Hinweis, dass für Eingriffe in Schutzgebiete wie Natura-2000, Nationalparks, NSG, LSG, gesetzlich geschützte Biotope und andere hochwertige Naturflächen wie Kompensationsflächen ein höherer Ausgleich geleistet werden muss, suggeriert, dass diese Flächen überplant und für die Solarenergie-Freiflächenanlagen genutzt werden könnten, obwohl diese Flächen als Ausschlussflächen unter VI. zusammengefasst wurden. Dieser Aussage ist daher zu widersprechen. Für alle Ausschlussflächen ist, egal wie hoch der Kompensationsfaktor gewählt wird, eine gewerbliche Energienutzung auszuschließen.

Sofern im Einzelfall temporäre Eingriffe in diese Flächen unvermeidbar sind, sollte der zusätzliche Kompensationsbedarf *individuell* anhand der betroffenen ökologischen Funktion bemessen werden können. Anhaltspunkte für die Bemessung ergeben sich aus dem „Orientierungsrahmen Straßenbau“. Dieser ist geeignet, weitgehend etabliert und sorgt für eine erforderliche Gleichbehandlung.

Eine Anerkennung von größeren Querungskorridoren und anderen ungestörten Freiflächen mit Vorrang Naturschutz als Kompensationsmaßnahme außerhalb der umzäunten Solarfelder kann aus fachlich-rechtlicher Sicht nur dann erfolgen, wenn diese grundbuchlich dauerhaft gesichert und auch nach einem möglichen Rückbau erhalten bleiben. Erst unter diesen Voraussetzungen kann eine Reduzierung des Kompensationsfaktors angedacht werden.

Eingrünungsmaßnahmen sollten grundsätzlich ausschließlich als Minimierungs- und Kompensationsleistung für das Landschaftsbild anrechenbar sein. Eingrünungsmaßnahmen und größere ungestörte Freiflächen auf dem Bau-/Eingriffsgrundstück sollten nur reduziert (maximal zu 75%?) angerechnet werden können, und nur dann, wenn sie naturnah gestaltet sind. Die Anrechnung von Eingrünungsmaßnahmen auf die erforderliche Kompensation wird grundsätzlich kritisch gesehen, da die Kompensation grundsätzlich auf Dauer angelegt sein sollte und die Eingrünungsmaßnahmen nach dem Rückbau der Anlage und der Aufhebung des B-Plans wieder entfallen könnten.

Im Regelfall wird der Ausgleichsfaktor von 1:0,25 als nicht fachgerecht erachtet, von daher wird auch die im Entwurf dargestellte Möglichkeit einer Reduzierung auf bis zu 1:0,10 von Seiten der unteren Naturschutzbehörden abgelehnt. Da die Umsetzung der Planungsempfehlungen aufgrund der Eingriffsminimierung geboten ist, können diese Maßnahmen nicht zusätzlich kompensatorisch wirken. Der überwiegende Teil der Anlage ist faktisch überbaut, auch wenn die Modultrische aufgeständert sind. Die großräumige Abdeckung der Solarfelder mit Paneelen (>75%), führt zu

- einer erheblichen Reduzierung der einfallenden Lichtenergie auf den Boden (Beschattung),
- einer stark veränderten, ungleichverteilten Niederschlagseinwirkung,
- einem Verlust an (attraktiven) Lebensraum für viele Säugetiere, Vögel und Insekten,
- einer Irritation, Ablenkung bis hin zu einer „Fallenwirkung“ von Fluginsekten und Vögeln,
- einer erheblichen Veränderung der klein-klimatischen Verhältnisse.

Die damit verbundenen Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und die negative Veränderung des Landschaftsbildes sind erheblich und dauerhaft. Eine Reduzierung des Kompensationserfordernisses unter 0,5 in Anlehnung an den Eingriffserlass in der Bauleitplanung ist naturschutzfachlich nicht zu rechtfertigen und dort auch nicht vorgesehen.

Bei den unter D aufgeführten Planungsempfehlungen zur Ausgestaltung der Anlagen handelt es sich überwiegend um Maßnahmen zur Eingriffsminimierung. Die Minimierung / Vermeidung von Eingriffen gehört zu den Verursacherpflichten (s. § 13 BNatSchG, § 1a BauGB). Die Einhaltung dieser Pflichten sollte nicht belohnt, sondern vorausgesetzt werden (im Ergebnis kann sie zu einer Reduzierung des Kompensationsbedarfs führen). Es wird daher angeregt, das Ausgleichsverhältnis von 1:0,25 nur dann anzuerkennen, wenn die unter D genannten Minimierungsmaßnahmen mit beachtet und umgesetzt werden. Darüber hinaus ist ein höheres Ausgleichsverhältnis anzuwenden, wenn die unter D genannten Planungsempfehlungen zur Gestaltung der Anlagen nicht vollumfänglich umgesetzt werden. Das im Entwurf dargestellte Belohnungssystem birgt in der Praxis ein erhebliches Konfliktpotential mit den Investoren und Planern.

