



Quelle: Stadtwerke Radolfzell

Planungs- und Genehmigungspraxis: „Gut geplant ist halb genehmigt“

Bei der Projektentwicklung von Freiflächenolarthermieanlagen fehlt es bei den beteiligten Akteuren vor Ort oft an Praxiserfahrungen zum Planungsprozess, um eine rechtssichere Grundlage für die Genehmigung zu schaffen. Eine sorgfältige Herangehensweise bei der Findung geeigneter Flächen und das rechtzeitige Einbeziehen sozialer und umweltrechtlicher Themen kann den Planungsprozess unterstützen und das Risiko von unerwarteten Hürden im Genehmigungsprozess minimieren. Auch das Abwägen einer möglichen baurechtlichen Privilegierung im Außenbereich kann dabei eine Option sein.

Solare Freiflächenanlagen zur Wärmeversorgung gewinnen immer mehr an Bedeutung. Während die ersten Umsetzungen als Pilotprojekte stattfanden, ging der weitere Weg über die Nutzung in Energiedörfern, eingebettet in lokale Versorgungskonzepte. Seit einigen Jahren treiben auch rein wirtschaftliche Betrachtungen eine Nutzung der Großflächensolarthermie als Wärmeversorgung für Nah- und Fernwärmenetze den weiteren Ausbau voran.

Mit dem Ende des Nischendaseins wachsen für die Planungen immer größerer solarthermischer Anlagen auch die Herausforderungen und Risiken im Genehmigungsprozess. Diese sollen in diesem Infoblatt adressiert werden; zudem werden Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, um eine rechtssichere Planung zu unterstützen.

FLÄCHENAUSWAHL UND -PRÜFUNG

Die Grundlage für einen möglichst reibungslosen Ablauf bildet die umfassende Prüfung

aller Flächen im Umfeld, die für eine weitere Betrachtung in Frage kommen. Das Spannungsfeld bewegt sich dabei zwischen energiewirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Aspekten unter Einbindung der vorhandenen Strukturen und Möglichkeiten. Die einzelnen Aspekte greifen ineinander und sollten in einer Gesamtbetrachtung geprüft werden, wie in Abbildung 1 dargestellt ist. Ziel ist es, rechtzeitig mögliche Ausschlusskriterien und Konfliktpotenziale zu ermitteln und die Flächenwahl dementsprechend auszurichten.

Zur Veranschaulichung, wie aufwändig die Flächensuche sein kann, eignet sich ein Projekt der Stadtwerke Radolfzell, die eine Fläche für eine Solarthermieanlage mit 1.100 m² Kollektorfläche in Liggeringen gesucht haben. In Abbildung 2 ist zu sehen, wie viel Flächen näher geprüft werden mussten (rot), bis sich eine geeignete Fläche (blau) finden ließ, die alle Anforderungen erfüllt.

PLANUNG IM UNBEPLANTEN AUßENBEREICH

Da die Anlagen viel Platz beanspruchen, bietet sich in der Regel nur der (unbeplante) Außenbereich zur weiteren Flächensuche an. Im Außenbereich wird zwischen privilegierten Vorhaben wie u.a. Windkraftanlagen (§ 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BauGB) und nicht privilegierten Vorhaben unterschieden. Wird ein Vorhaben als privilegiert eingestuft, besteht keine Pflicht, für das Vorhaben einen Bebauungsplan aufzustellen.

CHANCEN EINER PRIVILEGIERUNG

Ein Ansatz, das Genehmigungsverfahren zu vereinfachen, liegt damit darin, das Vorhaben als privilegiertes Vorhaben zu planen. Nach § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 BauGB kann das der Fall sein, wenn das Vorhaben einem landwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Fläche einnimmt oder einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung

