



► Nr. VO/2023/12854
öffentlich

Lübeck, 29.02.2024

Bericht -öffentlich-

Verantwortliche Bereiche:
5.610 - Stadtplanung und Bauordnung

Bearbeitung: Dietmar Weiß (E-Mail: dietmar.weiss@luebeck.de Telefon: 122-6144)

Solarenergie in Lübeck - Orientierungsrahmen zur Ansiedlung großer Freiflächenanlagen (Zwischenbericht)

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
04.03.2024	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
18.03.2024	Bauausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
19.03.2024	Ausschuss für Umwelt, Sicherheit und Ordnung	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
26.03.2024	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
28.03.2024	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

Anlass:

In den vergangenen Monaten sind vermehrt Anfragen von Projektentwicklungsgesellschaften bei der Verwaltung eingegangen, die im Lübecker Stadtgebiet großflächige PV-Anlagen im baulichen Außenbereich errichten möchten. Der Bericht soll die planerischen Möglichkeiten, aber auch die Restriktionen bei der Ansiedlung derartiger Anlagen beleuchten. Angesichts der sich stetig wandelnden Rechtsnormen im Bereich der Erneuerbaren Energien stellt dieser Bericht kein Konzept dar, sondern soll der Politik einen Überblick verschaffen, wo die Hansestadt Lübeck beim wichtigen Thema Solarenergie derzeit steht.

Anfragen des BM Detlev Stolzenberg (Unabhängige –Volt Partei) in der Sitzung der Bürgerschaft vom 29.02.2024 (VO/2024/13005)

1. „Wird für die Hansestadt Lübeck ein Rahmenkonzept für Solarenergie-Freiflächenanlagen nach den Vorgaben des Landes Schleswig-Holstein erarbeitet?“
2. Nach welchen Kriterien sind Grundlage für Prioritätensetzungen zur Einleitung notwendiger Bauleitpläne
3. Welche Flächengrößen von Solarenergie-Freiflächenanlagen werden insgesamt für das Stadtgebiet?
4. Welche Flächengrößen von Solarenergie-Freiflächenanlagen sind als sogenannte privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB entlang der Autobahnen und zweigleisigen Schienenwege genehmigungsfähig?
5. Welche Flächengrößen sollen darüber hinaus im Rahmen der Bauleitplanung als Solarenergie-Freiflächenanlagen überplant werden?“

Bericht:

Die Feststellung des Klimanotstands 2019 und der Bürgerschaftsbeschluss zur zeitlichen Vorverlegung des Ziels der Treibhausgasneutralität in Lübeck auf das Jahr 2035 haben einen schnellstmöglichen Ausbau der Versorgung der Stadt mit Erneuerbaren Energien zur Folge. Die Energieerzeugung mit Solaranlagen stellt dabei einen wichtigen Baustein dar. Hier tut sich ein Spannungsfeld zwischen den Erfordernissen der Energiewende auf, sowie den kommunalen Wünschen nach einer räumlichen Steuerung dieser Anlagen, und den Zielen der Raumordnung, dem Baurecht und den Ausbauzielen des Bundes. Anders als bei der Windkraft, für die die Landesplanung die Ansiedlung maßgeblich über Vorranggebiete steuert, liegt die Ansiedlung von großflächigen Solaranlagen zu größeren Anteilen in der Planungshoheit der Kommune.

Was kann dieser Bericht leisten?

In diesem Bericht sollen wesentliche Punkte der aktuellen „Regelungslandschaft“ in Bezug auf großflächige Solaranlagen wiedergegeben und die räumlichen Auswirkungen auf Größe, Zuschnitt und Realisierungsmöglichkeiten potenzieller Ansiedlungsflächen dargestellt werden. Ergebnis dieser Kartierung sind vier Flächenkategorien im baulichen Außenbereich, die sich hinsichtlich ihrer Vorprägung durch Verkehrsinfrastrukturen, des erforderlichen Verfahrenstyps, und der erwartbaren Abwägungserfordernisse unterscheiden. Insgesamt wurden knapp 2.000 ha. Freifläche im Außenbereich mit einer unterschiedlichen Prüftiefe untersucht. Diesen Flächengruppen wurden überschlägig die Potenziale auf Parkplätzen (ca. 180 ha) und Hausdächern (ca. 270 ha) gegenübergestellt. Der Bericht soll damit die Diskussion über die bauleitplanerischen Entscheidungsspielräume und die entsprechende kommunalpolitische Prioritätensetzung mit qualifizierten Informationen stärken. Zugleich können auf dieser Grundlage die Erfolgsaussichten eventueller Projekte frühzeitig in ihren Grundzügen ermittelt werden.

Was kann dieser Bericht nicht leisten?

Im Jahr 2021 wurden in Form eines Erlasses des Landes SH die Möglichkeiten und formalen Anforderungen an die kommunale Planung von großflächigen Solaranlagen festgelegt. Um die Erfordernisse der Raumordnung abzuprüfen, sollen kommunale „PV-Konzepte“ diese Aufgabe übernehmen – mit dem Ziel, Raumordnungsverfahren des Landes zu ersetzen und damit Planungsprozesse zu beschleunigen. Als Teil eines sog. Ordnungsraumes sind auf dem Gebiet der HL derzeit besonders viele dieser Erfordernisse zu berücksichtigen.

