Stellungnahme des BSW – Bundesverbandes Solarwirtschaft zum

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

29. April 2026

0. Zusammenfassung

Der Bundesverband Solarwirtschaft (BSW-Solar) bedankt sich beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts.

Der Ausbau der Solarenergie und Batteriespeicher muss sich in den nächsten Jahren deutlich beschleunigen.

Bereits bis 2030 sollten mindestens 100 GWh Batteriespeicher realisiert werden, um die zunehmenden Strommengen der täglichen Solarstromspitzen zwischenzuspeichern, damit die Förderkosten zu reduzieren, die Stromkosten für Verbraucher zu senken und Netzausbaukosten zu sparen. Der Gesetzentwurf schränkt die Realisierung von Batteriespeichern bei Umspannwerken noch weiter ein, obwohl die Speicher gerade dort einen besonders hohen Nutzen für die Versorgungssicherheit und die Senkung von Systemkosten leisten können.

Der PV-Zubau betrug im letzten Jahr 17 GW und muss in den kommenden Jahren weiter gesteigert werden, um die Ausbauziele der Bundesregierung für 2030 zu erreichen. Ein Großteil des zusätzlichen Ausbauvolumens muss dabei durch PV-Freiflächenanlagen realisiert werden, um den von der Bundesregierung beabsichtigten PV-Ausbau in der Freifläche zu erreichen.

Noch wesentlich größer ist der Handlungsdruck im Bereich der Wärmewende, die aktuell die Zielsetzungen deutlich verfehlt. Die große Solarthermie in Wärmenetzen kann dabei zusammen mit der dezentralen Solarthermie auf Dächern einen wesentlichen und sofort wirksamen Beitrag zur Dekarbonisierung der Wärmeversorgung liefern. Zahlreiche Wärmeversorger sind an großen Solarthermieanlagen in der Freifläche interessiert. Die Anzahl der realisierten und geplanten Projekte steigt jedoch aufgrund zahlreicher regulatorischer Hemmnisse von einem niedrigen Niveau noch deutlich zu langsam an, um die Wärmeziele der Bundesregierung im Zusammenspiel mit anderen Wärmetechnologien rechtzeitig erreichen zu können.

Der BSW – Bundesverband Solarwirtschaft e. V. begrüßt deshalb als Interessenvertretung der deutschen Solarbranche die vom Bauministerium beabsichtigte Beschleunigung und Digitalisierung von baurechtlichen Verfahren. Die Stärkung der kommunalen Möglichkeit im Flächennutzungsplan Festlegungen mit Privilegierungswirkung einzuführen ist grundsätzlich begrüßenswert, es bestehen aber Zweifel bezüglich der tatsächlichen Wirkung des Instruments.

Mit Sorge sieht die Solarwirtschaft allerdings die im Referentenentwurf geplante dritte Änderung der Privilegierung von Batteriespeichern neben Umspannwerken innerhalb von wenigen Monaten, wodurch neue Hemmnisse geschaffen werden würden.

Im Referentenentwurf fehlt zudem weiterhin eine Klarstellung bezüglich der baurechtlichen Privilegierung von Freiflächensolarthermie, die aus technischen Gründen im räumlich-funktionalen Zusammenhang zu bestehenden oder geplanten Fern- und Nahwärmenetzen realisiert werden müssen. Auch muss klargestellt werden, dass die Privilegierung „untertägiger“ Wärmespeicher die sogenannten Erdbeckenspeicher mit sichtbarer Abdeckung miteinschließt, die aus technischen Gründen nicht mit Erdreich abzudecken sind.

Aus Sicht der Solar- und Speicherbranche sollte der Referentenentwurf deshalb an den folgenden Punkten nachgebessert werden:

1. Baurechtliche Privilegierung von Batteriespeichern neben Umspannwerken praxisgerecht umsetzen

Der Strommarkt steht aktuell vor großen Herausforderungen. Die Erneuerbaren Energien haben im vergangenen Jahr mehr als 60 Prozent zur Nettostromerzeugung in Deutschland beigetragen und werden damit zunehmend systemtragend im Strommarkt. Für eine kostengünstige und zuverlässige Stromversorgung müssen Batteriespeicher in großem Umfang schnell zugebaut werden, damit die Transformation in ein von erneuerbaren Energien getragenes Stromsystem erfolgreich gelingt.

Denn Batterien speichern Erzeugungsspitzen und speisen diese Strommengen zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend der Stromnachfrage flexibel wieder in das Stromsystem ein. Batteriespeicher sind in diesem Sinne notwendig für die öffentliche Stromversorgung, weshalb eine Klarstellung notwendig ist, dass Batteriespeicher privilegiert sind, wie das bei anderen Anlagen der erneuerbaren Erzeugung von Strom und dem Netzbetrieb bereits der Fall ist.

Betreiber von PV-Freiflächenanlagen stehen aktuell vor der Herausforderung, dass durch den zu geringen Ausbau von Flexibilitäten, die Stunden mit negativen Börsenstrompreisen, in denen weder Markteinnahmen erzielt noch Förderungen ausgezahlt werden, sofern sie § 51 EEG unterliegen, deutlich zunehmen. Die Zunahme an Stunden mit negativen Börsenstrompreisen vermindert damit direkt die Wirtschaftlichkeit der betroffenen PV-Anlagen. Gleichzeitig erhöht sich die Belastung des Bundeshaushalts durch die Förderzahlungen an Bestandsanlagen und kleine PV-Anlagen, die in diesen Zeiten weiterhin eine Förderung erhalten, sofern sie nicht unter § 51 EEG fallen.

