

REGIONALVERSAMMLUNG SÜDHESSEN

Regierungspräsidium Darmstadt



- Geschäftsstelle -

Drucksache für die Regionalversammlung Südhessen

Nr.: IX / 162.1
24.08.2021

Az. III 31.1 - 93 b 10/01	Sitzungstag: 09.09.2021 (UEK) 09.09.2021 (NLF) 10.09.2021 (HPA) 17.09.2021 (RVS)	Anlagen : -1-
---------------------------	--	------------------

Antrag der Stadt Bad Soden-Salmünster auf Zulassung einer Abweichung von den Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 nach § 6 Abs. 2 ROG i.V.m. § 8 Abs. 2 HLPG für den Planbereich des Vorhabenbezogenen Bebauungsplanes „Freiflächenphotovoltaik Salmünster“ im Ortsteil Salmünster

Sehr geehrte Damen und Herren,

den folgenden Beschluss empfehle ich Ihnen:

Dem beabsichtigten Abschluss des Abweichungsverfahrens entsprechend der Vorlage der oberen Landesplanungsbehörde wird zugestimmt.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Lindscheid

Regierungspräsidentin

**Antrag der Stadt Bad Soden-Salmünster auf Zulassung einer
Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regio-
nalen Flächennutzungsplans 2010 zur Umsetzung des
Vorhabenbezogenen Bebauungsplanes
„Freiflächenphotovoltaik Salmünster“**

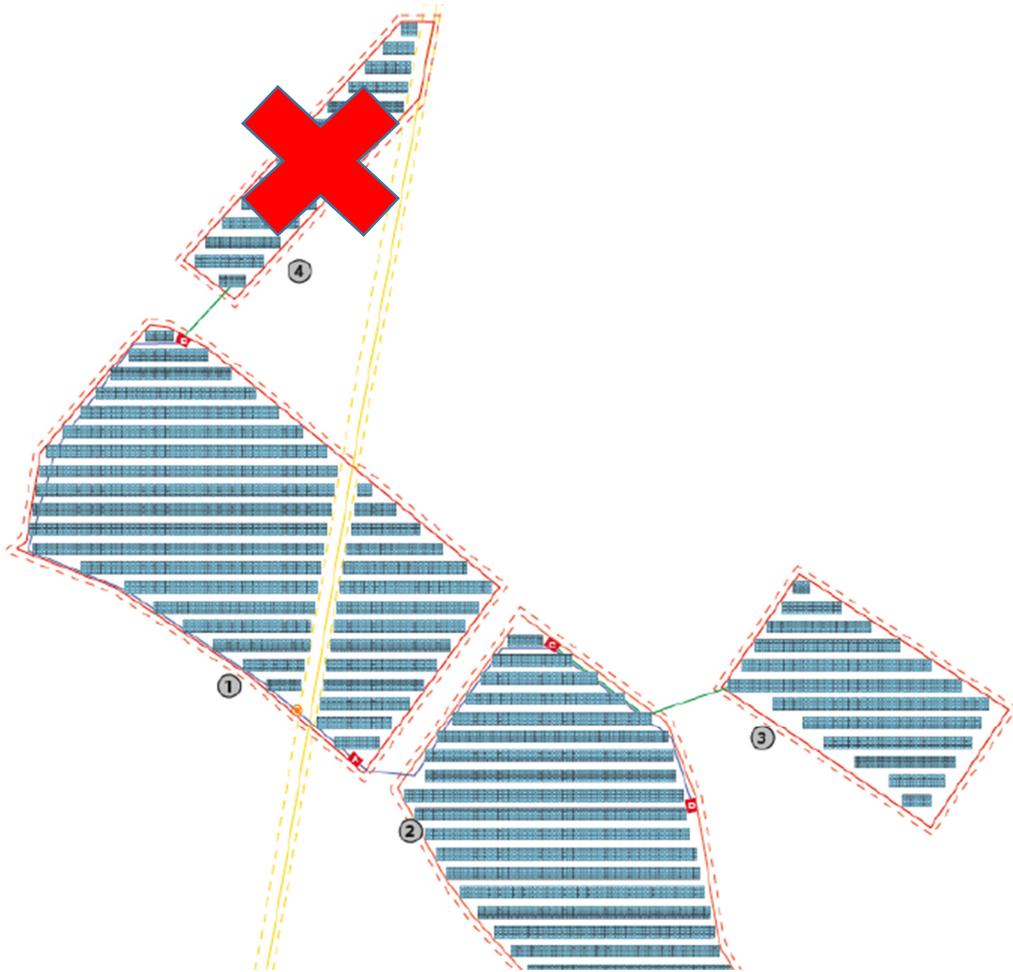


Abbildung 1: Entwurfsplanung der Photovoltaikanlage, unverbindliche Darstellung, Stand: 1. Juni 2021 – Quelle: next energy

Antrag der Stadt Bad Soden-Salmünster auf Zulassung einer Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 nach § 6 Abs. 2 Satz 1 Raumordnungsgesetz (ROG) in Verbindung mit § 8 Abs. 2 Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) für den Planbereich des Vorhabenbezogenen Bebauungsplanes „Freiflächenphotovoltaik Salmünster“ im Ortsteil Salmünster.

Entscheidung

- I. Auf Antrag der Stadt Bad Soden-Salmünster vom 23. Juni 2021 wird die Abweichung von den Zielen Z4.3-2, Z10.1-10 und Z3.4.1-2 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 auf der Grundlage der eingereichten Antragsunterlagen sowie nach Maßgabe der unter Ziffer II aufgeführten Nebenbestimmungen und der als Anlage beigefügten Plankarte (Abbildung 11), die Bestandteil dieser Entscheidung ist, für die Flächen SO2 bis SO4 zugelassen. Im Übrigen, das heißt im Hinblick auf Fläche SO1, wird der Antrag abgelehnt.
- II. Die Zulassung der Abweichung wird mit folgenden Nebenbestimmungen verbunden.
 1. Der im Rahmen der Bauleitplanung erforderliche naturschutzfachliche Ausgleich hat außerhalb im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 festgelegter Vorranggebiet für Landwirtschaft zu erfolgen, beispielsweise durch Maßnahmen an Gewässern, im Wald oder den Ankauf von Biotopwertpunkten von bereits umgesetzten Maßnahmen.
 2. Nach Rückbau der Photovoltaikanlage ist die gesamte Fläche wieder einer vollständigen landwirtschaftlichen Nutzung zuzuführen.
 3. Zur Kompensation der Inanspruchnahme des Vorranggebiets Regionaler Grünzug ist innerhalb des in, Abbildung 10, Seite 21, gekennzeichneten Raums eine Fläche von 8,2ha so zu sichern, dass diese im künftigen Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan als Vorranggebiet Regionaler Grünzug festgelegt werden kann.

Inhaltsverzeichnis

A.	Überblick über die Begründung der Beschlussvorlage	7
B.	Sachverhalt und Antragsbegründung	9
	I. Beabsichtigte Planung	9
	II. Lage und Umgebung des Vorhabens	10
	III. Ziel des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans „Freiflächenphotovoltaik“ Salmünster ...	12
	IV. Gegenstand des beabsichtigten Vorhabens	14
	1. Bauliche Einrichtungen	14
	2. Energiefachrechtliche und technische Rahmenbedingungen	16
	V. Planungsalternativen.....	17
	1. Kommunale und private Liegenschaften	17
	a) Dachflächen.....	17
	b) Prüfung von (als verfügbar ermittelten) Freiflächen	19
	c) Prüfung geeigneter Flächen im Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010 und wirksamen Flächennutzungsplan der Stadt Bad Soden-Salmünster	19
	2. Abschließende Bewertung der untersuchten Alternativen	20
	VI. Gründe des öffentlichen Wohls, Kompensation.....	21
	1. Gründe des öffentlichen Wohls	21
	2. Kompensation in gleicher Größe und Qualität.....	21
	VII. Anhörung der Antragstellerin und des Vorhabenträgers	22
C.	der Gebietskörperschaften sowie der Fachbehörden	23
	I. Regierungspräsidium Darmstadt	23
	1. Dezernat III 31.1 – Regionalplanung, Geschäftsstelle der Regionalversammlung	23
	a) Vorranggebiet Regionaler Grünzug.....	24
	b) Vorranggebiet für Landwirtschaft	25
	c) Rohrfernleitung	25
	d) Grundsätze des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019	26
	e) Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen	27
	f) Vorbehaltsgebiet für den Grundwasserschutz	27
	2. Dezernat V 51.1 – Landwirtschaft, Fischerei und internationaler Artenschutz.....	27
	3. Abteilung IV/F – Umwelt Frankfurt.....	28
	4. Dezernat V 53.1 – Naturschutz (Planungen und Verfahren)	28
	II. Kreisausschuss des Main-Kinzig-Kreis.....	29
	III. Weitere Beteiligte	29

D. Rechtliche Würdigung	30
I. Erforderlichkeit der Abweichung	30
1. Ziel Z4.3.-2 und Z4.3-3 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010.....	30
a) Vorranggebiet Regionaler Grünzug.....	30
b) Ziel Z4.3.-3 – Zulässigkeit von Abweichung von Ziel Z4.3-3.....	30
2. Ziel Z10.1.-10 – Vorranggebiet für Landwirtschaft	31
3. Ziel Z3.4.1-3 – Vorranggebiet Siedlung.....	31
II. Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulassung einer Abweichung	31
1. Grundzüge der Planung nicht berührt	32
a) Ziel Z10.1-10 – Vorranggebiet für Landwirtschaft	32
b) Ziel Z4.3-2 – Vorranggebiet Regionaler Grünzug	33
2. Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten.....	34
3. Ausübung planerischen Ermessens	34
E. Hinweis	37

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwurfsplanung der Photovoltaikanlage, unverbindliche Darstellung, Stand: 1. Juni 2021 – Quelle: next energy.....	1
Abbildung 2:	Lage der Stadt Bad Soden-Salmünster im Raum. Quelle: Google Earth.	10
Abbildung 3:	Lage des Plangebiets im Stadtgebiet. Quelle: Darstellung auf Grundlage von Kartenmaterials der Hessischen Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation.	11
Abbildung 4:	Das Plangebiet mit Umfeld. Quelle: Darstellung auf Grundlage von Kartenmaterial der Hessischen Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation.	11
Abbildung 5:	Ausschnitt aus dem Entwurf des Bebauungsplans. Quelle: JOHANN und ECK Architekten - Ingenieure GbR sowie Stadt Bad Soden-Salmünster.	13
Abbildung 6:	Wirksamer Flächennutzungsplan der Stadt Bad Soden-Salmünster. Quelle: Darstellung auf Grundlage von Kartenmaterial der Stadt Bad Soden-Salmünster.	13
Abbildung 7:	Entwurfsplanung der Photovoltaikanlage. Quelle: next energy.....	14
Abbildung 8:	Bestands- und Maßnahmenplan. Quelle: Büro Dr. Huck.	16
Abbildung 9:	Verortung der untersuchten Alternativflächen im Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010. Quelle: Darstellung auf Grundlage von Kartenmaterial des Regierungspräsidiums Darmstadt.	20
Abbildung 10:	Flächenvorschlag 2 zur Kompensation der Inanspruchnahme des Vorranggebiets Regionaler Grünzug (Auszug aus dem Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 mit Verortung der Fläche.....	21
Abbildung 11:	Darstellung der Flächen, für die Abweichung (nicht) zugelassen wird (Quelle: Darstellung auf Grundlage von Bildmaterial von JOHANN und ECK Architekten - Ingenieure GbR sowie Stadt Bad Soden-Salmünster	38

A. Überblick über die Begründung der Beschlussvorlage

Die Stadt Bad Soden-Salmünster beantragt die Zulassung einer Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010. Auf einer Fläche von rund 9 ha soll im Norden des Ortsteils Salmünster östlich der Bundesautobahn BAB 66 eine Freiflächenphotovoltaikanlage entstehen. Vorgesehen ist die Festsetzung von vier, durch Wirtschaftswege getrennte, Sondergebiete für Freiflächenphotovoltaik, innerhalb derer Anlagen mit einer Gesamtleistung von 7,37 MW installiert werden sollen. Dies reicht rechnerisch, um den Bedarf von ca. 2.500 Haushalten zu decken. Die Nutzung der Anlage soll auf 25 Jahre begrenzt werden.