angehört. In der Praxis bedeutet das, dass die solare Wärme zum Beispiel für die Warmwasserversorgung in Landwirtschaftsbetrieben genutzt wird oder zur Klimatisierung der Gewächshäuser. Beide Fälle finden keine Anwendung, wenn es um die Versorgung von Wärmenetzen in Siedlungs- oder Gewerbegebieten geht. Eine Privilegierung ist in diesen Fällen nur möglich, wenn das Vorhaben „der öffentlichen Versorgung mit [...] Wärme [...] oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dient“ (§ 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB). Die Hürde ist hierbei, dass die Rechtsprechung auch für den Fall der öffentlichen Versorgung eine Ortsgebundenheit fordert. Diese ergibt sich nicht aus Wirtschaftlichkeits- oder Praktikabilitätserwägungen, die in der Regel dafür sprechen, die Distanz zwischen Erzeugung und Verbrauch möglichst gering zu halten. Die Ortsgebundenheit richtet sich eher an die geologischen oder geographischen Eigenarten eines Standorts, die einen Betrieb an anderer Stelle nicht zweckmäßig ermöglichen würden. Wesentlich ist, dass die Anlage nach ihrem Gegenstand und ihrem Wesen nur an der fraglichen Stelle betrieben werden kann. Im Einzelfall können solarthermische Anlagen diese Maßgaben durch die begrenzten Transportdistanzen von Wärme erfüllen, was rechtzeitig bei den Genehmigungsbehörden ins Gespräch gebracht werden sollte. Dieses Vorgehen konnte bei einer Solarthermieanlage mit etwa 14.800 m² in Ludwigsburg-Kornwestheim

erfolgreich umgesetzt werden, wodurch die Pflicht zur Aufstellung eines Bebauungsplans für die Genehmigung entfiel.

PLANUNG INNERHALB BESTEHENDER FLÄCHENPLANUNG

Daneben ergibt sich als einfachste Planungsvariante mit der höchsten Akzeptanz die Planung innerhalb bestehender Bebauungspläne. Nutzbare Flächen sind u.a. Konversionsgebiete oder Gewerbe- und Industriegebiete. Da keine erheblichen Belastungen durch Immissionen von Solarparks ausgehen und die Rechtsprechung Photovoltaikfreiflächenanlagen schon als zulässig in Gewerbegebieten festgestellt hat, kann diese Wertung auch auf solarthermische Anlagen in Industriegebieten übertragen werden. Die Umsetzung wird in diesem Fall durch die hohen Grundstückspreise erschwert, die einen wirtschaftlichen Betrieb in Gewerbe- und Industriegebieten in der Regel nicht zulassen.

SCHAFFUNG VON BAURECHT DURCH EINEN BEBAUUNGSPLAN

Wenn im Bereich der Planung von der Gemeinde noch keine Sondergebiete für die Nutzung von regenerativen Energien (namentlich Sonnenenergie oder Solarthermie) festgesetzt sind und sich keine der vorher beschriebenen Gebiete eignen, muss das Baurecht für nicht

privilegierte Vorhaben über die Erstellung eines neuen Bebauungsplans geschaffen werden. Das Verfahren kann bei der Gemeinde angeregt oder durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan vom Projektierer initiiert werden. Die Gemeinde hat dabei den Vorteil, dass sie anlassbezogen planen kann und keine Planungskosten tragen muss.

BEACHTUNG DER UMWELTGESETZE

Wenn für die Planung ein Bebauungsplan nötig ist, folgt nach § 2 Abs. 4 BauGB eine formale Umweltprüfung. Die Umweltverträglichkeitsprüfung kann entfallen, wenn die Umweltprüfung den Anforderungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung entspricht. Wenn die Umsetzung im Außenbereich ohne Bebauungsplan erfolgen soll, ist keine Umweltverträglichkeitsprüfung nötig, solange keine größeren KWK- oder Heizkesselanlagen zugebaut werden sollen.

Da die Anlage wasserführend ist, muss auch das Gewässer- und Bodenschutzrecht beachtet werden. Maßgeblich sind dabei die Landeswassergesetze, die eingehalten werden müssen. Dazu gehört, dass keine wassergefährdenden Stoffe austreten dürfen und bei der Nutzung von schwach wassergefährdenden Stoffen, wie Frostschutzmitteln, die Anforderungen an die Dichtigkeit, die Standsicherheit und die Leckageerkennung einzuhalten sind.

Das Naturschutzrecht bzw. die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wird im BauGB durch die Vorschriften zum Umweltschutz vorgegeben. Das Konfliktpotenzial besteht vor allem in der Flächenkonkurrenz zu anderen Nutzungen. Basis für die Konflikte sind u.a. die Bodenversiegelung und -verdichtung, der Bodenabtrag, die Verschattung von Flächen und die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes. Werden diese Konfliktquellen rechtzeitig adressiert, können spätere Verzögerungen vermindert werden.