Batteriespeicher neben PV-Anlagen (Co-location) oder alleinstehend (Stand-alone) ermöglichen es, den Solarstrom bei niedrigen (z. B. negativen) Börsenstrompreisen zu speichern und zu Zeiten höherer (positiver) Börsenstrompreise wieder abzugeben. **Der Ausbau von Batteriespeichern ist damit der zentrale Hebel, um den erzeugten PV-Strom bestmöglich zu nutzen, dem sinkenden Marktwert von Solarstrom entgegenzuwirken und damit die EEG-Förderkosten zu reduzieren.**

Batteriespeicher neben Umspannwerken können zusätzlich besonders effizient dazu beitragen, Netzkapazitäten effektiver zu nutzen, Netzausbaubedarf zu reduzieren und die Versorgungssicherheit des Stromnetzes zu verbessern. **Sie sparen dadurch erhebliche Netzkosten ein.**

Batteriespeicher stehen nach § 11c EnWG im überragenden öffentlichen Interesse und leisten einen essenziellen Beitrag für eine sichere öffentliche Versorgung mit Elektrizität.

Eine besondere Stärke von Batteriespeichern ist die Möglichkeit einer **sehr schnellen Realisierung**, weil sie aus vorgefertigten Containern bestehen, die modular kombiniert werden können.

Zur erneuten Änderung des § 35 Abs. 1 Nr. 12 BauGB

Die Regelung zur bauplanungsrechtlichen Privilegierung von sog. Stand-Alone-Batteriespeichern im Außenbereich in § 35 Abs. 1 Nr. 12 BauGB-E soll eine weitere Änderung erfahren. Schon dieser Vorgang an sich führt aktuell zu weiterer Verunsicherung bei Projektierern und Genehmigungsbehörden, nachdem eben diese Regelung erst mit Wirkung vom 23. Dezember 2025 erstmalig in das BauGB aufgenommen wurde.

I. Begründung der Ablehnung

In § 35 Abs. 1 Nr. 12 BauGB ist bisher laut Buchstabe a eine Batteriespeicheranlage privilegiert, die in einer Entfernung von höchstens 200 Metern zu der Grundstücksgrenze einer Umspannanlage von

Höchstspannung zu Hochspannung oder von Hochspannung zu Mittelspannung oder zu der Grundstücksgrenze eines in Betrieb befindlichen oder aufgegebenen Kraftwerks mit einer Nennleistung von 50 Megawatt steht. Die starre Abstandsvorgabe von 200 Metern und die Anknüpfung an die Grundstücksgrenze der Umspannanlage beziehungsweise des Kraftwerks haben in der Praxis zahlreiche Einzelfragen um die Flächenkulisse aufgeworfen, die zur Verzögerung von Genehmigungsvorhaben führen.

Durch den Änderungsvorschlag verstärkt sich diese Konfliktlage. Die Änderung sieht vor, dass Batteriespeicheranlagen in einer Entfernung von mindestens 100 Metern und höchstens 200 Metern zur Grundstücksgrenze stehen müssen. Die Regelung soll unmittelbar an das Umspannwerk angrenzende Flächen für eine erforderliche Änderung der Umspannwerke durch die Netzbetreiber absichern und dort eine Konkurrenz mit Batteriespeichern vermeiden (Referentenentwurf S. 112). Es entsteht damit um die Grundstücksgrenzen der Umspannwerke ein freizuhaltender 100-Meter-Korridor.

Diese Regelung läuft der mit dem § 35 BauGB ganz grundsätzlich verfolgten Ziel der Schonung des Außenbereichs entgegen. Denn die Fläche um das Umspannwerk wird nach der derzeit geplanten Änderung freigehalten, ohne dass es darauf ankommt, ob der Netzbetreiber hier konkret Erweiterungs- oder Änderungsabsichten hegt. Der 100-Meter-Korridor ordnet damit eine jedenfalls zeitweise Zersiedelung des Außenbereichs per Gesetz an und verschafft den (hypothetischen) Interessen des Netzbetreibers einen unbedingten gesetzlichen Vorrang. Dabei stehen dem Netzbetreiber, z. B. durch die Planfeststellung, bereits planungsrechtliche Instrumente zur Verfügung, um die Erweiterung der Netzinfrastruktur durchzuführen.

Sachgerecht mit Blick auf die Schonung des Außenbereichs und die möglichen Konkurrenzen ist hier nur eine Aufweichung der Flächenkulisse für Batteriespeicheranlagen weg von einem starren Flächenkorridor, sodass eine Einzelfallbetrachtung ermöglicht wird. Dann besteht auch die Möglichkeit, Ausbauabsichten der Netzbetreiber adäquat zu berücksichtigen und es kommt nicht zu echter Flächenkonkurrenz. Ausreichend wäre hier bereits eine Klarstellung in

den Gesetzgebungsmaterialien, dahingehend, dass eine bekannte und entsprechend konkretisierte Erweiterungsabsicht des Netzbetreibers bezüglich einer Umspannanlage dazu führt, dass die in § 35 Abs. 1 Nummer 12 Buchstabe a BauGB beschriebene „Umspannanlage“ bereits unter Berücksichtigung der Erweiterung zu berücksichtigen ist. Dadurch wird der Fall verhindert, dass Flächen zur Erweiterung „vorgehalten“ werden, die vom Netzbetreiber aber dafür nicht genutzt würden.

Möglich wäre es auch, die Belange des Netzbetreibers darüber hinaus durch eine Berücksichtigung in § 35 Abs. 3 BauGB als öffentliche Belange zu betonen.

➔ BSW-EMPFEHLUNG

Wir schlagen folgende Formulierung vor:

§ 35 Abs. 1 Nummer 12 BauGB wird wie folgt geändert:

12. der Speicherung von elektrischer Energie in einer nicht unter Nummer 11 fallenden Batterie-speicheranlage dient, unter folgenden Voraussetzungen:

a) das Vorhaben steht in räumlicher Nähe zu einer Umspannanlage von Höchstspannung zu Hochspannung oder von Hochspannung zu Mittelspannung oder zu der Grundstücksgrenze eines in Betrieb befindlichen oder aufgegebenen Kraftwerks mit einer Nennleistung ab 50 Megawatt und

(...)

§ 35 Abs. 3 BauGB wird um den folgenden Satz 4 ergänzt:

Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach Absatz 1 Nummer 12 in der Regel entgegen, so-weit ein sonstiger Plan im Sinne des Satzes 1 Nummer 2 für den Standort Ausbaumaßnahmen des Netzes der allgemeinen Versorgung vorsieht.