Im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 ist das Antragsgebiet vollständig als Vorranggebiet Regionaler Grünzug zielförmig festgelegt. Zudem ist ein ca. 5,5 ha großer Teil des Gebietes als Vorranggebiet für Landwirtschaft festgelegt. Der restliche Teil des Gebietes ist als Vorbehaltsgebiet für Landwirtschaft festgelegt. Überlagert wird die gesamte Fläche von einem Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen sowie einem Vorbehaltsgebiet für den Grundwasserschutz. Die Entwicklung von als Sondergebieten für Freiflächenphotovoltaik dargestellten bzw. festgesetzten Flächen weicht damit von regionalplanerischen Zielsetzungen ab.

Die Beschlussvorlage kommt zu dem Ergebnis, dass die Zulassung der Abweichung nicht gegen die Grundzüge der Planung verstößt. Gleichwohl wird die Zulassung der Abweichung nicht im Hinblick auf sämtliche beantragten Teilflächen für zweckmäßig erachtet. In Abwägung der Belange der Landwirtschaft einerseits und dem Interesse am Ausbau Erneuerbarer Energien andererseits führt insbesondere die im Verhältnis geringere Effizienz der Fläche SO1 dazu, dass diese von der Zulassung der Abweichung ausgenommen wird.

B. Sachverhalt und Antragsbegründung

I. Beabsichtigte Planung

Die Stadt Bad Soden-Salmünster möchte die Nutzbarmachung regenerativer Energien im Stadtgebiet fördern. Aufgrund der Eigenschaft als Kurort mit einer Vielzahl von Kliniken und Kurbetrieben möchte die Stadt allerdings von der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen im Stadtgebiet absehen. Sie sieht in diesen Anlagen unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse keine zielführende Alternative.

Dennoch erkennt die Stadt Bad Soden-Salmünster nach eigener Aussage die Notwendigkeit eines Beitrags zur Energiewende in Deutschland im Allgemeinen und im Main-Kinzig-Kreis im Besonderen an. Sie favorisiert dabei neben der Nutzung von Dachflächen auch die Bereitstellung von Freiflächen für Photovoltaikanlagen mit entsprechend höheren Produktionskapazitäten.

Das mit dem vorliegenden Abweichungsverfahren verfolgte Planziel ist daher die Aufstellung eines Vorhabenbezogenen Bebauungsplanes gemäß § 12 Baugesetzbuch (BauGB) sowie die Änderung des wirksamen Flächennutzungsplanes, um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung einer für die Dauer von 25 Jahren nutzbaren Freiflächenphotovoltaikanlage in der Gemarkung Salmünster zu schaffen. Vorhabenträger ist die im Main-Kinzig-Kreis ansässige next energy projects 2050 GmbH, welche die Errichtung einer Freiflächenphotovoltaikanlage am hier in Rede stehenden Standort mit einer Leistung von 7,37 MW zur Deckung des Bedarfs von rechnerisch ca. 2.500 Haushalten plant. Nach Nutzungsende der Solaranlage werden im Entwurf des Bebauungsplans als Folgenutzung Flächen für die Landwirtschaft festgesetzt.

Die Antragstellerin ist nach der Untersuchung von allen ermittelten potenziellen Alternativflächen zu dem Schluss gekommen, dass die vorliegend vorgesehene Fläche unter Einbeziehung aller Rahmenbedingungen die am besten geeignete Fläche ist. Da die beabsichtigte Planung jedoch gegen mehrere Zielfestlegungen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 verstößt, wird die Zulassung der Abweichung von den betroffenen Zielen benötigt.

II. Lage und Umgebung des Vorhabens

Die Stadt Bad Soden-Salmünster liegt im Main-Kinzig-Kreis im Nordosten von Südhessen, am Nordrand des Spessarts und am Südrand des Vogelsbergs im Kinzigtal. Im Landesentwicklungsplan Hessen 2000 ist Bad Soden-Salmünster als Mittelzentrum im ländlichen Raum mit Lage an einer großräumigen Achse ausgewiesen.

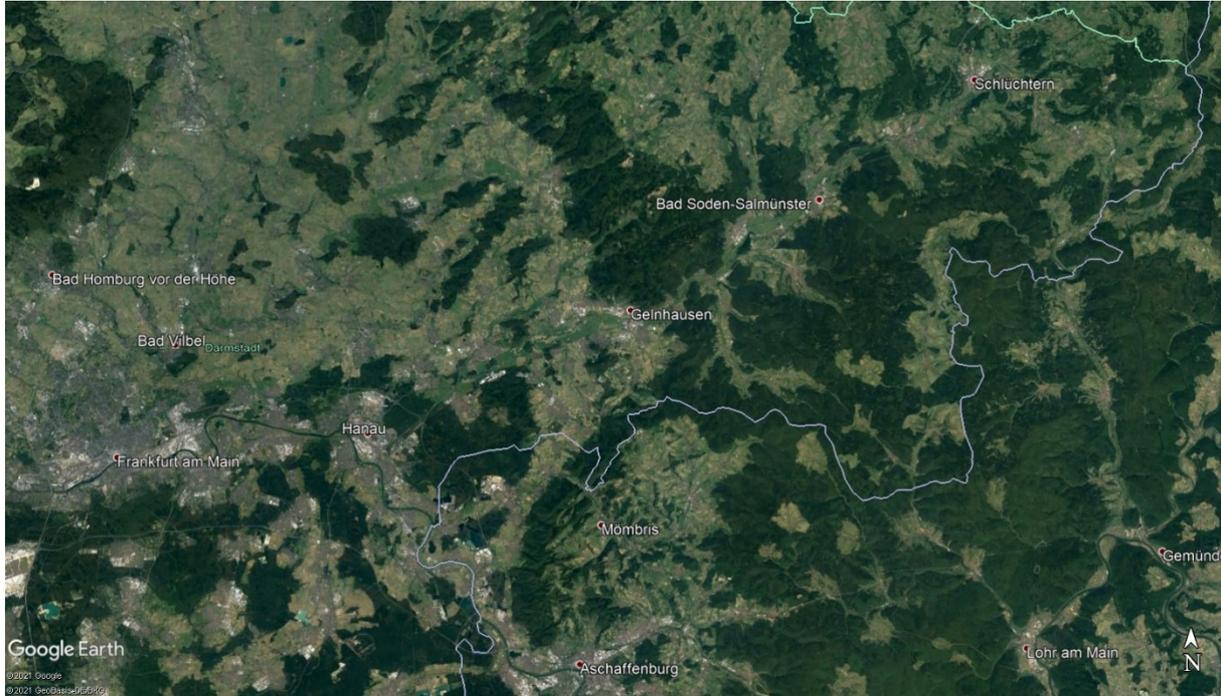


Abbildung 2: Lage der Stadt Bad Soden-Salmünster im Raum. Quelle: Google Earth.

Das Antragsgebiet mit einer Fläche von rund 9 ha befindet sich im Ortsteil Salmünster (siehe Abbildung 3, Seite 11). Westlich wird das Antragsgebiet durch die Bundesautobahn BAB 66 begrenzt. Nördlich und östlich des Areals finden sich offene Grünlandbereiche, Gehölzstrukturen und Waldausläufer des Hessischen Spessart. Südlich grenzen gewerbliche Flächen (Bestand im Bereich des rechtskräftigen Bebauungsplanes „Gewerbegebiet Rauher Berg-Salmünster“) entlang der Autobahn und derzeit noch landwirtschaftlich genutzte Flächen im Bereich der Gewerbeflächen – Planung gemäß dem Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 an. Die Stadt Bad Soden-Salmünster beabsichtigt, diese Erweiterungsflächen in den kommenden Jahren aufgrund der beständigen Nachfrage von Gewerbebetrieben entsprechend zu entwickeln und vorzubereiten.

Das Gelände befindet sich in einer Höhenlage von ca. 180 bis 240 m ü. Normalnull und ist nach Süden exponiert. Es zeichnet sich überwiegend durch mäßig intensiv genutzte Frischwiesen und extensiv genutzte Weiden aus. Daneben kommen im Plangebiet intensiv genutzte Weiden, extensives Grünland sowie Gehölzbestände vor.

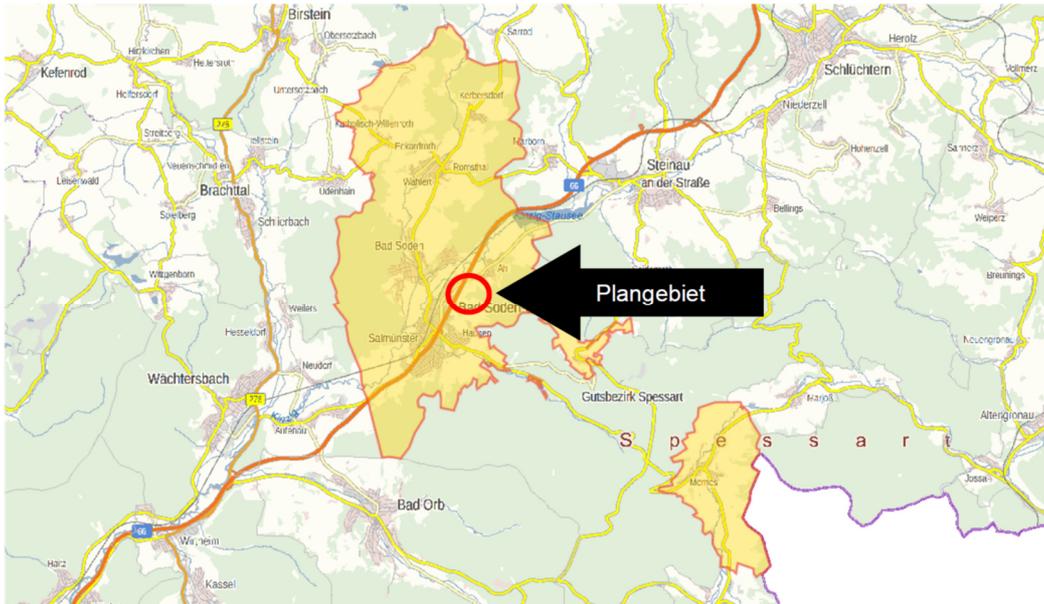


Abbildung 3: Lage des Plangebiets im Stadtgebiet. Quelle: Darstellung auf Grundlage von Kartenmaterials der Hessischen Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation.