MAßNAHMEN ZUR KONFLIKT-MINIMIERUNG – NATURSCHUTZ BEACHTEN UND BIOTOPVERBUND FÖRDERN

Die ersten Weichen können bei der Auswahl der Flächen gestellt werden. Konflikte mit dem Arten- oder Habitatschutzrecht können durch einen Ausschluss naturschutzfachlich



Abbildung 1: Bausteine des Flächenscreenings (Quelle: Solites)

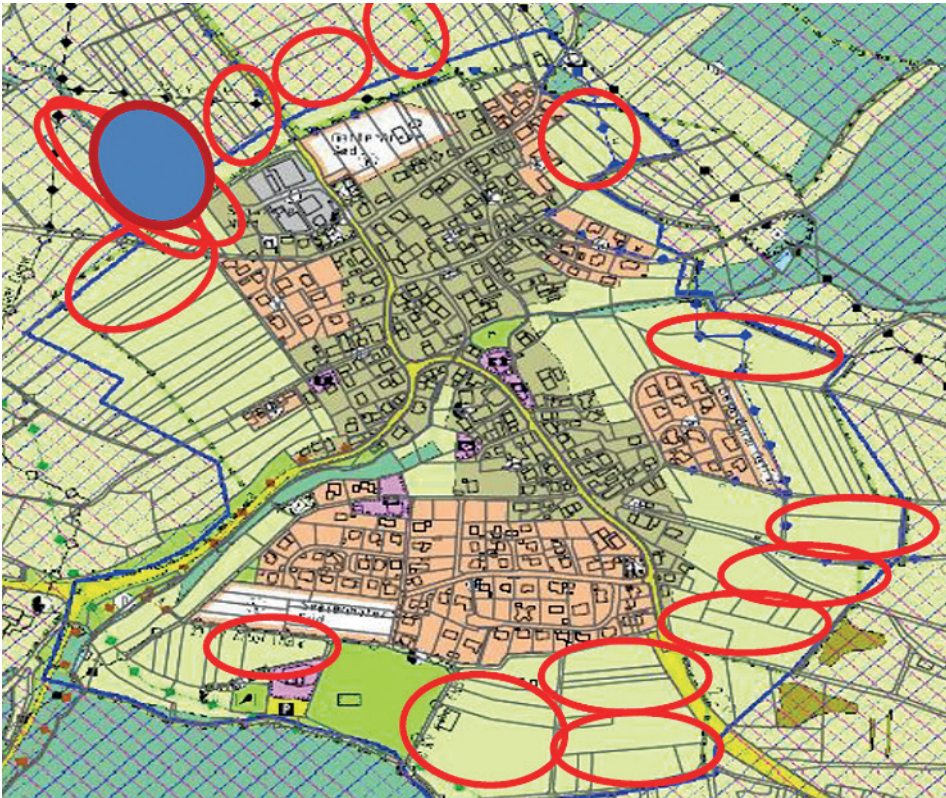


Abbildung 2: Flächensuche in Liggingen (Quelle: Stadtwerke Radolfzell)

hochwertiger Flächen in der Flächensuche weitgehend vermieden werden. In weniger strengen Kategorien wie dem Landschaftsschutz oder der Erhaltung von Naturparks sind Befreiungen von den jeweiligen Schutzgebietsverordnungen möglich und sollten daher nicht von vornherein als Ausschlusskriterium den Suchraum einschränken. Damit es in den späteren Beteiligungsverfahren nicht zu unerwarteten Einsprüchen kommt, sollten lokale Verbände, die die Kulturlandschaft vor Ort am besten kennen, und die Öffentlichkeit so früh wie möglich mit einbezogen werden. Über die Erstellung eines ökologischen Gesamtkonzepts im Zuge des landschaftspflegerischen Begleitplans kann das Ziel, ein ökologisches Gesamtkonzept im Projekt zu integrieren, festgehalten werden. Die Ziele sind dabei u.a., einen optimalen Biotopverbund zu erhalten und in die Umgebung einzubinden, in dem Wanderkorridore erhalten bleiben, die Biodiversität von Flora und Fauna erhöht wird und Biototypen bzw. Lebensräume für Leit- und Zielarten gezielt geschaffen und gefördert werden. Wenn die Fläche vorher für die intensive Ackerlandwirtschaft genutzt wurde, ist durch den Bau einer solarthermischen Anlage mit Begrünung zwischen den Kollektoren und

Bepflanzung an den Rändern sogar ein positiver Effekt auf die Biotope möglich, wenn sich das ökologische Konzept in den Kontext des natürlichen Landschaftsraums in der Umgebung einfügt.