2. Neue kommunale Privilegierungsmöglichkeit für Vorhaben im Außenbereich nicht zielgerichtet (§ 35 Abs. 1a BauGB-E) – Sonderaufsichtsbefugnisse der höheren Verwaltungsbehörde beschränken

Der Entwurf führt mit § 35 Abs. 1a BauGB-E einen neuen Zulässigkeitstatbestand für Vorhaben im Außenbereich ein. Künftig sollen Vorhaben dort auch dann zulässig sein, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und das Vorhaben den entsprechenden Darstellungen des Flächennutzungsplans nach § 5 Abs. 5 BauGB-E entspricht.

§ 5 Abs. 5 BauGB-E soll hierfür die planungsrechtliche Grundlage schaffen. Danach kann die Gemeinde im Flächennutzungsplan für Vorhaben, die aufgrund ihrer Eigenschaft oder

Zweckbestimmung typischerweise im Außenbereich ausgeführt werden sollen, festlegen, dass bestimmten Darstellungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung die Rechtswirkung des § 35 Abs. 1a BauGB-E zukommt.

Mit der Neuregelung soll die Aufstellung von Flächennutzungsplänen zur Steuerung von Vorhaben im Außenbereich für die Gemeinden attraktiver werden. Zudem soll sie ermöglichen, informelle Konzepte, etwa kommunale Energie- und Standortkonzepte, in der verbindlicheren planerischen Steuerung abzubilden. Das Ministerium verbindet hiermit die Erwartung, bauleitplanerische Verfahren insbesondere für Vorhaben zu beschleunigen, die der dezentralen oder zentralen Erzeugung, Speicherung oder Verteilung von Strom, Wärme oder Kälte dienen. Dadurch soll die kommunale Planung

gestärkt werden.

Bewertung

Die beabsichtigte Stärkung und Beschleunigung der kommunalen Steuerung von erneuerbaren Energien und Speichern ist im Ausgangspunkt zu begrüßen. Nach Auffassung des BSW-Solar e. V. wird das Ziel einer tatsächlichen Beschleunigung durch die vorgesehenen Änderungen jedoch nicht erreicht.

I. Flächennutzungsplanverfahren mit erhöhtem Abwägungsaufwand

Die angestrebte Beschleunigung soll dadurch erreicht werden, dass für Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1a i. V .m. § 5 Abs. 5 BauGB-E auf die Zweistufigkeit des Bauleitplanverfahrens verzichtet wird und künftig allein die Aufstellung eines Flächennutzungsplans genügen soll.

Dabei wird offenbar übersehen, dass – da Flächennutzungsplan und Bebauungsplan in der Praxis regelmäßig im Parallelverfahren entwickelt werden (§ 8 Abs. 3 BauGB) – auf der Ebene des Flächennutzungsplans eine grobe Prüfung erfolgt und die eigentliche Konfliktbewältigung – nach ebenenspezifischer Abwägung auch zulässig – weitgehend in das Bebauungsplanverfahren verlagert wird.

Mit § 5 Abs. 5 BauGB-E soll ein neuartiger Flächennutzungsplan geschaffen werden, der „für den Außenbereich zu einer einstufigen Planung mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Vorhabenzulässigkeit“ (Referentenentwurf S. 89) aufgewertet wird. Diese unmittelbare vorhabenbezogene Steuerungswirkung bricht die aktuelle Zweistufigkeit der Bauleitplanung auf, zwingt allerdings auch dazu, Konfliktlösungen bereits vertieft auf der Ebene des Flächennutzungsplans zu leisten, in der bisher vor allem ein programmatisches und übergeordnet konzeptionelles und damit eher grobmaschiges Abwägungsprogramm abgearbeitet werden musste.

Das Regelungskonzept des § 5 Abs. 5 i. V .m. § 35 Abs. 1a BauGB-E erinnert insoweit an die Raumordnungsplanung zur Festlegung von Zielen der Raumordnung. Festlegungen entfalten als Ziele der Raumordnung nur dann Bindungswirkung, wenn sie das Ergebnis einer letztverbindlichen und abschließenden Abwägung sind. Da auf der Ebene der Raumordnung eine für nachfolgende Planungsträger verbindliche Entscheidung über die räumliche Nutzung getroffen wird, setzt dies eine Endabwägung und damit eine entsprechend intensive Prüfung voraus. Nichts anderes wird für Flächennutzungspläne nach § 5 Abs. 5 BauGB-E gelten.

Bereits auf dieser Ebene wird das gesamte Spektrum der in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB normierten Belange ebenenspezifisch in die Abwägung einzustellen sein. Zudem ergibt sich die Notwendigkeit, die direkten vorhabenbezogenen Auswirkungen der geplanten Nutzungen bereits bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans umfassend in den Blick zu nehmen. Die Abwägung hat sich mithin auf alle abwägungserheblichen privaten und öffentlichen Interessen zu erstrecken, die durch die künftige Vorhabenzulässigkeit berührt werden, da das Auffangen von Ermittlungsdefiziten auf einer nachfolgenden Planungsebene (wie bisher) systembedingt ausgeschlossen ist. Dies erfordert eine detaillierte Bestandsaufnahme und Bewertung der Betroffenheiten, die in ihrer Intensität der Erarbeitung eines Bebauungsplans gleichkommt, um dem Gebot einer gerechten Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB im Hinblick auf die finale Standortentscheidung gerecht zu werden.

Unterstrichen wird diese gesteigerte Anforderung an die Abwägungstiefe zudem durch die in § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB-E eröffnete, in der Systematik der Ziele des Gesetzentwurfs angelegte Möglichkeit, nunmehr grundsätzlich sachliche oder räumliche Teilflächennutzungspläne aufzustellen. Während der Flächennutzungsplan nach bisheriger Systematik (mit der Ausnahme der Windenergieplanung) das gesamte Gemeindegebiet umfassen musste, ermöglicht die Neuregelung eine bewusste Verengung des räumlichen und sachlichen Geltungsbereichs auf spezifische Planungsbedarfe (Referentenentwurf, S. 89).