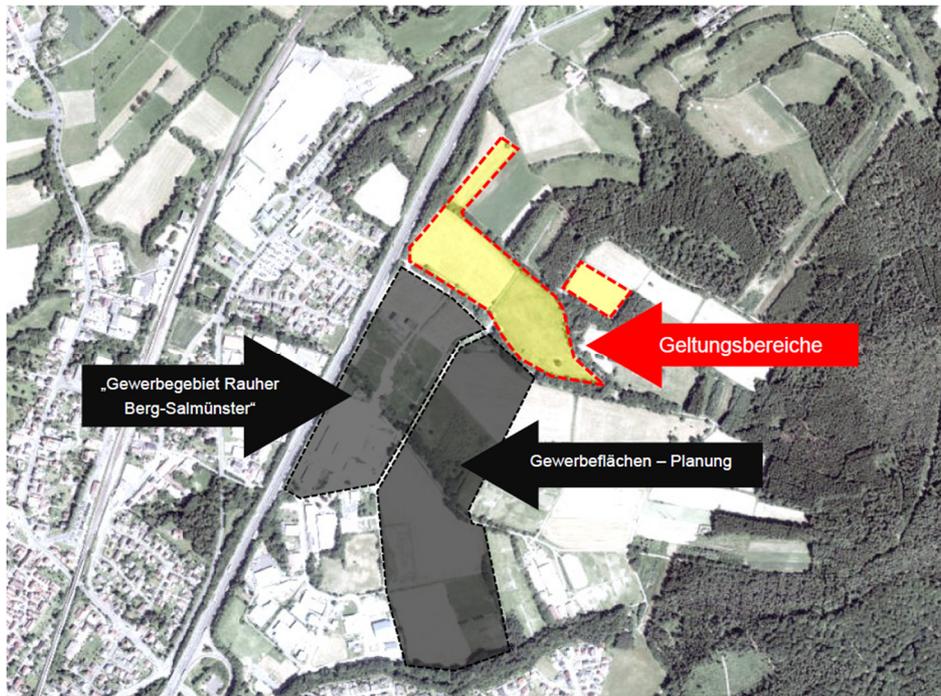


Abbildung 4: Das Plangebiet mit Umfeld. Quelle: Darstellung auf Grundlage von Kartenmaterial der Hessischen Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation.

III. Ziel des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans „Freiflächenphotovoltaik“ Salmünster

Freiflächenphotovoltaikanlagen gehören nicht zu den nach § 35 Abs. 1 BauGB im Außenbereich privilegierten Vorhaben. Daher müssen die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Freiflächenphotovoltaikanlage im Außenbereich im Rahmen der Bauleitplanung geschaffen werden.

Die Stadt Bad Soden-Salmünster möchte daher einen Vorhabenbezogenen Bebauungsplanes gemäß § 12 BauGB aufstellen sowie den wirksamen Flächennutzungsplanes entsprechend ändern, um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung einer auf 25 Jahre zeitlich begrenzt nutzbaren Freiflächenphotovoltaikanlage in der Gemarkung Salmünster zu schaffen.

Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bad Soden-Salmünster hat dem Planziel entsprechend in ihrer Sitzung vom 18. Mai 2020 den Beschluss zur Aufstellung eines Vorhabenbezogenen Bebauungsplans für ein Sondergebiet „Freiflächenphotovoltaik Salmünster“ (siehe Abbildung 5, Seite 13) und die Änderung des Flächennutzungsplans (siehe Abbildung 6, Seite 13) gefasst. Die frühzeitigen Beteiligungen gemäß § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 BauGB wurden durchgeführt. Die Entwurfs- und Offenlagebeschlüsse wurden am 31. Mai 2021 durch die Stadtverordnetenversammlung gefasst.

Sowohl die Aufstellung des Bebauungsplans als auch die Änderung des Flächennutzungsplanes erfolgen im zweistufigen Regelverfahren gem. § 3 Abs. 1 und Abs. 2 sowie § 4 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB. Für die Belange des Umweltschutzes nach den §§ 1 Abs. 6 Nr. 7, 1a BauGB wird dabei eine Umweltprüfung durchgeführt, und deren Ergebnisse in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet. Darüber hinaus wurde u.a. für die Themenbereiche Artenschutz, naturschutzrechtliche Eingriffskompensation, Landschaftsbild und Alternativenbetrachtung vertiefende Untersuchungen durchgeführt.

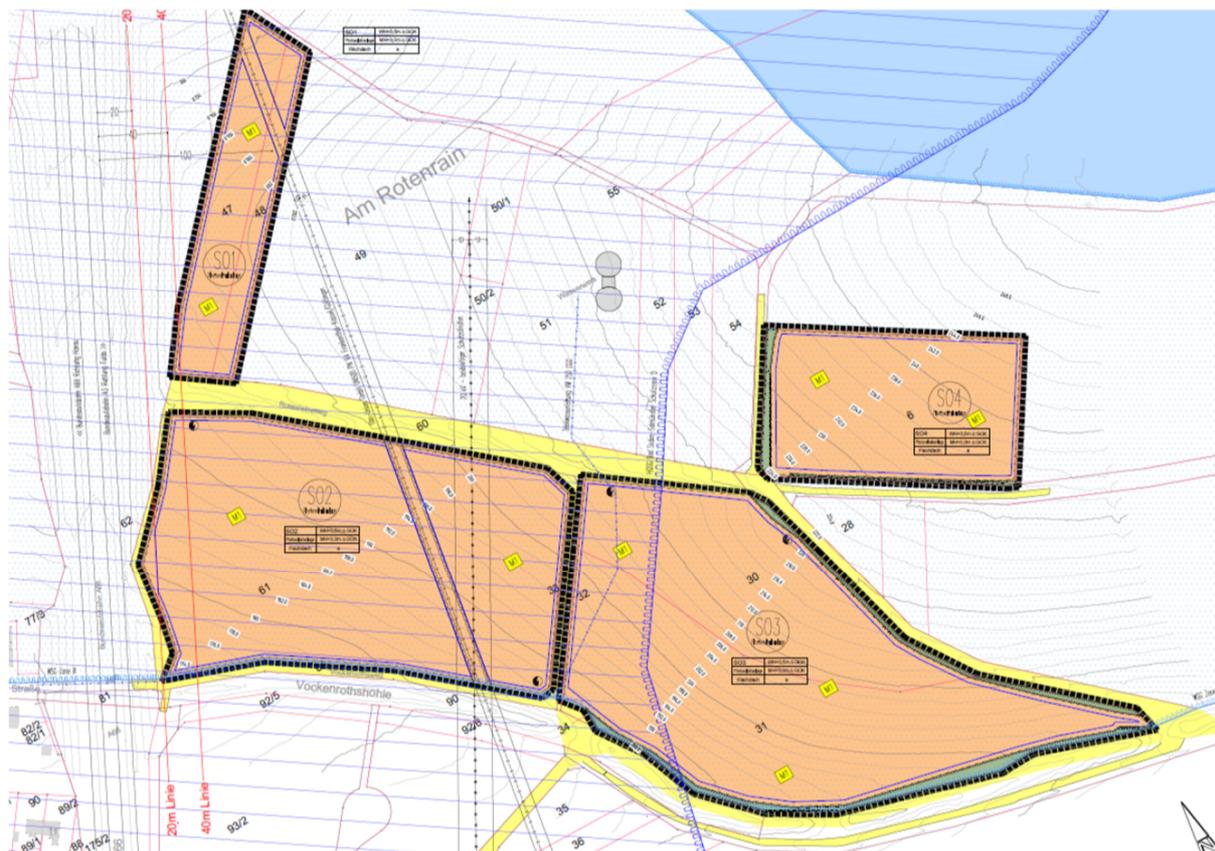


Abbildung 5: Ausschnitt aus dem Entwurf des Bebauungsplans. Quelle: JOHANN und ECK Architekten - Ingenieure GbR sowie Stadt Bad Soden-Salmünster.

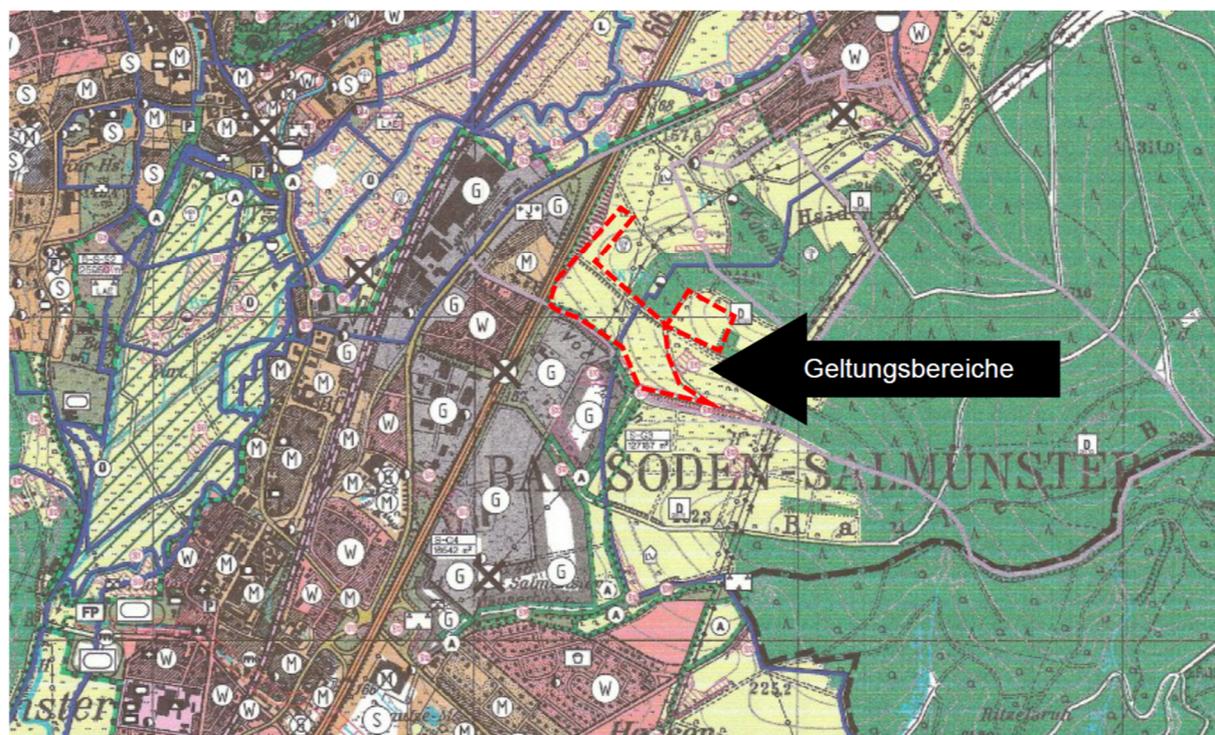


Abbildung 6: Wirksamer Flächennutzungsplan der Stadt Bad Soden-Salmünster. Quelle: Darstellung auf Grundlage von Kartenmaterial der Stadt Bad Soden-Salmünster.

Die Offenlage der o.g. Planwerke erfolgt parallel zur Beantragung bzw. Durchführung des vorliegenden Zielabweichungsverfahrens im Zeitraum vom 5. Juli 2021 bis zum 6. August 2021.

Der Beschluss zur Einreichung des vorliegenden Antrags auf Abweichung von den Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 gemäß § 6 ROG in Verbindung mit § 8 HLPg durch die Stadtverordnetenversammlung erfolgte einstimmig am 31. Mai 2021.

IV. Gegenstand des beabsichtigten Vorhabens

1. Bauliche Einrichtungen

Vorgesehen ist die Errichtung einer Freiflächenphotovoltaikanlage. Die geplanten Solarmodule werden dabei mittels Leichtmetallkonstruktionen nach Süden geneigt aufgeständert werden. Sie bilden in senkrechter Projektion eine überdeckte Fläche von rund 3,6 ha ab. Die übrigen Flächen sind Abstandsflächen zur Vermeidung von gegenseitiger Beschattung der Module, respektive Flächen für die Zuwegung und Bewirtschaftung der Anlage und ihrer technischen Einrichtungen. Zudem wird die Trasse einer im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 festgelegten Gas-Fernleitung freigehalten (gelb dargestellt in nachfolgender Abbildung 7).



Abbildung 7: Entwurfsplanung der Photovoltaikanlage. Quelle: next energy.