ANPASSUNG DER PLANUNG AN UMGEBENDE LANDSCHAFT

Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds können durch die Flächenwahl und die Struktur innerhalb der Fläche vermindert werden. Bei der Flächenwahl bieten sich Tallagen und Senken an, um Sichtachsen zu erhalten. Genauso können Vegetationsstrukturen wie Waldränder und vorhandene oder neue gepflanzte Hecken genutzt werden, um die optische Fernwirkung zu mindern. Gibt es in der Umgebung keine Strukturen, die einen optischen Schutz ermöglichen, sollte umso mehr darauf geachtet werden, dass sich die Struktur der Anlage in die Umgebung einfügt. Im ersten Ansatz muss die Anlage dazu in Teilabschnitte untergliedert werden, um die ausgedehnte Struktur aufzubrechen, die sich in der Regel nicht die umgebende kleinteilige Kulturlandschaft einfügt. Die Parzellengröße sollte sich dabei an der umgebenden Strukturgröße orientieren. Durch

die Nutzung von teils natürlichen Elementen wie Hecken oder Wasserflächen kann eine natürlich wirkende Unterteilung geschaffen werden und die optische Störwirkung vermindert werden. Anzustreben ist dabei ein Anteil von 25 -50 % zwischen den Modulflächen und den Randfeldern.

BÜRGERBETEILIGUNG

Zur Realisierung des Vorhabens ist es wichtig, dass auch die lokale Bevölkerung einen Mehrwert in dem Projekt sieht. Neben den Gewerbesteuererträgen für die Gemeinde gibt es durch eine geeignete Wahl der Betriebsgesellschaft die Möglichkeit, die lokale Wertschöpfung zu fördern. Dazu bietet sich der Betrieb durch die örtlichen Stadtwerke an oder die Gründung einer Energiegenossenschaft, die den späteren Betrieb übernimmt. Förderlich ist auch eine direkte finanzielle Beteiligungsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger am Projekt, die sich zum Beispiel bei der Neugründung einer Energiegenossenschaft umsetzen lässt.

FAZIT

Die grundlegende Frage zur Planung der Genehmigung ist, ob es sich bei dem Vorhaben um ein privilegiertes Vorhaben handelt. Sofern dies von den lokal zuständigen Behörden verneint wird, ist ein Bebauungsplan erforderlich. Gibt es keinen bestehenden Bebauungsplan mit Festsetzungen für regenerative Energien im Planungsgebiet, bietet sich ein vorhabenbezogener Bebauungsplan an, um Rechtssicherheit für den Genehmigungsprozess zu schaffen. In jedem Fall sind ein angepasstes und durchdachtes ökologisches Begleitkonzept sowie eine finanzielle Beteiligungsmöglichkeit unter frühzeitigem Einbezug der lokalen Akteure Schlüsselemente, um einen reibungslosen Genehmigungsprozess zu fördern.

„Die Öffentlichkeit frühzeitig von dem Projekt überzeugen“

Im Gespräch: **Andreas Reinhardt**, Geschäftsführer der Stadtwerke Radolfzell

Wo lagen für Ihr Nahwärmeprojekt inkl. Solarthermieanlage in Liggeringen die größten Hemmnisse im Genehmigungsprozess?

Die größten Hemmnisse haben wir im Bebauungsplanverfahren durch den Anlagenstandort in einem Landschaftsschutzgebiet erfahren. Die eine Seite war dabei die Fläche des Bauprojekts an sich – die andere Seite sind die erforderlichen Ausgleichsflächen, die geschaffen werden mussten. Neben der eigentlichen Fläche für die Solarthermieanlage und Heizzentrale auch Ausgleichsflächen mit einer gleichwertigen Bodenstruktur zu finden, war eine Herausforderung. Diese Ausgleichsflächen sollte man schon im Vorfeld bei der Planung mitdenken.