In der Konsequenz können Gemeinden isolierte „Planausschnitte“ entwickeln, die sich – insbesondere bei einer Beschränkung auf Darstellungen nach § 5 Abs. 5 BauGB-E – ausschließlich auf bestimmte Vorhaben im Außenbereich konzentrieren (Referentenentwurf, S. 91). Diese sektorale Isolation bricht den Charakter des Flächennutzungsplans als bloßer „Grundzügeplan“ für das gesamte Gemeindegebiet weiter auf und nähert ihn – systematisch sehr deutlich – funktional der projektbezogenen Steuerung eines Bebauungsplans an. Dies belegt weiter, dass die Entkopplung von der Gesamtgemeindeplanung keine Entlastung bewirkt, sondern die Notwendigkeit einer abschließenden Endabwägung auf der Planungsebene des Flächennutzungsplans rechtsstaatlich zwingend ist.

Ein Vergleich drängt sich zudem mit Flächennutzungsplanungen mit Rechtswirkungen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB („Konzentrationsplanung“) auf. Aufgrund ihrer unmittelbaren Wirkung auf die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben setzt auch eine solche Planung eine schlüssige Gesamtkonzeption voraus. Derartige Planungen sind mit erheblichem Abwägungsaufwand verbunden und haben sich, insbesondere bei der Steuerung von Windenergieanlagen, als besonders fehleranfällig erwiesen.

Zuletzt ist zu erwarten, dass die Aufstellung von Teilflächennutzungsplänen, soweit gleichzeitig ein Flächennutzungsplan als „Grundzügeplan“ für das gesamte Gemeindegebiet besteht, zu Flächenübelagerungen führen wird. Dadurch werden für die planenden Gemeinden bei räumlichen Überschneidungen im ersten Schritt Fragen der Gültigkeit und Anwendbarkeit aufgeworfen. Denn es bestehen dann für die gleiche Fläche gegebenenfalls zwei Flächennutzungspläne, solange die Fläche nicht aus dem Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aktiv „herausgeschnitten“ wird, was als Teiländerung ein weiteres Planungsverfahren voraussetzt. Im zweiten Schritt wird es dann im Einzelfall darauf ankommen, ob ein durch verschiedene Teilflächennutzungspläne mittelbar angepasster Flächennutzungsplan dadurch auch in seiner Gesamtheit angepasst werden muss, weil die planerischen Erwägungen angesichts der Teilflächennutzungsplanung nicht mehr tragen.

Zusammenfassend gilt: Zwar entfiele mit der Gesetzesänderung formal eine Planungsstufe, nämlich das Bebauungsplanverfahren. Dieser Umstand wird jedoch mit Fokus auf die Beschleunigungsziele des Gesetzentwurfes und mit Blick auf die o. g. Aspekte der deutlich gesteigerten Ermittlungs- und Abwägungsanforderungen erwartbar nicht zu rechtmäßigen und schnelleren Vorhabenzulassungen führen. Denn zugleich würde die verbleibende Planungsebene des Flächennutzungsplans deutlich komplexer und aufwendiger. Es spricht daher vieles dafür, dass die Aufstellung eines Flächennutzungsplans nach § 5 Abs. 5 i. V. m. § 35 Abs. 1a BauGB-E gegenüber der bislang üblichen parallelen Aufstellung von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan keine nennenswerte Zeitersparnis bringen wird.

II. Erhöhter Abwägungsaufwand bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs

Die Komplexität der Begründung des Flächennutzungsplans wird sich bereits bei der Bestimmung des sachlichen Anwendungsbereichs zeigen. Der Gesetzeswortlaut des § 5 Abs. 5 BauGB-E ist unbestimmt, indem er auf Vorhaben abstellt, die „aufgrund ihrer Eigenschaften oder ihrer Zweckbestimmung im Außenbereich ausgeführt werden sollen“ (Referentenentwurf, S. 89).

Diese Formulierung lehnt sich zwar eng an die Terminologie der Privilegierungstatbestände des § 35 Abs. 1 BauGB an, lässt jedoch eine klare dogmatische Abgrenzung vermissen. Es bleibt offen, ob die Regelung lediglich eine verfahrensrechtliche Abkürzung für ohnehin privilegierte Vorhaben darstellt oder ob sie – im Widerspruch zum herkömmlichen Verständnis des Außenbereichsschutzes – auch nicht privilegierten Vorhaben den Weg ebnen soll, sofern diese eine wie auch immer geartete „Außenbereichsadäquanz“‘ aufweisen.

Ohne eine präzise gesetzliche Definition oder eine belastbare Abgrenzung zu den sonstigen Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB droht die Bestimmung des Anwendungsbereichs zu einer prozessualen Sollbruchstelle zu werden. Gemeinden stehen vor dem Risiko, dass eine vermeintlich beschleunigte Planung bereits an der fehlenden Tatbestandsmäßigkeit der gewählten Vorhabenart scheitert, da jede Fehlinterpretation der „besonderen Zweckbestimmung“ die Unwirksamkeit der gesamten Flächenausweisung nach sich zieht.

Die Gesetzesbegründung, wonach „neue Nutzungen im Außenbereich beschleunigt“ werden sollen, verschärft diesen Befund zusätzlich. Denn der Gesetzeswortlaut eröffnet gerade nicht allgemein neue Nutzungen im Außenbereich, sondern knüpft an Vorhaben an, die wegen ihrer besonderen Eigenschaften oder ihrer Zweckbestimmung dem Außenbereich zugeordnet sind.

Maßgeblicher Bezugspunkt bleibt insoweit die gesetzgeberische Wertung des § 35 BauGB, der bestimmt, welche Vorhaben nach der Vorstellung des Bundesgesetzgebers typischerweise im Außenbereich verwirklicht werden können oder sollen. Vor diesem Hintergrund werden sich zwangsläufig Fragen nach dem genauen Anwendungsbereich der Neuregelung und nach einem weiterhin hinreichenden Schutz des Außenbereichs stellen.

III. Sonderaufsicht und Verzögerung auf Grund der Genehmigungspraxis?

Mit Blick auf diesen erhöhten Prüfungsumfang ist auch mit einer weiteren Verlängerung des Genehmigungsverfahrens gemäß § 6 BauGB zu rechnen, welches bereits die Aufstellung von Flächennutzungsplänen grundsätzlich verzögert.