Die Module werden auf einer Metallkonstruktion befestigt und erreichen eine Höhe von 0,80 bis 3,00 m und eine Breite von rund 6,00 m. Auf dem Gelände werden im Bereich der das Gelände überspannenden 20 kV- Überleitung vier Transformatorenstationen sowie ein neuer Mast zur Einspeisung der Solarenergie in das 20 kV- Netz errichtet. Die Transformatorenstationen haben jeweils eine Grundfläche von rund 24 m² bzw. 34 m² mit Fundament. Die Raumkubatur beträgt jeweils etwa 84,00 m³, die maximale Wandhöhe der Trafostation 3,50 m.

Die Gründung der Module erfolgt mittels Rammpfählen aus Metall in den vorhandenen Untergrund. Hierdurch wird ein minimaler Versiegelungsgrad erreicht. Es kommen 2.065 Rammpfähle mit einer Grundfläche von 70 mm x 70 mm zum Einsatz. Die dadurch versiegelte Fläche beträgt ca. 10 m³.

Die äußere Erschließung der gesamten Freiflächenphotovoltaikanlage soll über die bereits bestehenden und asphaltierten Wegebeziehungen erfolgen. Auch die Voraussetzungen für die verkehrstechnische und bauplanerische Anbindung sind durch vorhandene Straßen und Wege gegeben. Während der Bauzeit kann die Verkehrsführung über unterschiedliche Strecken für Zu- und Abfahrt zur zentral gelegenen Entladestelle erfolgen. Hierdurch wird Begegnungsverkehr zwischen den Baufahrzeugen vermieden und Beschädigungen, z.B. durch Ausweichen auf unbefestigte Wegbankette, verhindert. Ein mitunter temporärer Ausbau von landwirtschaftlichen Wegen ist aufgrund der Qualität und Ausgestaltung der bestehenden Zuwegungen nicht erforderlich. Während der Betriebsphase findet nur eine geringe Nutzung durch Service- und Wartungspersonal sowie gegebenenfalls auch durch Besucher der Anlage statt.

Bau- und betriebsbedingt werden gemäß Umweltbericht des Planungsbüros Huck zur verbindlichen Bauleitplanung auf insgesamt ca. 1.000 m² Gehölze und Gebüsche gerodet. Diese Flächen werden mit einer naturnahen Grünlandeinsaat rekultiviert. Der Eingriff ist in der Bilanzierung gemäß der Kompensationsverordnung des Landes Hessen im Entwurf des Bebauungsplans berücksichtigt worden.

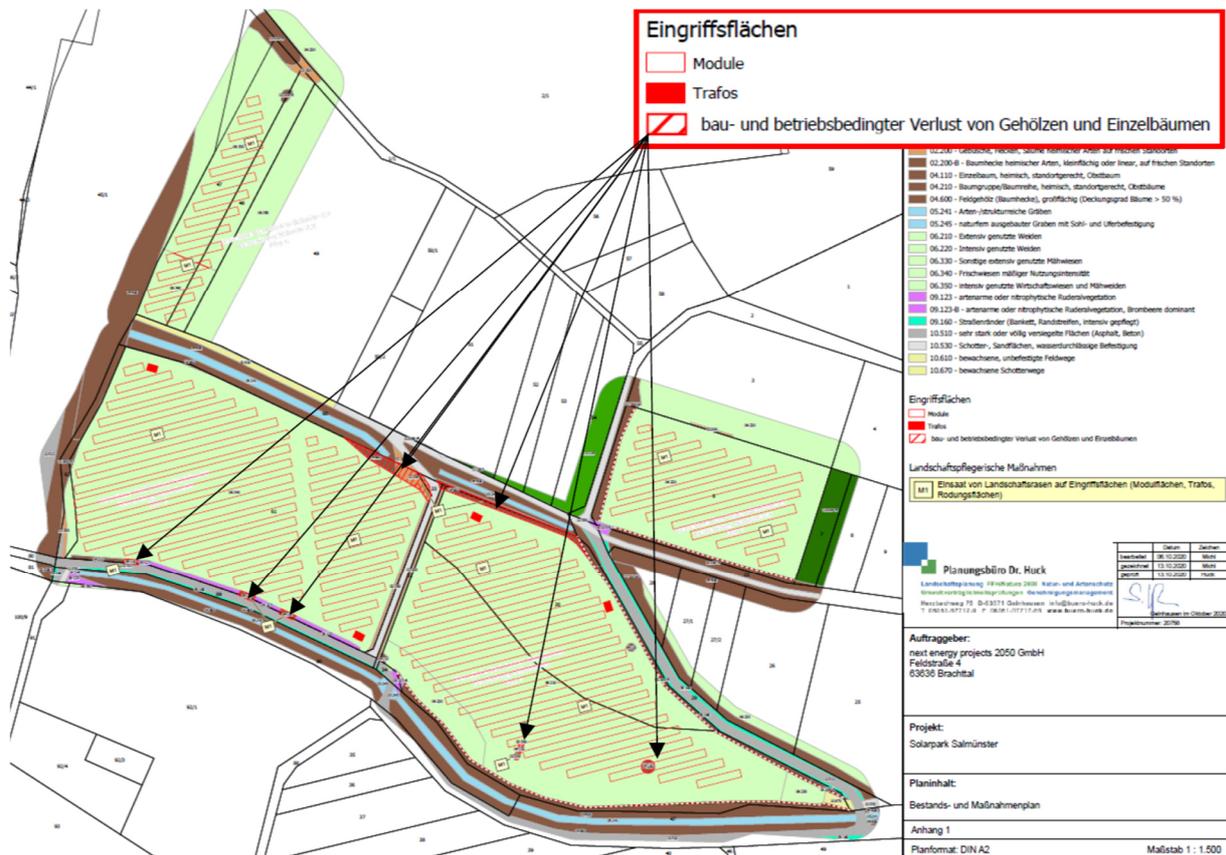


Abbildung 8: Bestands- und Maßnahmenplan. Quelle: Büro Dr. Huck.

2. Energiefachrechtliche und technische Rahmenbedingungen

Der gesamte erzeugte Strom soll in das öffentliche Stromnetz eingespeist und durch die Vergütung durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) gefördert werden. Die ausgewählte Fläche erfüllt laut der Antragstellerin durch ihre Lage sowohl entlang der Autobahn als infrastrukturell vorgeprägter Bereich als auch durch die Zuordnung zu einer „landwirtschaftlich benachteiligten Fläche“, in welchem die Freiflächensolaranlagenverordnung seit dem 30. November 2018 in Hessen den Bau von Photovoltaikanlagen ermöglicht, die Anforderungen und Förderkriterien des Erneuerbare-Energien-Gesetzes bzw. der Vergabe- und Ausschreibungskriterien der Bundesnetzagentur.

Die Antragstellerin beschreibt, dass für den wirtschaftlichen Betrieb einer wettbewerbsfähigen und den Vergabe- und Ausschreibungskriterien der Bundesnetzagentur entsprechenden Anlage, von Betreiberseite in aller Regel Anlagen mit einer zusammenhängenden Flächengröße von mindestens 5,0 ha zu projektieren sind.

Ab dieser Größenordnung seien, jeweils unter Berücksichtigung der standörtlichen Rahmenbedingungen und den jeweils herrschenden Materialkosten, Skaleneffekte zu erzielen, die eine wettbewerbsfähige Teilnahme an den Vergabe- und Ausschreibungsverfahren der Bundesnetzagentur ermöglichen.

Die Antragstellerin führt weiter aus, dass ein weiterer Vorteil der ausgewählten Fläche in dem direkt auf der Fläche zur Verfügung stehenden Netzanschlusspunkt liege. Lange Kabeltrassen, zusätzliche Freileitungen und damit weitere Eingriffe in die Umwelt könnten somit vermieden werden. Mit dem angrenzenden und zur Erweiterung vorgesehenen Gewerbegebiet könne perspektivisch eine direkte räumliche Nähe und Versorgung der Verbraucher mit regenerativer Energie hergestellt werden. Somit würde sich hierbei im Zuge der gewerblichen Flächenentwicklung ein direkter Standortvorteil für die künftig mögliche Versorgung mit erneuerbarem Strom der dort ansässigen Betriebe im Sinne einer möglichst nachhaltigen Gebietsentwicklung ergeben.

V. Planungsalternativen

Die Stadt Bad Soden-Salmünster hat im Vorfeld und während der Durchführung der bisherigen Bauleitplanung zahlreiche Alternativflächen und -möglichkeiten untersucht. In diesem Kontext beschreibt die Antragstellerin, dass sowohl raum- und regionalplanerische, städtebauliche sowie landschaftsplanerische Aspekte als auch betrieblich-infrastrukturelle und eigentumsrechtliche Kriterien berücksichtigt worden seien. Da sich die Kostenstruktur für die Projektrealisierung auf die späteren Flächen bzw. Anlagengröße verteilt, wären im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens der Bundesnetzagentur nur die Freiflächenanlagen mit der günstigsten Kostenstruktur und somit einer Flächengröße ab ca. 5,0 ha wirtschaftlich zu entwickeln. Diese Größenordnung wurde daher vorliegend als Orientierungsgröße angesetzt. Dennoch wurden auch die Etablierung der Dachflächen-Photovoltaik und kleinere Potentialflächen in die Überlegungen einbezogen.

1. Kommunale und private Liegenschaften

a) Dachflächen

Photovoltaikanlagen sollen vorrangig auf Dachflächen angeordnet werden. Die Stadt Bad Soden-Salmünster teilt dieses Ziel grundsätzlich, da diese Anlagen hier naturgemäß die geringsten Eingriffe entfalten.

In Rede stehen dabei die Dächer von Wohn- und gewerblich genutzten Gebäuden. Laut der Antragstellerin bieten diese allerdings je Vorhaben und Projekt nur begrenzte Flächenpotentiale. Der Stadt Bad Soden-Salmünster gibt an, dass in den Jahren 2019 bis 2021 bisher rund 500 kWp¹ Leistung auf privaten und gewerblichen Dächern im Stadtgebiet installiert wurde. Weitere rund 200 kWp sind nach der Stadt vorliegenden Informationen aktuell in Planung. Diese zusammen 700 kWp entsprechen somit etwa 9% der in diesem Antrag in Rede stehenden Freifläche. Private Dachflächen seien laut der Antragstellerin daher vorrangig als Privatinvestition der jeweiligen Eigentümer zur Deckung eines Teils des Eigenbedarfs in Kombination mit Speichermedien sinnvoll.

Im Rahmen der Prüfung der städtischen Dachflächen wurde eine zusätzlich mögliche Anlagenleistung von rund 267 kWp auf den nutzbaren Dachflächen ermittelt. Dies entspreche einer realisierbaren Anlagenleistung von etwa 3% der hier beantragten Freiflächenanlage. Die Stadt Bad Soden-Salmünster prüft gegenwärtig, auf welchen Gebäuden eine Installation tatsächlich erfolgen soll.

Der genannte Wert belegt laut der Antragstellerin, dass auch die städtischen Liegenschaften aufgrund der geringen Größe je Objekt und der fehlenden Skaleneffekte insgesamt nur relativ geringe Beiträge zur Energiewende leisten könnten, wodurch sich nach Einschätzung der Antragstellerin auch das grundsätzliche Erfordernis zur Errichtung größerer Freiflächenanlagen ergebe.