Welche Verbesserungen im Genehmigungsprozess wünschen Sie sich aufgrund Ihrer Erfahrung aus dem Projekt?

Dass die Bearbeitungszeit im Genehmigungsprozess in einer analogen Welt etwas länger dauert, ist sicherlich nachvollziehbar. Ich kann mir vorstellen, dass über Cloud-Dienste in Zukunft sogenannte Mehrfachfertigungen der Dokumente entbehrlich sind und dass man der Genehmigungsbehörde über einen digitalen Zugang die Unterlagen bereitstellen kann. In unserem Fall mussten wir permanent unheimlich viele Anlagen bedrucken, kopieren und in



einer Mehrfachfertigung ausliefern. Ich denke, das ist in der heutigen Zeit nicht mehr Stand der Technik. Es gibt in der digitalen Welt von heute bessere Möglichkeiten, die Planungsprozesse effizienter und somit die Projekte schneller zur Ausführung bringen.

Auf welche Art und Weise wurde die Öffentlichkeit einbezogen und wie wurde es angenommen?

Man muss die Öffentlichkeit von der Sinnhaftigkeit des Projekts überzeugen. Dazu haben wir verschiedene Mittel eingesetzt, unter anderem 10 Infoveranstaltungen vor Baubeginn, sodass jeder Bürger sich umfassend informieren konnte. Im Zusammenhang mit dem Nahwärmenetz haben wir auch die Themen Glasfaseranbindung, Erneuerung der Hausanschlüsse, Erneuerung der Straßenbeleuchtung, der Gehsteige und der Fahrbahn

mitkommuniziert, sodass insgesamt der Mehrfachnutzen deutlich wurde. Entscheidend war auch, dass wir bei zwei Exkursionen mit unserem eigenen Stadtbusbetrieb ca. 50 Familien an bestehenden Anlagen gezeigt haben, wie so ein Projekt in der Realität aussieht. Daneben ist das persönliche Gespräch bei der Bestandsaufnahme ein entscheidender Faktor. Dort hat man Gelegenheit, im Face-to-Face-Kontakt die positiven Argumente ausführlich zu erläutern, was bei Infoveranstaltungen im großen Rahmen deutlich schwieriger ist. Hilfreich ist auch der Verweis auf den Beitrag zum ökologischen Umbau der Wärmenutzung – weg von alten Ölkesseln und hin zu modernen umweltfreundlichen Technologien. Durch die Glasfaseranbindung ergeben sich zusätzlich Standortvorteile für Gewerbebetriebe und erhöhte Grundstückswerte für Eigentümer sowie Vorteile in der alltäglichen Nutzung, z.B. für das Home-Office.

Was würden Sie anderen Kommunen und Stadtwerken raten, wenn sie in ihrem Umfeld ein ähnliches Projekt entwickeln wollen?

Im Grundsatz ist es zu Beginn wichtig, Überzeugung bei den betroffenen Bürgern zu schaffen. Das geht u.a. über wirtschaftliche Argumente, also einen persönlichen monetären Vorteil für die Beteiligten. Zusätzlich empfiehlt sich eine frühzeitige Klärung der Grundstücksfrage nicht nur für das Baufeld, sondern auch für die Ausgleichsflächen, die man im Rahmen des Genehmigungsprozesses benötigt.

IMPRESSUM

Das Infoblatt Solare Wärmenetze ist eine Initiative im Rahmen von Solnet 4.0, einem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geförderten Vorhaben zur Marktbereitung für solare Wärmenetze. Die Projektpartner sind das Steinbeis Forschungsinstitut Solites, der Fernwärmeverband AGFW, das Hamburg Institut sowie die Herausgeber der Zeitschrift Energiekommune.

Herausgeber: HIR Hamburg Institut Research gGmbH
 Redaktion: Dr. Matthias Sandrock, Felix Landsberg
 Veröffentlichung: 2020

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Haftungsausschluss: Das dieser Publikation zugrundeliegende Vorhaben wird mit Mitteln des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie unter dem Förderkennzeichen 03EGB0002A gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt bei den AutorInnen. Weder der Fördermittelgeber noch die AutorInnen übernehmen Verantwortung für jegliche Verwendung der darin enthaltenen Informationen.

solites

AGFW

HAMBURG
INSTITUT

Energiekommune