Ein wesentliches praktisches Hindernis für die Umsetzung gemeindlich gewünschter EE-Projekte liegt schon nach geltendem Recht in der Genehmigung von Flächennutzungsplänen nach § 6 BauGB. Zwar sind Genehmigungsvorbehalte verfassungsrechtlich grundsätzlich auf eine Rechtskontrolle beschränkt.

In der Praxis ist jedoch zu beobachten, dass die Genehmigungsbehörden ihre Prüfungsbefugnis vielfach in einer Weise ausüben, die über eine bloße Rechtmäßigkeitskontrolle deutlich hinausgeht. Die Genehmigungsprüfung gerät nicht selten zu einer umfassenden inhaltlichen und verfahrensbezogenen Gesamtüberprüfung des Flächennutzungsplans. Dabei führen auch geringfügige Mängel häufig zu Verzögerungen der Genehmigung. Besonders ausgeprägt ist dies bei EE-bezogenen Planungen, die regelmäßig einer gesteigerten Prüfungsdichte unterliegen.

Vor dem Hintergrund des erhöhten Abwägungsaufwands und der zu erwartenden höheren Fehleranfälligkeit dieser Pläne ist damit zu rechnen, dass das Genehmigungsverfahren nach § 6 BauGB bei Flächennutzungsplänen nach § 5 Abs. 5 BauGB-E besonders aufwendig ausfallen wird. Es liegt bereits nach aktuellen Praxiserfahrungen zur gegenwärtigen Rechtslage nahe, dass die Genehmigungsbehörde auch hier keine bloße Rechtmäßigkeitskontrolle vornimmt, sondern den Plan einer umfassenden Gesamtprüfung unterzieht, gerade weil Flächennutzungspläne nach § 5 Abs. 5 BauGB-E unmittelbare Auswirkungen auf die Vorhabenzulässigkeit haben sollen. Eine derart vertiefte Prüfung liefe faktisch darauf hinaus, als würde die Aufsichtsbehörde gemeindliche Bebauungspläne auf ihre inhaltliche Konkretheit hin überprüfen.

Damit gerät die Genehmigungspflicht nach § 6 BauGB in ein Spannungsverhältnis zu dem gesetzgeberischen Ziel, den Gemeinden eine erleichterte Steuerung des Außenbereichs zu ermöglichen. Denn wenn die materielle Aufwertung des Flächennutzungsplans in der Praxis zu einer entsprechend intensivierten staatlichen Kontrolle führt, droht der beabsichtigte Beschleunigungs- und Steuerungseffekt weitgehend leerzulaufen. Vielmehr ist dann mit zusätzlichen Auseinandersetzungen im Genehmigungsverfahren und folglich mit weiteren Verzögerungen zu rechnen.

Aus diesem Grund wäre, sollte der Gesetzentwurf seinen Weg in die parlamentarische Abstimmung finden, für die Erreichung der Beschleunigungszwecke in jedem Fall eine deutliche Zurücksetzung der Sonderaufsichtsbefugnisse der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich.

➔ BSW-EMPFEHLUNG

Eine entsprechende Formulierung könnte lauten:

In § 6 BauGB wird nach Absatz 2 folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Flächennutzungsplänen, die ausschließlich der Nutzung von Windenergie, solarer Strahlungsenergie oder von Batteriespeichersystemen dienen, findet § 216 keine Anwendung. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht mit den Bestimmungen von § 1 Abs. 3 und 4 sowie § 1a vereinbar ist. Im Übrigen bleibt die Anwendung der §§ 214 und 215 unberührt.“

3. Baurechtliche Privilegierung von Solarthermieanlagen im räumlich-funktionalen Zusammenhang zu Fern- und Nahwärmenetzen klarstellen

In Abschnitt 2 wurde aufgezeigt, dass die geplante Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts keine ausreichende Beschleunigung zur Realisierung von Solarthermieanlagen zur Folge hätte.

Wie unter Abschnitt A. dargelegt, begegnet die beabsichtigte Neuregelung des § 5 Abs. 5 BauGB-E i. V. m. § 35 Abs. 1a BauGB-E erheblichen Bedenken hinsichtlich ihrer praktischen Beschleunigungswirkung. Anstelle einer verfahrensrechtlichen Aufwertung des Flächennutzungsplans, die zwangsläufig zu einer erhöhten Abwägungskomplexität und damit zu einer Verzögerung der Genehmigungsverfahren führt, schlägt der BSW-Solar e. V. vor, den bewährten Weg der materiell-rechtlichen Privilegierung im Außenbereich zu beschreiten. Zur effektiven Förderung der Wärmewende und zur Erreichung der Klimaschutzziele ist es geboten, Solarthermieanlagen als eigenständigen Privilegierungstatbestand in den Katalog des § 35 Abs. 1 BauGB aufzunehmen. Dies schafft unmittelbare Investitionssicherheit und entlastet die kommunale Planungsebene von dem durch den Gesetzentwurf vorgesehenen, methodisch zweifelhaften „einstufigen“ Planungsverfahren.

I. Regelungsvorschlag

In § 35 Abs. 1 BauGB wird nach Nummer 12 folgende Nummer 13 eingefügt:

„13. der Nutzung solarthermischer Energie dient, sofern

a) das Vorhaben in räumlich-funktionalem Zusammenhang mit einem technisch geeigneten Netzverknüpfungspunkt eines Wärmenetzes oder in räumlicher Nähe zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil mit überwiegend gewerblicher oder industrieller Nutzung liegt,

b) die durch das Vorhaben einschließlich der zugehörigen Nebenanlagen beanspruchte Grundfläche eine Größe von 50.000 Quadratmetern nicht überschreitet.“

II. Begründung

Die vorgeschlagene Ergänzung trägt den spezifischen Standortanforderungen der Solarthermie Rechnung und sichert eine geordnete städtebauliche Entwicklung im Außenbereich. Die Anknüpfung an einen technisch geeigneten Netzverknüpfungspunkt eines Wärmenetzes ist für die Wirtschaftlichkeit solarthermischer Anlagen essenziell. In Anlehnung an die gesetzgeberische Wertung zu § 35 Abs. 1 Nr. 11 BauGB (vgl. BT-Drs. 21/3101, S. 35) ist ein solcher Zusammenhang in der Regel bei einer Entfernung von ca. 300 Metern zu bejahen.