Nennenswerte Synergien ließen sich allenfalls im gewerblichen Sektor, z.B. auf größeren betrieblich genutzten Hallen oder Gebäuden realisieren. Aber auch in diesem Fall wäre dies nur unter Mitwirkung der entsprechenden Unternehmen und mit eigentumsrechtlichen Restriktionen unter Berücksichtigung technischer Aufbauten und der jeweiligen Bausubstanz zu verwirklichen. Zwei in der Stadt Bad Soden-Salmünster ansässige Unternehmen mit Dachflächen in einer nennenswerten Größenordnung seien in die Betrachtung mit einbezogen und in den beiden letzten Jahren von Seiten des Vorhabenträgers angesprochen worden. Aufgrund der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Unternehmen, teilweisen Einschränkungen in der Bausubstanz und betrieblichen Gründen konnte eine Pacht der Dachflächen allerdings nicht verwirklicht werden.

¹ Die Einheit kWp steht für das Leistungsmaß Kilowatt-Peak und gibt an, welche Höchstleistung in Kilowatt (kW) eine Anlage erbringen kann.

b) Prüfung von (als verfügbar ermittelten) Freiflächen

Die Prüfung weiterer städtischer und privater Freiflächen erfolgte durch eine Analyse städtischer Flächen und die Ansprache privater Eigentümer über Zeitungsinsertate, Rundrufe und die Einschaltung eines Immobilienmaklers durch den Vorhabenträger. Dabei konnten zehn, überwiegend städtische, Freiflächen mit einer Gesamtfläche von 24 ha (zwei Flächen größer 5 ha; größte Fläche 7,0 ha; kleinste Fläche 900 qm) identifiziert werden, die allerdings laut der Antragstellerin keine technische Eignung vorweisen, so dass hier auf eine weitergehende Analyse verzichtet wurde.

c) Prüfung geeigneter Flächen im Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010 und wirksamen Flächennutzungsplan der Stadt Bad Soden-Salmünster

Zudem wurde eine Analyse des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 und des wirksamen Flächennutzungsplanes der Stadt Bad Soden-Salmünster durchgeführt. Dabei konzentrierte sich die Analyse vor allem auf Flächen im Kinzigtal in räumlicher Nähe zu den Stadtteilen Bad Soden, Salmünster, Hausen und Ahl, da sich die Entwicklung raumbedeutsamer Freiflächenphotovoltaik (größer 5 ha) nach Einschätzung der Stadt Bad Soden-Salmünster vor allem in infrastrukturell, verkehrlich und städtebaulich vorgeprägten Bereichen konzentrieren sollte. Die Analyse der Flächen erfolgte dabei unabhängig von ihrer eigentumsrechtlichen Verfügbarkeit unter der weiteren Prämisse, dass möglichst geringe Auswirkungen auf den Regionalen Grünzug und die Vorranggebiete für Landwirtschaft hervorgerufen werden. Insgesamt konnten so elf grundsätzlich in Betracht kommende Flächen ermittelt werden (siehe Abbildung 9).

Diese elf Flächen wurden neben ihrer Festlegung im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 bzw. ihrer Darstellung im Flächennutzungsplan hinsichtlich ihrer Realnutzung, Exposition sowie vorhandener Schutzgebiete eingeordnet. Die Bodenfunktionsbewertung erfolgte anhand der Darstellung im BodenViewer Hessen. Zudem wurde eine städtebauliche Bewertung vorgenommen. Die untersuchten Flächen umfassten jeweils eine Fläche zwischen 3 und 35 ha.

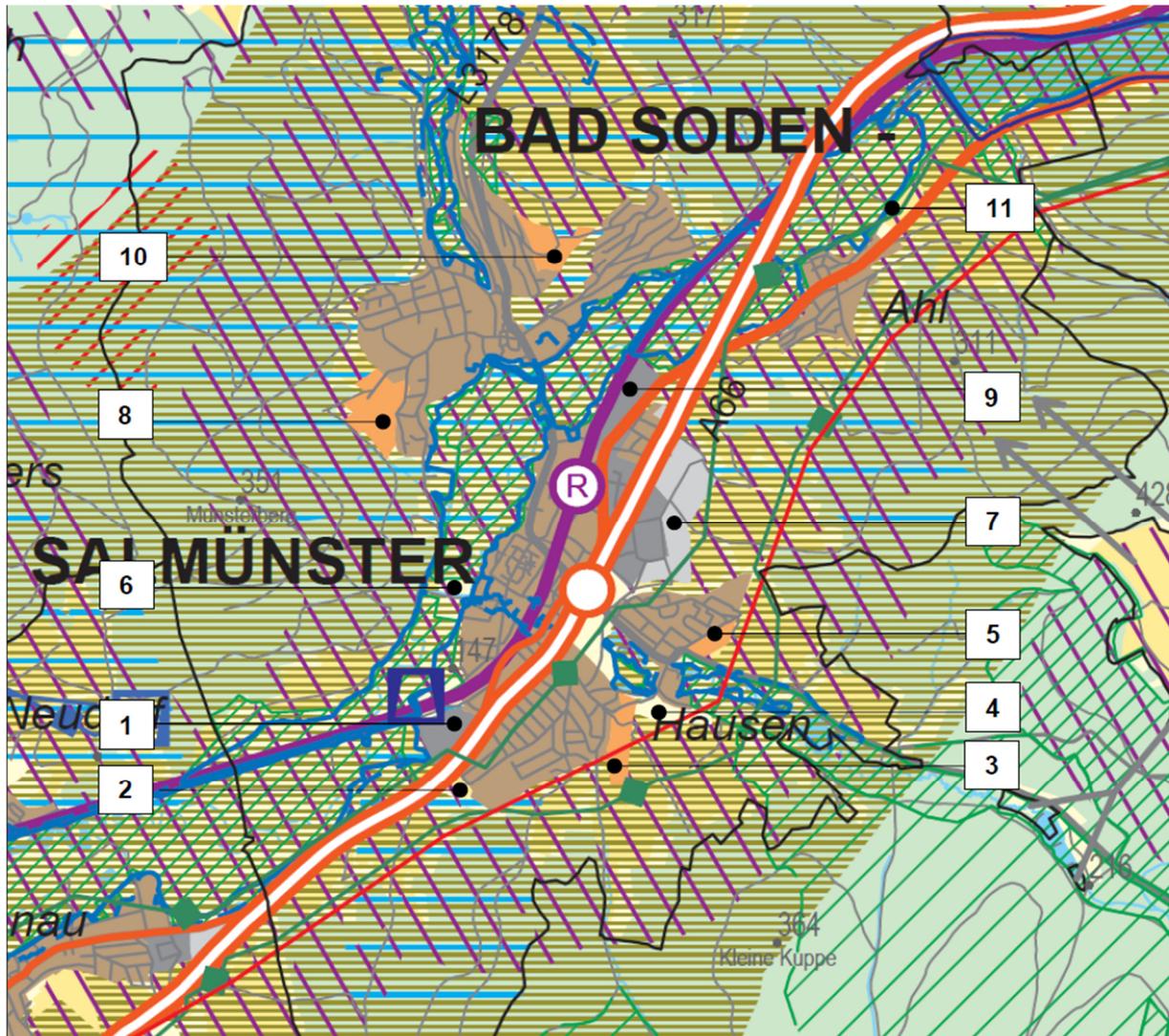


Abbildung 9: Verortung der untersuchten Alternativflächen im Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010. Quelle: Darstellung auf Grundlage von Kartenmaterial des Regierungspräsidiums Darmstadt.

2. Abschließende Bewertung der untersuchten Alternativen

In der Betrachtung der Alternativen im definierten Suchraum kommt die Antragstellerin zu dem Ergebnis, dass dort grundsätzlich eine hohe Flächenkonkurrenz bestehe und städtebaulich bzw. regionalplanerisch sinnvolle und geeignete Flächen nur bedingt vorhanden seien, die eine grundsätzliche Eignung als Standorte für eine Freiflächen-Photovoltaik-Anlage bieten.

Auch unter Bezug auf die in zuvor dargestellten Optionen stellt die Antragstellerin dar, dass sich nach ihrer Analyse und der Begehungen vor Ort keine Alternativflächen anbieten, die wesentlich geringere planerische Restriktionen aufweisen und sich unmittelbar für die Entwicklung der Freiflächenphotovoltaik aufdrängen.

VI. Gründe des öffentlichen Wohls, Kompensation

1. Gründe des öffentlichen Wohls

Aus Sicht der Stadt Bad Soden-Salmünster liegen hinreichende Gründe für eine Abweichung von Ziel 4.3-2 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 vor, da die Erzeugung regenerativer Energie mit Verweis auf das Übereinkommen der Pariser Klimakonferenz, der bundespolitischen Klimaziele (u.a. das am 12. Mai 2021 vorgelegte novellierte Klimaschutzgesetz 2021 und das Klimaschutzprogramm 2030) sowie letztlich den regionalen Planungsgrundsätzen des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019, demgemäß die Deckung des Endenergieverbrauchs in Hessen (Strom und Wärme) bis zum Jahr 2050 möglichst zu 100 % aus erneuerbaren Energien erfolgen soll, im Sinne des öffentlichen Allgemeinwohls liege.

2. Kompensation in gleicher Größe und Qualität

Die Stadt Bad Soden-Salmünster hat zwei verschiedene Flächen zur Kompensation des in Anspruch genommenen Vorranggebietes Regionaler Grünzug vorgeschlagen. Aufgrund der Stellungnahme des Dezernates III 31.1 – Regionalplanung, Geschäftsstelle der Regionalversammlung – wird hier ausschließlich die von dem Fachdezernat für geeignete Fläche II gezeigt.

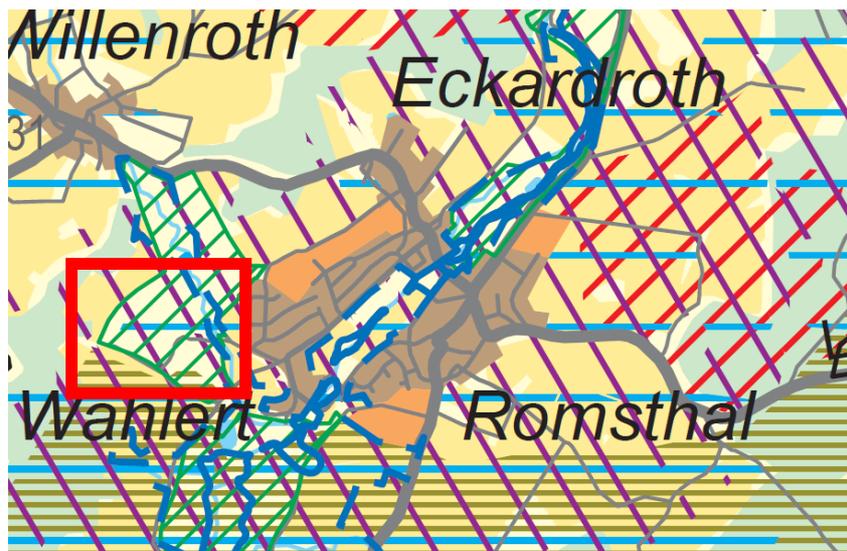


Abbildung 10: Flächenvorschlag 2 zur Kompensation der Inanspruchnahme des Vorranggebietes Regionaler Grünzug (Auszug aus dem Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 mit Verortung der Fläche

VII. Anhörung der Antragstellerin und des Vorhabenträgers

Aufgrund der Forderung der die Belange der Landwirtschaft und des Regionalen Grünzugs vertretenden Dezernat des Regierungspräsidiums Darmstadt, die Abweichung ausschließlich im Hinblick auf die drei westlichen Flächen zuzulassen (siehe Stellungnahme des Dezernates III 31.1 – Regionalplanung, Geschäftsstelle der Regionalversammlung – Kapitel C.I.1, Seite 23) sind die Antragstellerin und der Vorhabenträger diesbezüglich angehört worden.