Es ist zwingend eine Klarstellung der bei der Eingriffsermittlung zu berücksichtigenden Flächen erforderlich. Der Begriff Anlagenteile ist hier nicht hinreichend bestimmt genug. Es gab in der Vergangenheit regelmäßig Konflikte hinsichtlich der zu berücksichtigenden Flächen. Der Entwurf sollte daher entsprechend präzisiert werden.

Im Hinblick auf Absatz 6 (bereits vollständig versiegelter Standort) ist unklar, was mit der Formulierung *„keine zusätzliche Kompensation“* gemeint ist. Hinsichtlich der Einschätzung bestehen erhebliche Bedenken, da zumindest i.d.R. dennoch Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes zu erwarten sind und somit auch entsprechende Kompensationsmaßnahmen. Es ist aber i.d.R. kein Kompensationsbedarf für Beeinträchtigungen des Naturhaushalts erforderlich.

Es sollten ferner Hinweise erfolgen, ob und ggf. wenn ja, mit welchen speziellen artenschutzrechtlichen Problemen bei den entsprechenden Anlagen zu rechnen ist und wie diese zu lösen sind.

Für die verschiedenen Varianten der Agro-Photovoltaikanlagen sowie für PV-Anlagen auf Wasserflächen sollten Richtlinien für die Eingriffsregelung und den Kompensationsbedarf erlassen werden. Diese Arten von PV-Anlagen sind mit den herkömmlichen PV-Anlagen nicht vergleichbar und Maßnahmen zur Eingriffsminimierung meist kaum möglich, weshalb sie von Seiten der Kreise sehr kritisch gesehen werden.

F . Sonstige Hinweise zur Bauleitplanung

Im Erlass sollten Aussagen zu nachfolgende bauordnungsrechtliche Themen enthalten sein:

- a) Handelt es sich bei diesen Anlagen um einen Sonderbau i. S. d. § 51 LBO?

Die Frage, ob es sich um einen Sonderbau handelt, ist für die Frage, in welchem Baugenehmigungsverfahren Baugesuche geprüft werden, relevant. Denn wenn es sich bei großflächigen Solaranlagen um keine Sonderbauten handelt, kommen auch eine Genehmigungsfreistellung und ein vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren in Betracht. In diesen Verfahren findet keine Prüfung des Brandschutzes statt und es gelten allein die rechtlichen Mindestanforderungen.

- b) Berücksichtigung brandschutzrechtlicher Anforderungen

Aus den o. g. Gründen sollten brandschutzrechtliche Belange, insbesondere, wenn sie über die bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen hinausgehen, im Rahmen der Bauleitplanung „abgearbeitet“ werden

Fazit

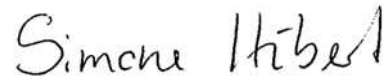
Der Erlassentwurf erfüllt nach Auffassung der Fachlichkeit in unseren Mitgliedskörperschaften nicht die Erwartungen an eine praktikable Planungshilfe, die konkret auf die Fallgestaltung für großflächige Freiflächensolar-Anlagen ausgerichtet sein sollte. An vielen Stellen beschränkt sich der Text auf Grundlagen aus dem allgemeinen Städtebaurecht.

Aus Sicht der Kreise erfüllt der Erlass in der vorgelegten Entwurfsfassung insbesondere die vorangestellten Ziele, dass bei seiner Beachtung der Ausbau der Freiflächen-PV „raumverträglich“ und unter „Abwägung aller schutzwürdigen Belange“ erfolgen könne, nicht. Wenn die Landesregierung auf eine eigene planerische Festlegung und Steuerung verzichtet, ist für eine Qualitätssicherung der Planung dieser flächenintensiven Nutzung v. a. aus Naturschutzsicht eine verbindliche Festlegung von Ausschlusskriterien und Angaben zu Abständen usw. zwingend erforderlich. Besonders kritisch werden zudem die zahlreichen Flächenkategorien gesehen, bei denen der Erlassgeber unter Ziffer V des Kap. C von einer *bedingten Eignung* für einen großflächigen Solaranlagenbau ausgeht (s. o.) Bei all diesen Flächenkategorien führt der Bau von ausgedehnten und damit flächenintensiven Solarfeldern zu unvermeidbaren und nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbilds und läuft daher den Zielen des Naturschutzes zuwider

Auf Seiten unserer Mitgliedskörperschaften bestehen daher erhebliche Zweifel, dass der Erlass eine ausreichende Grundlage dafür sein kann, den fortschreitenden Ausbau der Solar-Freiflächenanlagen nachvollziehbar, landeseinheitlich und geordnet zu steuern und auf geeignete - das heißt auch in Bezug auf die öffentlichen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege konfliktarme - Areale zu lenken.

Wir bitten daher darum, den Erlassentwurf unter Berücksichtigung der vorgenannten Anregungen und Bedenken noch einmal grundlegend zu überarbeiten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Simone Hübert". The script is cursive and fluid, with the first name "Simone" and the last name "Hübert" clearly distinguishable.

Simone Hübert

Referentin