Um jedoch eine faktische Ausschlusswirkung zu verhindern, wenn im unmittelbaren Nahbereich keine geeigneten Flächen (etwa aufgrund von Hanglage oder Verschattung) zur

Verfügung stehen, ist der Begriff so zu verstehen, dass auch das nächstgelegene, für die Nutzung solarer Strahlungsenergie objektiv geeignete Grundstück erfasst wird.

Die alternative Tatbestandsvariante der räumlichen Nähe zu gewerblich oder industriell geprägten Ortsteilen folgt dem Ziel der flächenschonenden Standortbündelung. Durch die Nähe zu Gebieten mit typischerweise hohem Wärmeabsatzpotenzial wird die Effizienz gesteigert und eine Zersiedelung des Außenbereichs vermieden. Die Deckelung der privilegierten Grundfläche auf 50.000 m^2 (5 ha) gewährleistet, dass raumbedeutsame Großprojekte weiterhin der kommunalen Steuerung durch die Bauleitplanung unterliegen. Die Privilegierung beschränkt sich somit auf Anlagenkonfigurationen, die der dezentralen Quartiersversorgung dienen und deren Auswirkungen auf das Landschaftsbild

überschaubar bleiben.

Im Vergleich zum Entwurf des § 5 Abs. 5 BauGB-E i. V. m. § 35 Abs. 1a BauGB-E bietet dieser Vorschlag eine rechtssichere und sofort anwendbare Grundlage für Vorhaben der Wärmewende, ohne die bei Flächennutzungsplanverfahren zu befürchtenden Verzögerungen durch erhöhten Abwägungsaufwand und intensivierte Genehmigungsprüfung.

➔ **BSW-EMPFEHLUNG**

Einführung einer baurechtlichen Privilegierung für Solarthermie-Freiflächenanlagen

Regelungsvorschlag

In § 35 Abs. 1 BauGB wird nach Nummer 12 folgende Nummer 13 eingefügt:

„13. der Nutzung solarthermischer Energie dient, sofern

a) das Vorhaben in räumlich-funktionalem Zusammenhang mit einem technisch geeigneten Netzverknüpfungspunkt eines Wärmenetzes oder in räumlicher Nähe zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil mit überwiegend gewerblicher oder industrieller Nutzung liegt,

b) die durch das Vorhaben einschließlich der zugehörigen Nebenanlagen beanspruchte Grundfläche eine Größe von 50.000 Quadratmetern nicht überschreitet.“

Begründung

Die vorgeschlagene Ergänzung trägt den spezifischen Standortanforderungen der Solarthermie Rechnung und sichert eine geordnete städtebauliche Entwicklung im Außenbereich. Die Anknüpfung an einen technisch geeigneten Netzverknüpfungspunkt eines Wärmenetzes ist für die Wirtschaftlichkeit solarthermischer Anlagen essenziell. In Anlehnung an die gesetzgeberische Wertung zu § 35 Abs. 1 Nr. 11 BauGB (vgl. BT-Drs. 21/3101, S. 35) ist ein solcher Zusammenhang in der Regel bei einer Entfernung von ca. 300 Metern zu bejahen.

Um jedoch eine faktische Ausschlusswirkung zu verhindern, wenn im unmittelbaren Nahbereich keine geeigneten Flächen (etwa aufgrund von Hanglage oder Verschattung) zur Verfügung stehen, ist der Begriff so zu verstehen, dass auch das nächstgelegene, für die Nutzung solarer Strahlungsenergie objektiv geeignete Grundstück erfasst wird. Die alternative

Tatbestandsvariante der räumlichen Nähe zu gewerblich oder industriell geprägten Ortsteilen folgt dem Ziel der flächenschonenden Standortbündelung.

Durch die Nähe zu Gebieten mit typischerweise hohem Wärmeabsatzpotenzial wird die Effizienz gesteigert und eine Zersiedelung des Außenbereichs vermieden. Die Deckelung der privilegierten Grundfläche auf 50.000 m^2 (5 ha) gewährleistet, dass raumbedeutsame Großprojekte weiterhin der kommunalen Steuerung durch die Bauleitplanung unterliegen. Die Privilegierung beschränkt sich somit auf Anlagenkonfigurationen, die der dezentralen Quartiersversorgung dienen und deren Auswirkungen auf das Landschaftsbild überschaubar bleiben.

Im Vergleich zum Entwurf des § 5 Abs. 5 BauGB-E i. V. m. § 35 Abs. 1a BauGB-E bietet dieser Vorschlag eine rechtssichere und sofort anwendbare Grundlage für Vorhaben der Wärmewende, ohne die bei Flächennutzungsplanverfahren zu befürchtenden Verzögerungen durch erhöhten Abwägungsaufwand und intensivierte Genehmigungsprüfung.

3.1. Baurechtliche Privilegierung von Wärmespeichern – Einschränkung „untertägig“ streichen

Saisonale Wärmespeicherung in sogenannten Erdbeckenspeichern gewinnt derzeit stark an Bedeutung in Deutschland. Insbesondere für die Solarthermie sind diese Speicher unerlässlich, um die im Sommer anfallende Wärme ins Winterhalbjahr zu verschieben und nutzbar zu machen. In Dänemark seit Jahrzehnten im Einsatz, sind nun auch hierzulande erste Projekte mit solchen Speichern realisiert worden (Bracht, Hechingen). Die Skalierbarkeit, der geringe Einsatz von CO2-intensiven Baumaterialien (Stahl, Beton) und sicherlich auch die Einbettung ins Landschaftsbild sprechen für diese Technologie.