Der Vorhabenträger hat mit E-Mail vom 2. August 2021 ausgeführt, dass die Fläche des östlichen Teilbereichs (SO4 des zugehörigen Bebauungsplanes) ein wichtiger Bestandteil des Projektes sei. Dies liege im Flächenzuschnitt, der erwarteten Ertragsstärke sowie der einfachen und effizienten Bebaubarkeit begründet, weswegen die der Verzicht gerade auf diese Fläche mit erheblichen Nachteilen verbunden sei.

Es könne jedoch angeboten werden, stattdessen auf die im Westen, unmittelbar an der Bundesautobahn gelegene Fläche SO1 zu verzichten. Auf diese Fläche könne aufgrund ihrer Flächengeometrie, der geringen Breite, der teuren netztechnischen Anbindung, der geringeren Effizienz sowie der Querung durch die Gasleitung in der Gesamtkonfiguration am ehesten verzichtet werden.

Unabhängig davon sei jedoch zu berücksichtigen, dass prinzipiell ein Verzicht auf Fläche (und damit auf Anlagenleistung) eine erfolgreiche Projektumsetzung erschweren könne. Dies folge daraus, dass die spezifische Kostenstruktur sich mit der Anlagengröße verbessere, und nur die Anbieter der niedrigsten Strompreise im Ausschreibungsverfahren der Bundesnetzagentur auf einen Zuschlag hoffen könnten.

C. der Gebietskörperschaften sowie der Fachbehörden

Die Beteiligung der Gebietskörperschaften und der Fachbehörden wurde mit folgendem Ergebnis durchgeführt:

I. Regierungspräsidium Darmstadt

1. Dezernat III 31.1 – Regionalplanung, Geschäftsstelle der Regionalversammlung

Aus Sicht der Regionalplanung stehe das Vorhaben im Widerspruch zu mehreren Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010. Insbesondere sei das Vorranggebiete für Landwirtschaft mit etwa 5,6 ha und das Vorranggebiet Regionaler Grünzug mit knapp 9 ha betroffen.

Zudem sei die Festlegung mehrerer Vorbehaltsgebiete betroffen. Die Stadt habe alternative Standorte untersucht und vorgelegt. Generell seien Standorte für Photovoltaik-Freiflächenanlagen jedoch nicht an das Stadtgebiet von Bad Soden-Salmünster gebunden. Geeignete und regionalplanerisch konfliktfreiere alternative Standorte könnten in der gesamten Planungsregion Südhessen gefunden werden. Gleichwohl respektiere man den Wunsch der Kommune – insbesondere unter dem Aspekt des Kurortes - ihren Beitrag zur Versorgung mit regenerativer Energie zu leisten.

Es werde daher vorgeschlagen, dem Vorhaben bei einem Verzicht auf den gesondert gelegenen, einzelnen östlichen Teilbereich (etwa 1,3 ha) zuzustimmen. Durch den Verzicht auf den östlichen Teilbereich des Vorhabens könne die Beanspruchung des Vorranggebietes für Landwirtschaft auf deutlich unter 5 ha verringert werden und den Belangen der Landwirtschaft entsprechend Rechnung getragen werden. Gleichmaßen könne die Beanspruchungen des Vorranggebiets Regionaler Grünzug, des Vorbehaltsgebiets für besondere Klimafunktionen und die des Vorbehaltsgebietes für den Grundwasserschutz verringert werden.

a) Vorranggebiet Regionaler Grünzug

Gemäß RPS 2010, Ziel Z4.3-2 dürfe die Funktion der Regionalen Grünzüge durch andere Nutzungen nicht beeinträchtigt werden. Planungen und Vorhaben, die zu einer Zersiedlung, einer Beeinträchtigung der Gliederung von Siedlungsgebieten, des Wasserhaushalts oder der Freiraumerholung oder der Veränderung der klimatischen Verhältnisse führen können, seien in den Regionalen Grünzügen nicht zulässig. Hierzu zählten neben Wohnungsbau- und gewerblicher Nutzung auch Sport- und Freizeiteinrichtungen mit einem hohen Anteil baulicher Anlagen, Verkehrsanlagen sowie andere Infrastrukturmaßnahmen. Im Vorranggebiet Regionaler Grünzug habe jede weitere Siedlungstätigkeit zu unterbleiben.

Der beplante Bereich (etwa 9 ha) sei vollständig als Vorranggebiet Regionaler Grünzug festgelegt. Die Planung weiche damit vom Ziel Z4.3-2 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 ab.

Gemäß Ziel Z4.3-3 seien Abweichungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und unter der Voraussetzung zulässig, dass gleichzeitig im selben Naturraum Kompensationsflächen gleicher Größe, Qualität und vergleichbarer Funktion dem Vorranggebiet Regionaler Grünzug zugeordnet würden. Gründe des öffentlichen Wohls lägen vor, da die Erzeugung regenerativer Energie mit Verweis auf die bundespolitischen Klimaziele (z.B. Klimaschutzgesetz 2021 und Klimaschutzprogramm 2030) sowie auch den Landesvorgaben bzw. regionalen Planungsgrundsätzen des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019, welche die Deckung der Energieversorgung in Hessen möglichst zu 100 % aus erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2050 vorsähen (Hessischen Energiegesetz).

Für die Kompensation des Regionalen Grünzugs werde der in den Unterlagen dargestellte Bereich der Kompensationsfläche Nummer 2 präferiert. Der dort bestehende fein strukturierte Bereich mit den besonderen naturschutz- und wasserfachlichen Bereichen könne so für die Naherholung und den Klimaschutz gesichert werden.

b) Vorranggebiet für Landwirtschaft

Ein Teilbereich der Planung von etwa 5,6 ha sei als Vorranggebiet für Landwirtschaft“ festgelegt. Der aufzustellende Bebauungsplan bzw. die Änderung des Flächennutzungsplans widersprüchen dem Ziel Z10.1-10 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010. Eine vorrangig landwirtschaftliche Nutzung sei bei Verwirklichung der Planung nicht (mehr) gegeben.

Die bisherige Nutzung erfolge als Weide und Grünfutterproduktion durch je einen Pferdehof- und einen Biohof- Betreiber. Mit einem der beiden bisherigen Nutzern - einem ortsansässigen landwirtschaftlichen Biobetrieb - sei die Zusammenarbeit (Geländepflege und Grünfutterabfuhr) mit den sich durch die geplante Anlage einhergehenden Einschränkungen vereinbart. Dieser Betrieb würde die Flächen unter und zwischen den Modulen künftig zur Grünfutterproduktion und voraussichtlich in Kooperation mit einem Schäfereibetrieb durch Schafbeweidung bewirtschaften. Dem zweiten Nutzer (Betreiber Pferdehof) stünden in räumlicher Nähe ausreichende Flächen zur Verfügung, da er kürzlich Flächen mit einer Größe von rd. 8,0 ha neu angepachtet habe, wodurch sein Flächenbedarf abgesichert sei. Betriebsgefährdende Effekte seien gemäß den vorgelegten Unterlagen nicht erkennbar.

c) Rohrfernleitung

Das Plangebiet werde von einer in der Plankarte des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 dargestellten bestehenden Ferngasleitung mit 500 mm Rohrdurchmesser gequert. Die Leitung dürfe nicht überbaut werden. Bei Arbeiten im Schutzstreifen der Ferngasleitung sei vor Beginn der Bauarbeiten eine Abstimmung mit dem Betreiber der Ferngasleitung herbeizuführen. Gemäß Grundsatz G3.4.1-3 des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019 seien die Trassen und Standorte der regionalplanerisch dargestellten Energieinfrastruktur grundsätzlich für die Errichtung und den Betrieb von Photovoltaik-Freiflächen- und Solarthermieanlagen ungeeignet.

d) Grundsätze des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019

Gemäß Grundsatz G3.4.1-1 des seit 30. März 2020 wirksamen Sachlichen Teilplan Erneuerbare Energien (TPEE) 2019 solle zur Umwandlung solarer Strahlungsenergie in Strom vorrangig Photovoltaikanlagen auf und an Gebäuden genutzt werden. Photovoltaikfreiflächenanlagen gehörten im Gegensatz zu Windenergie-, Wasserkraft- und Biomasseanlagen nicht zu den privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB. Somit werde die planungsrechtliche Zulässigkeit über die Bauleitplanung geregelt.

Gemäß Ziel Z3.4.1-3 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 habe „die bauleitplanerische Ausweisung von Wohn-, gemischten Bauflächen und Sonderbauflächen sowie dazugehörenden kleineren gewerblichen Bauflächen innerhalb der in der Karte ausgewiesenen Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung stattzufinden. Entsprechend würden Sonderbauflächen regionalplanerisch als Siedlungsbereich betrachtet.

Die Freiflächensolaranlagenverordnung Hessen ermögliche seit dem 30. November 2018 in Hessen den Bau von Photovoltaikanlagen in benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten. Zuvor seien vorrangig auf Konversionsflächen sowie entlang von Autobahnen und Schienenstrecken zulässig gewesen. In Hessen gälten ca. 320.000 Hektar landwirtschaftliche Flächen als benachteiligt. Dies mache etwa zwei Fünftel des Acker- und Grünlands aus. Damit die hessische Landwirtschaft auch in Zukunft ausreichend Flächen zur Verfügung habe, begrenze die Verordnung den Zubau von Freiflächenanlagen auf 35 MW pro Jahr. Das entspräche einer Fläche von rund 50 Hektar. Nach Grundsatz G3.4.1-5 des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019 seien grundsätzlich regionalplanerisch geeignete Gebiete für Photovoltaik-Freiflächenanlagen sowie Solarthermieanlagen:

- Vorbehaltsgebiet für Landwirtschaft
- Deponien (in Abfallentsorgungsanlagen enthalten)

Neben diesen regionalplanerischen Kategorien seien militärische Konversionsflächen für Photovoltaikfreiflächenanlagen geeignete Gebiete mit geringem Restriktionspotenzial – sofern ein hoher Versiegelungsgrad (> 50%) vorliege und eine Vorbelastung auf der Modulfläche gegeben sei (Altlast, Altstandort), so dass von keiner naturschutzfachlichen Beeinträchtigung auszugehen sei. Weitere geeignete Flächen, die nach einer Einzelfallprüfung bevorzugt genutzt werden können, seien:

- Lärmschutzanlagen an den Infrastrukturachsen (regionalplanerisch raumbedeutende Straßen und Schienentrassen)
- Restflächen im Bereich parallel verlaufender Straßen und Schienen und an Kreuzungen
- Abbauflächen im Rahmen der Rekultivierung.

e) Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen

Das Vorhaben liege gänzlich in einem Bereich für besondere Klimafunktionen. Das Plangebiet habe nach Aussagen der Planunterlagen eine relativ geringe Bedeutung für die Frischluftproduktion von Bad Soden-Salmünster. Durch die bereits bestehende Barrierewirkung der Bundesautobahn BAB 66 sei der Frischluftabfluss in Richtung der Ortslage westlich der Autobahn bereits heute unterbrochen und deutlich eingeschränkt. Durch den Bau der hier in Rede stehenden Anlage seien keine zusätzlichen Barrierewirkungen zu erwarten, so dass die Bereiche unter den Photovoltaik-Modulen in einer Höhe von ca. 0,8 bis 3,0 m in Kombination mit den Reihenabständen von 3,5 m bis 4,0 m auch weiterhin unter- und durchlüftet werden könnten und die hangabwärts in Richtung Kinzigtal anzunehmenden Luftströme nicht behindert würden. Raumbedeutsame Auswirkungen auf das Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen seien daher nicht zu erwarten.

f) Vorbehaltsgebiet für den Grundwasserschutz

Das Vorhaben liege des Weiteren in einem Bereich für den Grundwasserschutz innerhalb der Zone III eines Trinkwasserschutzgebiets und in einem Heilquellenschutzgebiet. Anfallendes Niederschlagswasser sollten flächig über die Module ablaufen und direkt versickern. Die Gründung der Module erfolge über Rammpfähle, damit gäbe es keine großflächigen Bodenversiegelungen. Zur Berücksichtigung der wasserwirtschaftlichen Aspekte werde auf die Stellungnahme der Wasserbehörden verwiesen.