Da der „Deckel“ eines Erdbeckenspeichers aus technischen Gründen nicht mit Erde bedeckt werden kann, ist zumindest zweifelhaft und unklar, ob diese Bauform somit als „untertägig“ eingestuft werden kann. Dabei fällt ein Erdbeckenspeicher in der Landschaft nicht stärker auf als ein Lärmschutzwall und der „Deckel“ ist ausschließlich aus der Vogel- bzw. Drohnenperspektive zu sehen. Bereits mit der letzten Novelle des BauGB wurden Anlagen zur „untertägigen“ Wärmespeicherung in die Liste der in § 35 privilegierten Bauvorhaben aufgenommen.

Es ist verständlich, dass klassische Stahlwand-Tankspeicher nicht in die Privilegierung fallen sollen. Die hier genannten Erdbeckenspeicher scheinen jedoch unserer Einschätzung nach von der im Bergrecht verorteten Definition von „untertägig“ nicht erfasst und somit ebenfalls nicht privilegiert zu sein – obwohl sie wie beschrieben erstens essenziell sind, um Solaranteile von bis zu 90 Prozent in einem Wärmenetz zu erreichen und zweitens dabei äußerst unauffällig in das Landschaftsbild eingebettet werden können. **Daher ist diese Lücke zu schließen, indem das Wort „untertägig“ gestrichen wird und ggf. klargestellt wird, dass freistehende Stahlwand-Tankspeicher nicht mitgemeint sind.**

4. Baurechtliche Privilegierung für Agri-PV ausweiten und für kleine PV-Anlagen bis 1 Hektar einführen

4.1. Begrenzungen der bestehenden baurechtlichen Privilegierung von Agri-PV-Anlagen nach § 35 BauGB aufheben

Die Kombination von Landwirtschaft und Photovoltaik-Freiflächenanlagen durch sogenannte Agri-Solaranlagen ermöglicht eine effiziente Nutzung von Flächen zur parallelen Erzeugung von landwirtschaftlichen Gütern und erneuerbarem Strom und Wärme. Die Energieerzeugung ist hierbei klar der landwirtschaftlichen Nutzung der Fläche untergeordnet. So müssen zur Erfüllung der DIN SPEC 91434 mindestens weiterhin 85 Prozent der Agri-PV-Fläche landwirtschaftlich genutzt werden können. Die hauptsächliche landwirtschaftliche Nutzung einer landwirtschaftlichen Fläche mit Agri-PV-Nutzung wurde bereits in § 12 Abs. 5 GAPDV im Agrarrecht anerkannt. Die Fläche bleibt damit vorrangig eine landwirtschaftliche Fläche mit einer Stromerzeugungsanlage als zusätzliche Nutzung. Vor diesem Hintergrund ist auch die aktuell notwendige Änderung des Flächennutzungsplans zur Installation einer Agri-PV-Anlage nicht nachvollziehbar.

➔ BSW-EMPFEHLUNG

Agri-PV-Anlagen sollten als Symbiose zwischen Landwirtschaft und Stromerzeugung nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegiert werden, da es sich dabei um eine Ergänzung zur bestehenden landwirtschaftlichen Nutzung der Fläche handelt und die Agri-PV-Nutzung dieser Nutzung untergeordnet ist. Die bestehende baurechtliche Privilegierung für Agri-PV-Anlagen in §35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB sollte deshalb für alle Agri-PV-Anlagen geöffnet werden.

4.2. Kommunale Verwaltung durch Privilegierung von kleinen nicht raumbedeutsamen PV-Freiflächenanlagen bis 1 Hektar entlasten

Kleine PV-Freiflächenanlagen bieten gerade kleineren Projektierern sowie KMU und Landwirten eine verlässliche Möglichkeit, in eine PV-Freiflächenanlage zu investieren. Kleine PV-Freiflächenanlagen bis 1 MW (ca. 1 Hektar) müssen aufgrund der geringen Größe nicht an den EEG-Ausschreibungen teilnehmen, aber den gleichen Genehmigungsprozess wie Multi-Megawatt-Freiflächenanlagen durchlaufen. Der hohe Aufwand der planungsrechtlichen Prozesse führt dazu, dass diese Anlagen aktuell häufig nicht wirtschaftlich realisierbar sind.

➔ BSW-EMPFEHLUNG

Der Bau von kleinen PV-Freiflächenanlagen bis 1 Hektar sollte nach § 35 BauGB privilegiert werden. Dadurch wird die Akteursvielfalt beim Zubau von PV-Freiflächenanlagen gestärkt und die kommunale Verwaltung durch den Wegfall planungsrechtlicher Prozesse effektiv entlastet. Der Flächenbedarf ist gering und beträgt bei klassischer Bauweise nur

noch ein Hektar pro Megawatt, wodurch die räumlichen Auswirkungen dieser Anlagen stark beschränkt sind.

4.3. Regelung zur Öffnung von Braunkohle-Tagebauflächen auf weitere Flächen erweitern

Die baurechtliche Öffnung von Braunkohletagebauflächen für PV-Freiflächen-Anlagen nach § 249b BauGB ist bisher zu eng gefasst und setzt Rechtsverordnungen der Bundesländer voraus. Die bisherige Verordnungsmöglichkeit ist auf wenige Bundesländer (Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und NRW) begrenzt und wird bisher nicht genutzt.

➔ **BSW-EMPFEHLUNG**

Der § 249b BauGB sollte weiterentwickelt werden und bundesweit auf **weitere Flächen, wie z. B. bergrechtlich festgestellte, planfestgestellte oder abfallrechtlich genehmigte Flächen (Halden und Kippen)** ausgeweitet werden. Dies ist auch inhaltlich gerechtfertigt, da alle bodenrechtlichen und umweltrelevanten Fragestellungen für diese Flächen bereits umfassend geprüft wurden.

4.4. Begriff des „räumlich-funktionalen“ Zusammenhangs bei privilegierter Agri-PV klarstellen (§ 35 Abs.1 Nr. 9 BauGB)

Agri-PV-Anlagen im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit land- oder forstwirtschaftlichen Betrieben sowie Betrieben der gartenbaulichen Erzeugung mit einer Größe von bis zu 25.000 m^2 sind nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB baurechtlich privilegiert. Es fehlt aber aktuell eine Klarstellung, wie der Begriff des „räumlich-funktionalen“ Zusammenhangs ausgelegt werden kann. Dadurch entstehen Rechtsunsicherheit sowie praxisuntaugliche landkreisspezifische Abstandsvorgaben. Eine zusätzliche Unsicherheit entsteht durch die im Energierecht rein entfernungsabhängige Definition des räumlichen Zusammenhangs.

➔ **BSW-EMPFEHLUNG**

Der Begriff des „räumlich-funktionalen“ Zusammenhangs sollte klargestellt werden, um Missverständnisse zwischen dem im Energierecht verankerten, rein entfernungsabhängigen Definition sowie der im Baurecht zweckabhängigen Bewertung des Gesetzes zu vermeiden.

Ein räumlicher Zusammenhang ist aus Sicht des BSW gegeben, wenn die betreffende Fläche von der Hof- bzw. Betriebsstelle landwirtschaftlich im Sinne der GAP bewirtschaftet wird.

Ein funktionaler Zusammenhang ist aus Sicht des BSW gegeben, wenn die Anlage für den Betrieb von Nutzen ist. Von einem Nutzen für den Betrieb kann beispielsweise ausgegangen werden, wenn die Anlage zu einem positiven Effekt für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der Fläche (z. B. Wetterschutz, Schutz vor Greifvögeln, Verringerung der Verdunstung, Schutz

vor direkter Sonneneinstrahlung etc.) führt. Unter den Begriff des „räumlich-funktionalen“ Zusammenhangs fallen aus Sicht des BSW deshalb u. a. auch Volleinspeiseanlagen, die zwar nicht direkt an der Hofstelle liegen, aber einen Beitrag zur Ertragssicherung (Wetterschutz, Verringerung der Verdunstung etc.) leisten. Dies gilt sowohl für den Pflanzenanbau als auch für die Tierhaltung.

Im Falle einer generellen Ausweitung der Privilegierung für Agri-PV-Anlagen, wie unter Punkt 3.1. gefordert, könnte der Begriff des „räumlich-funktionalen“ Zusammenhangs entfallen, wodurch eine Klarstellung nicht mehr notwendig wäre.

5. Weitere baurechtliche Beschleunigungen

Der Referentenentwurf sieht verschiedene Maßnahmen zur Beschleunigung von Bauleitplan- und Raumordnungsverfahren vor. Der BSW-Solar begrüßt die Bemühungen des Bauministeriums die Verfahren zu beschleunigen und zu digitalisieren, insbesondere:

- die verpflichtende Nutzung des Standards „XPlanung“
- die erleichterte Umstellung von Bauleitplanverfahren auf neue Fassungen der Baunutzungsverordnung (§ 13 Abs. 1 BauGB-E)
- die klare Frist für die Veröffentlichungsdauer der Bauleitplanentwürfe von 30 Tagen – mit Verlängerungsmöglichkeit um 30 Tage nur aus wichtigem Grund. Wenn die Behörde oder sonstige Träger öffentlicher Belange keine Stellungnahme innerhalb der Frist einreichen, soll davon ausgegangen werden, dass eine Stellungnahme nicht beabsichtigt ist.
- die Straffung der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung durch Umstellung von zweistufiger auf einstufige Beteiligung (§ 3 BauGB-E)
- die parallele Durchführung der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§ 4a Abs. 2. BauGB-E)
- die Vereinfachung der Nutzung erneuerbarer Energien in Bestandsgebäuden in städtischen Erhaltungsgebieten (§ 172 Abs. 1 BauGB-E).
- die Beschränkung der Umweltprüfung auf das Notwendige

Die Solarwirtschaft sieht allerdings noch Änderungsbedarf in den folgenden Punkten:

5.1. Praxistaugliche Fristen in der Bauleitplanung einführen (§ 4b Abs. 2 BauGB-E)

Mit der geplanten Einführung des § 4b Abs. 2 BauGB „soll” die Dauer des Bauleitplanverfahrens ab förmlicher Einleitung des Verfahrens maximal 24 Monate betragen. Die Einführung einer Frist für die Dauer des Bauleitplanverfahrens ist begrüßenswert, die Dauer von 24 Monaten ist jedoch zu lang. Zudem wird die vorgesehene Regelung als „Soll”-Vorschrift

voraussichtlich keine nennenswerten Effekte in der Praxis erzielen. Schon heute erteilen Behörden bei den bestehenden Fristen für einzelne Verfahrensschritte regelmäßig Fristverlängerungen.

➔ **BSW-EMPFEHLUNG**

Die Frist sollte auf 12 Monate reduziert werden. Zudem sollten verbindliche Fristen eingeführt werden, zumindest aber eine Begründungspflicht bei Fristverlängerungen.

5.2. Strom- und Wärmespeicher als zulässige Anlagen in die Baunutzungsverordnung aufnehmen (§§ 8, 9, 11 BauNVO)

In den §§ 8, 9 und 11 der Baunutzungsverordnung soll die vorhandene Zulässigkeit von Solar- und Windkraftanlagen in bestimmten Gebietstypen, um „Anlagen zur Herstellung und Speicherung von Wasserstoff in Gewerbe- und Industriegebieten" ergänzt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum hier nicht auch Strom- und Wärmespeicher aufgenommen werden sollen.

➔ **BSW-EMPFEHLUNG**

Es sollte ergänzt werden, dass in diesen Gebieten auch Strom- und Wärmespeicher zulässig sind, sowohl in Kombination mit einer Strom- und Wärmeerzeugungseinheit als auch als „stand-alone“ Anlagen.

Rückfragen:

Bundesverband Solarwirtschaft e. V. (BSW-Solar)

Carsten Körnig, Hauptgeschäftsführer, geschaeftsleitung@bsw-solar.de

Thomas Seltmann, Referent für Speicher, seltmann@bsw-solar.de, Tel. 030 2977788-28

Charlotte Brauns, Referentin für Solarthermie, brauns@bsw-solar.de, Tel. 030 2977788-32

Christian Menke, Referent für die PV-Freifläche, menke@bsw-solar.de, Tel. 030 2977788-34

Eintrag im Lobbyregister des Deutschen Bundestags: R002438