2. Dezernat V 51.1 – Landwirtschaft, Fischerei und internationaler Artenschutz

In dem etwa 5,5 ha umfassenden Teilbereich des Geltungsbereichs, der regionalplanerisch als Vorranggebiet für Landwirtschaft festgesetzt sei, habe entsprechend dem Ziel Z10.1-10 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 die landwirtschaftliche Bodennutzung Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen.

Nach dem Landwirtschaftlichen Fachplan Südhessen (aktuelle Fortschreibung 2011) sei dieser Planbereich in der höchsten Wertigkeitsstufe 1a der fünf Feldflurfunktionen aufgeführt. Damit würden diese Flächen eine hohe Bedeutung als Ernährungs- und Versorgungsfunktion, Einkommensfunktion, Arbeitsplatzfunktion, Erholungs- und Schutzfunktion haben. Aus landwirtschaftlicher Sicht werde daher gefordert, auf den östlichen Teilbereich des Vorhabens zu verzichten, wodurch auch der bislang intakte Offenlandbereich unberührt bleiben würde.

Bei Umsetzung der Planung gingen der Landwirtschaft rund 9,0 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche in Form von Dauergrünland verloren. Die Flächen würden durch die Freiflächenphotovoltaikanlage in extensives Grünland umgewandelt und könnten lediglich durch Schafe oder Ziegen beweidet werden. Bei den gegenwärtigen Bewirtschaftern der Flächen handele es sich jedoch um Pferde- und Rinderhalter. Im Übrigen stelle eine Beweidung durch Schafe zur Niedrighaltung der Vegetation zwischen den Solarmodulen keine primär landwirtschaftliche Nutzung im Sinne eines Vorranges der Landwirtschaft dar – hierfür wären lediglich die Flächen des Vorbehaltsgebietes für Landwirtschaft geeignet, was die vorgenannte Forderung auf Verzicht des östlichen Teilbereiches eines Vorranggebietes für Landwirtschaft mit unterstreiche.

Die durch das Vorhaben entstehenden Eingriffe sollen unter Nutzung verschiedener Ökokontomaßnahmen ausgeglichen werden, was aus landwirtschaftlicher Sicht ausdrücklich begrüßt werde.

3. Abteilung IV/F – Umwelt Frankfurt

Aus Sicht der Belange Grundwasser, Bodenschutz, Oberflächengewässer, Abwasser und Gewässergüte, Abfallwirtschaft sowie Immissionsschutz (Lärm, Erschütterungen, EMF) werden keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Zulassung einer Abweichung geltend gemacht. Die in der Beteiligung der zugehörigen Bauleitplanverfahren eingebrachten Stellungnahmen müssten selbstverständlich berücksichtigt werden. Diese liegen der Stadt Bad Soden-Salmünster bereits vor.

4. Dezernat V 53.1 – Naturschutz (Planungen und Verfahren)

Aus Sicht der von der oberen Naturschutzbehörde zu vertretenden Belange bestehen gegen die Zulassung der Zielabweichung keine grundsätzlichen Bedenken.

Das Plangebiet überlagere kein Vorranggebiet für Natur und Landschaft. Von der Planung seien auch keine ausgewiesenen oder geplanten Natur- oder Landschaftsschutzgebiete betroffen. Ein Natura 2000- Gebiet sei ebenfalls nicht tangiert. Eine Alternativenbetrachtung zur Ableitung eines geeigneten Standortes für die Photovoltaikanlage unter Berücksichtigung der Umweltauswirkungen sei in den Unterlagen enthalten. Die Standortwahl sei begründet worden. Auf das parallel geführte Verfahren zum Bebauungsplan Sondergebiet „Freiflächenphotovoltaik Salmünster“ und der gleichnamigen Änderung des Flächennutzungsplans, in dem die artenschutzrechtlichen Fragestellungen sowie die Eingriffsregelung abschließend zu bearbeiten seien, werde verwiesen.

II. Kreisausschuss des Main-Kinzig-Kreis

Der Kreisausschuss des Main-Kinzig-Kreis wurde am Verfahren beteiligt und bringt aus Sicht der Landwirtschaft vor, dass die Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen kritisch gesehen werde. So sollten zunächst geeignete Dachflächen für die Nutzung durch Photovoltaik in Anspruch genommen werden. Die Wertstufe 1a der zu dem Plangebiet gehörenden landwirtschaftlichen Flächen spiegeln die hohe Bedeutung hinsichtlich der Feldflur-, Ernährungs- und Versorgungsfunktion, der Einkommensfunktion, der Arbeitsplatzfunktion, der Erholungs- und Schutzfunktion und somit auch den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang wieder.

Die untere Naturschutzbehörde spricht sich im Einvernehmen mit dem Naturschutzbeirat grundsätzlich dafür aus, dass prioritär Dachflächen, ökologisch weniger wertvolle Konversionsflächen, verfügbare Flächen in Industriegebieten und Flächen im Innenbereich wie z.B. große Parkplätze für Photovoltaik genutzt werden sollten. Auch Flächen entlang von Autobahnen und Schienenwegen seien in Betracht zu ziehen. Auch solle auf die Gehölzrodungen im Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen verzichtet werden, da hierdurch CO₂ emittiert werde.

III. Weitere Beteiligte

Die Städte Bad Orb und Wächtersbach sowie die obere Forstbehörde und der Kampfmittelräumdienst beim Regierungspräsidium Darmstadt wurden am Verfahren beteiligt und haben jeweils keine Bedenken geäußert.

D. Rechtliche Würdigung

I. Erforderlichkeit der Abweichung

1. Ziel Z4.3.-2 und Z4.3-3 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010

a) Vorranggebiet Regionaler Grünzug

Die Stadt Bad Soden-Salmünster plant auf insgesamt ca. 9 ha Vorranggebiet Regionaler Grünzug Sondergebiete für Freiflächenphotovoltaik festzusetzen. Im Sinne des Ziels Z4.3-2 ist dies als eine „andere Infrastrukturmaßnahme“ zu werten und widerspricht somit dem Ziel. Das Ziel lautet:

„Die Funktion der Regionalen Grünzüge darf durch andere Nutzungen nicht beeinträchtigt werden. Planungen und Vorhaben, die zu einer Zersiedlung, einer Beeinträchtigung der Gliederung von Siedlungsgebieten, des Wasserhaushalts oder der Freiraumerholung oder der Veränderung der klimatischen Verhältnisse führen können, sind in den Regionalen Grünzügen nicht zulässig.

Hierzu zählen neben Wohnungsbau- und gewerblicher Nutzung auch Sport- und Freizeiteinrichtungen mit einem hohen Anteil baulicher Anlagen, Verkehrsanlagen sowie andere Infrastrukturmaßnahmen. Im „Vorranggebiet Regionaler Grünzug“ hat jede weitere Siedlungstätigkeit zu unterbleiben.“

b) Ziel Z4.3.-3 – Zulässigkeit von Abweichung von Ziel Z4.3-3

Aus Ziel Z4.3-3 sind die Abweichungsvoraussetzungen von Ziel Z4.3.-2 zu entnehmen. Dieses Ziel lautet:

„Abweichungen sind nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und unter der Voraussetzung zulässig, dass gleichzeitig im selben Naturraum Kompensationsflächen gleicher Größe, Qualität und vergleichbarer Funktion dem „Vorranggebiet Regionaler Grünzug“ zugeordnet werden.“

2. Ziel Z10.1.-10 – Vorranggebiet für Landwirtschaft

Die Stadt Bad Soden-Salmünster plant auf insgesamt ca. 5,5 ha Vorranggebiet für Landwirtschaft Sonderbauflächen bzw. -gebiete für Freiflächenphotovoltaik darzustellen bzw. festzusetzen. Entsprechend Ziel Z10.1-10 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 hat

„im „Vorranggebiet für Landwirtschaft“ [...] die landwirtschaftliche Bodennutzung Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen.“

3. Ziel Z3.4.1-3 – Vorranggebiet Siedlung

Die Stadt Bad Soden-Salmünster beabsichtigt, Sonderbauflächen bzw. -gebiete für Freiflächenphotovoltaik außerhalb eines im Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010 festgelegten Vorranggebiets Siedlung darzustellen bzw. festzusetzen. Jedenfalls formal betrachtet verstößt dies gegen Ziel Z3.4.1-3 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010. Dieses Ziel lautet:

„Die bauleitplanerische Ausweisung von Wohnbau-, gemischten Bauflächen und Sonderbauflächen sowie dazugehörenden kleineren gewerblichen Bauflächen hat innerhalb der in der Karte ausgewiesenen „Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung“ stattzufinden.“

II. Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulassung einer Abweichung

Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG kann eine Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 zugelassen werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (dazu 1.) und die Zulassung der Abweichung sie unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist (dazu 2.). Dies ist vorliegend der Fall. Die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens durch die Regionalversammlung Südhessen ergab, dass die Zulassung der Abweichung von den in Rede stehenden Zielen in dem sich Ziffer I. des Tenors ergebenden Umfang zweckmäßig ist (dazu 3.).

1. Grundzüge der Planung nicht berührt

Die Zulassung der beantragten Abweichung berührt nicht die Grundzüge der Planung im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG. Ob eine Abweichung die Grundzüge berührt oder von geringem Gewicht ist, beurteilt sich – wie im Fall des § 31 Abs. 2 BauGB – nach dem im Plan ausgedrückten planerischen Wollen. In Bezug auf dieses Wollen darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass das „Grundgerüst“, also das dem Plan zugrundeliegende Planungskonzept in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Abweichung muss also – soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein – durch das planerische Wollen gedeckt sein. Mit anderen Worten müsste die Abweichung in dem Rahmen dessen liegen, was der Plangeber bei Kenntnis des Grundes der Abweichung gewollt hat oder gewollt hätte.

a) Ziel Z10.1-10 – Vorranggebiet für Landwirtschaft

Grundlage der Festlegung von Vorranggebieten für Landwirtschaft ist der Landwirtschaftliche Fachplan Südhessen 2004. Der Fachplan ist ein landwirtschaftliches Fachgutachten der GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft mbH, das in Abstimmung mit der hessischen Agrarverwaltung und in der Trägerschaft des Hessischen Bauernverbandes e.V. erstellt wurde. Den Vorranggebieten für Landwirtschaft wurden die Stufen 1a und 1b der Gesamtbewertung der Feldflurfunktionen des Gutachtens zu Grunde gelegt. Die Gesamtbewertung setzt sich dabei aus der Ernährungsfunktion, der Einkommensfunktion, der Arbeitsplatzfunktion, der Erholungsfunktion sowie der Schutzfunktion zusammen.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Festlegung der Stufen 1a und 1b des Landwirtschaftlichen Fachplans 2004 als Vorranggebiet für Landwirtschaft zwingend und ausnahmslos erfolgt bzw. erfolgt ist, d.h. nicht sämtliche einer der beiden Stufen zugeordnete Räume wurden oder werden als Vorranggebiet Landwirtschaft festgelegt.

Mit Inkrafttreten des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019 ist Ziel Z8.2.2-1 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010, das vorsah, dass raumbedeutsame Großanlagen zur Nutzung der solaren Strahlungsenergie unter anderem außerhalb von Vorranggebieten für Landwirtschaft zu errichten seien, eingeschränkt und durch den inhaltsgleichen Grundsatz G3.4.1-3 TPEE ergänzt worden.

Damit liegt kein Grundzug der Planung, der die Nutzung der solaren Strahlungsenergie innerhalb von Vorranggebieten für Landwirtschaft zielförmig untersagte, sondern eine Abwägungsdirektive vor. Daraus folgt, dass der Träger der Regionalplanung die Ausweisung von Sonderbauflächen und –gebieten für Freiflächenphotovoltaik zwar nach wie grundsätzlich, nicht aber generell – im Sinne eines Grundzugs der Planung – ablehnt. Somit gilt, was im Zusammenhang mit Vorranggebieten für Landwirtschaft generell gilt:

Die Festlegung von Vorranggebieten für Landwirtschaft erfolgt stets in Abwägung mit den jeweils in Rede stehenden entgegenstehenden Nutzungsabsichten. Besonderes Gewicht kommt dabei den Vorstellungen der Kommunen über deren städtebauliche Entwicklung und Ordnung zu. Es ist daher vorstellbar, dass im Bereich der Antragsfläche auch die Festlegung eines Vorranggebietes Siedlung möglich (gewesen) wäre.

b) Ziel Z4.3-2 – Vorranggebiet Regionaler Grünzug

Weder das – wie dargelegt – frühere Ziel Z8.2.2-1 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 noch der an dessen Stelle getretene Grundsatz G3.4.1-3 des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien schlossen bzw. schließen Vorranggebiete Regionaler Grünzug als geeignete Räume für die Nutzung der Solarenergie (grundsätzlich) aus.

Damit gilt auch insoweit, dass die Festlegung von Vorranggebieten Regionaler Grünzug keinen starren Regeln folgte. Die Festlegung erfolgte vielmehr auch hier in einzel-fallbezogenen Abwägungen der widerstreitenden Interessen unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit. Damit wäre es ohne Verstoß gegen die Grundzüge der Planung möglich (gewesen), anstelle eines Vorranggebiets Regionaler Grünzug ein Vorranggebiet Siedlung zur Ausweisung einer Sonderbaufläche bzw. eines entsprechenden -gebiets „Freiflächenphotovoltaikanlage“ festzulegen

2. Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten

Das Ziel des Antrags auf Zulassung einer Abweichung wäre vorliegend planbar, würde statt eines Abweichungsverfahrens ein Planänderungsverfahren durchgeführt. Die Zulassung der Abweichung ist mithin unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar, da bei Aufstellung oder Änderung des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans (2010) im Bereich der Antragsfläche statt eines Vorranggebiets für Landwirtschaft sowie eines Vorranggebiets Regionaler Grünzug ein Vorranggebiet Siedlung geplant werden könnte.

Dies gilt bereits deshalb, weil dem Tatbestandsmerkmal der Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten insbesondere dann, wenn – wie hier – die Grundzüge der Planung nicht berührt sind, eine eher untergeordnete Rolle zukommt (Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Auflage 2018, § 6 RdNr. 27).

3. Ausübung planerischen Ermessens

Auch wenn – wie dargelegt – die Ausweisung von Sonderbauflächen bzw. –gebieten zur Nutzung der Solarenergie innerhalb von Vorranggebieten für Landwirtschaft nicht (mehr) gegen Grundzüge der Planung verstößt, geht der Träger der Regionalplanung nach wie vor von der grundsätzlichen Unvereinbarkeit der beiden Nutzungen aus. Anders als Wohn- oder gewerbliche Nutzungen, die in aller Regel an die gewachsene Siedlungsstruktur anschließen sollen, sind Photovoltaikanlagen räumlich ungebunden und allenfalls von einem mit verhältnismäßigen Mitteln erreichbaren Netzanschluss abhängig. Damit stehen für die entsprechende Nutzung des Raums ausreichend Flächen außerhalb von Vorranggebieten für Landwirtschaft zur Verfügung.

Die Stadtverordnetenversammlung der Antragstellerin hat beschlossen, einen Beitrag zur Energiewende leisten zu wollen. Bei Zulassung der Abweichung für die Flächen SO2 bis SO4 wurde daher zugunsten der Antragstellerin in die Überlegungen mit einbezogen, dass sich im Stadtgebiet von Bad Soden-Salmünster gerade keine Alternativstandorte außerhalb von Vorranggebieten für Landwirtschaft finden.

Dabei erscheint das von der Antragstellerin gewählte Vorgehen zur Untersuchung von Alternativstandorten plausibel. Insbesondere die zur Definition des Suchraums angelegten Kriterien sowie die (grundsätzliche) Berücksichtigung einer Mindestflächengröße von 5 ha sind nachvollziehbar.

Zudem geht auch der Träger der Regionalplanung gemäß Grundsatz G3.4.1-2 des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019 davon aus, dass allein der Ausbau von Photovoltaikanlagen an und auf Gebäuden sowie innerhalb von Siedlungsgebieten nicht ausreichen wird, um die (inter-)nationalen und hessischen Klimaziele erreichen zu können.

Allerdings war ferner zu berücksichtigen, dass die Inanspruchnahme von Flächen innerhalb eines Vorranggebiets für Landwirtschaft – vorliegend der höchsten Wertigkeitsstufe 1a – im Verhältnis zu dem damit zu erzielenden Ertrag stehen muss. Vorliegend hat der Vorhabenträger selbst vorgetragen, dass die Fläche SO1 für die Nutzung der Solarenergie im Verhältnis zu den Flächen SO2 bis SO4 aufgrund des Zuschnitts der Fläche sowie der Verpflichtung zur Freihaltung der Gasleitung weit weniger Ertrag verspricht als die übrigen Flächen. Zwar steigen die spezifischen Kosten einer Freiflächenphotovoltaikanlage indirekt proportional zur Flächengröße. Da der Zuschlag der Bundesnetzagentur im Rahmen des Vergabeverfahrens ausschließlich auf den Bieter mit dem niedrigsten angebotenen Einspeisepreis erfolgt, schmälert jede Verkleinerung der Fläche die Zuschlagschance. Es ist jedoch weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass die Chancen für die Realisierung des Vorhabens mit der äußerst moderaten Verkleinerung der in Anspruch genommenen Fläche zugunsten der Vorranggebiete für Landwirtschaft und Regionaler Grünzug gänzlich schwinden.

Die Festlegungen der Fläche als Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen bzw. für Grundwasserschutz werden durch die Zulassung der Abweichung nicht tangiert. Aufbau und Anordnung der einzelnen Solarmodule ermöglichen weiterhin eine Durchströmung des Gebiets. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Flächen bereits durch die Barrierewirkung der Bundesautobahn BAB 66 vorbelastet sind. Auswirkungen auf die Grundwasserneubildung sind ebenfalls nicht zu befürchten, da eine Versiegelung der Flächen nahezu nicht stattfindet.

Im Hinblick auf die Zulassung der Abweichung von Ziel Z4.3-2 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 – Vorranggebiet Regionaler Grünzug – sind zudem die Voraussetzungen des Ziels Z4.3-3 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 erfüllt. Gründe des öffentlichen Wohls sprechen für die Zulassung der Abweichung, da die Erzeugung regenerativer Energie sowohl den bundespolitischen Klimazielen als auch den Landesvorgaben bzw. regionalen Planungsgrundsätzen des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019 entspricht, welche die Deckung der Energieversorgung in Hessen möglichst zu 100 % aus erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2050 vorsehen. Für die Kompensation des Regionalen Grünzugs wird in den Unterlagen eine geeignete Fläche festgelegt.

E. Hinweis

Gem. § 8 Abs. 4 Satz 1 HLPG kann die Entscheidung der Regionalversammlung, eine Zielabweichung zuzulassen oder zu versagen, innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung der Regionalversammlung durch die obere Landesplanungsbehörde mit Zustimmung der obersten Landesplanungsbehörde ersetzt werden, wenn dies rechts- oder fachaufsichtlich geboten erscheint.

III 31.2 – Regionale Siedlungs- und Bauleitplanung,
Bauwesen

Darmstadt, August 2021

Jonas Breitwieser
Markus Langsdorf

Telefon: 12 8933
Telefon 12- 5693

Anlage: Plankarte

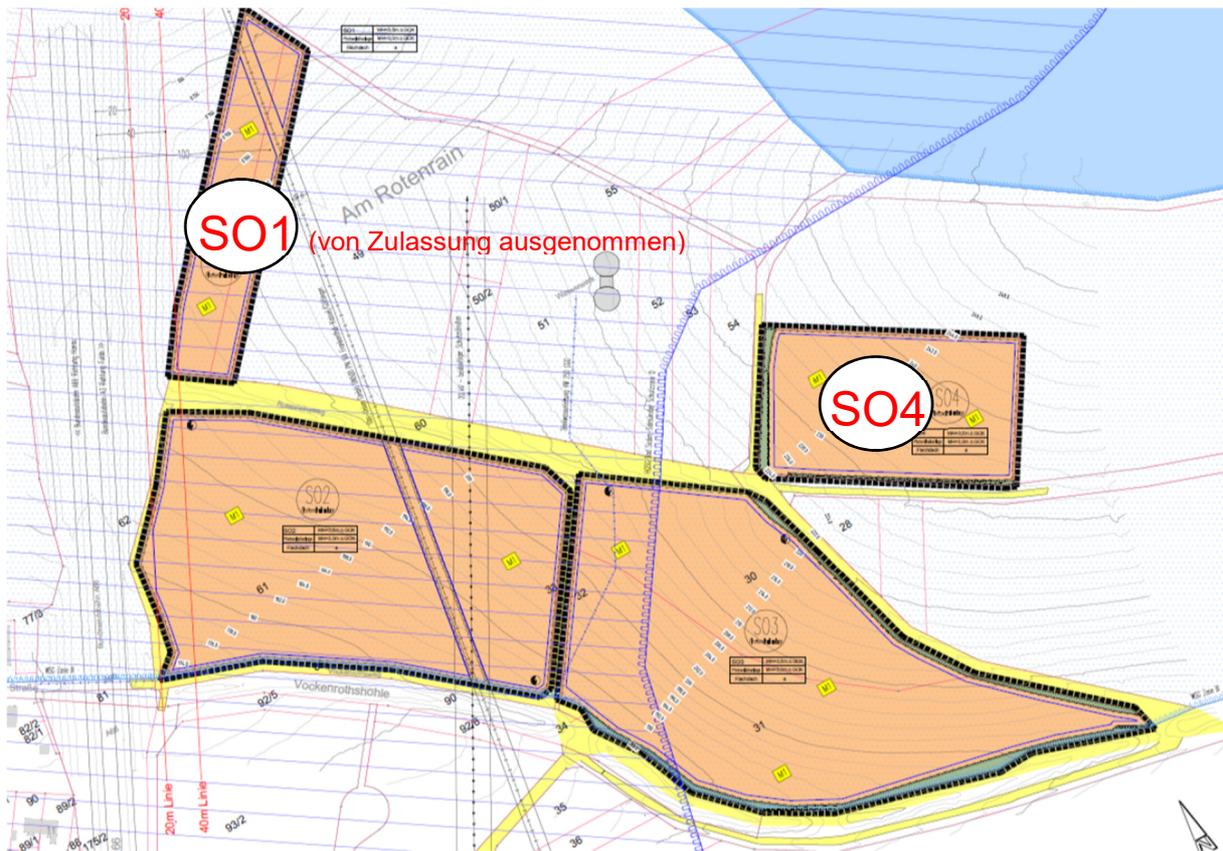


Abbildung 11: Darstellung der Flächen, für die Abweichung (nicht) zugelassen wird (Quelle: Darstellung auf Grundlage von Bildmaterial von JOHANN und ECK Architekten - Ingenieure GbR sowie Stadt Bad Soden-Salmünster