Hier befindet sich der Rechtsrahmen in stetiger Bewegung. Sowohl Landes- als auch Bundesregierung weichen übergeordnete Anforderungen zugunsten der Erneuerbaren Energien auf, so dass viele der Restriktionen, die im vorliegenden Bericht kartiert wurden, ihre Bedeutung absehbar einbüßen werden. Insbesondere die Neufassung des §2 EEG, in der die Versorgung mit Erneuerbaren Energien als Belang von „überragendem öffentlichem Interesse“ festgelegt wird, wirkt auf eine Weise in behördliche Entscheidungsspielräume hinein, deren Ergebnisse sich noch nicht, bzw. erst mit einer gewissen Verzögerung, auf die kommunale Planungs- und Genehmigungspraxis auswirken.

Hier drohen Kommunen, mit einer zu rigiden, zu stark am rechtlichen Status quo ausgerichteten Planung von den tatsächlichen Entwicklungen abgekoppelt zu werden und die Erwartungen an eine flächenhafte Steuerung in der Folge gar nicht erfüllen zu können.

Aus diesem Grunde liefert der vorliegende Bericht keine verbindlichen Antworten in Bezug auf die potenzielle Genehmigungsfähigkeit auf einzelnen Flächen, sondern trifft lediglich Aussagen über die derzeitige Dichte an Realisierungshindernissen und die erforderlichen Planverfahren, die für eine Realisierung nach derzeitigem Stand einzuleiten wären. Die Entscheidung für oder gegen einen großflächigen Solarpark sowie dessen konkrete Ausgestaltung bliebe damit abhängig von den konkreten Umständen des einzelnen Projektes.

Im Weiteren gilt es für die Hansestadt Lübeck im Zusammenhang mit Gebieten die dem Denkmalschutzgesetz (insb. UNESCO-Welterbestätte Lübecker Altstadt) unterliegen und/oder die durch Erhaltungssatzungen planungsrechtlich begleitet werden eine differenzierte Bewertung vorzunehmen. Die zuständigen Bereiche Stadtplanung und Bauordnung sowie Archäologie und Denkmalpflege erarbeiten hierzu eine Praxishilfe. Aus der Gesetzgebung heraus sind Anlagen in den vorgenannten Gebieten zugleich im Einzelfall zu prüfen. Die Eckpunkte der Praxishilfe werden dem BA in einer der kommenden Sitzungen vorgestellt.

1 Anlass und Problemstellung

Die Hansestadt Lübeck hat im Jahr 2019 den **Klimanotstand** festgestellt, in dem die Hansestadt sich zur Einhaltung des 1,5° C – Ziels der Pariser Klimakonferenz verpflichtet. Auf der Grundlage dieses Beschlusses wird der **Masterplan Klimaschutz** entwickelt, um aufzuzeigen, welche Maßnahmen Lübeck umsetzen muss, um das 1,5° C Ziel zu unterstützen. Aus der Erstellung sogenannter Minderungspfade für die Hansestadt Lübeck ergibt sich, dass bis 2030 die Produktion von erneuerbarem Strom auf dem Lübecker Stadtgebiet gegenüber dem Jahr 2019 verdoppelt werden muss. Mit der Vorverlegung des Ziels der Treibhausgasneutralität auf das Jahr 2035 durch die Bürgerschaft im November 2023 dürften sich die Minderungspfade deutlich verschärfen, was einen erheblich schnelleren Ausbau der erneuerbaren Energien erforderlich machen wird. Durch Wärmewende, Mobilitätswende und die Wende industrieller Prozesse wird Strom in Zukunft Öl, Gas, Diesel und Benzin zudem weitestgehend ersetzen, was über den derzeitigen Stromverbrauch hinaus erhebliche Bedarfe nach Erneuerbaren Energien nach sich ziehen wird. Die Produktion von grünem Strom benötigt wiederum Flächen, wodurch Lübeck auch in Zukunft Strom importieren wird. Trotz der erheblichen Flächenknappheit im Stadtgebiet erscheint es einerseits zielführend, im Sinne einer dezentralen Stromerzeugung für ein angemessenes Angebot vor Ort zu sorgen, andererseits dient eine regionale und überregional arbeitsteilige Stromerzeugung mit entsprechenden Verteilungsmöglichkeiten der Netzstabilität.

Derzeit werden in Lübeck 86,36 GWh Erneuerbarer Strom produziert. Diese Summe setzt sich zusammen aus Strom von Biogas-BHKWs, Biomasse, Wasserkraft und PV-Anlagen (2019). Im Referenzjahr 2019 lag die installierte PV-Leistung bei 17,6 Megawatt peak (MWp) mit einer jährlichen Stromproduktion von 16,7 GWh Strom pro Jahr. Um das Ziel der Klimaneutralität bis 2035 zu erreichen, muss der PV-Sektor auf Freiflächen allein auf eine Gesamtproduktion von ungefähr 413 GWh pro Jahr kommen. Die zu installierende Leistung entspricht dabei ca. 370 MWp, was ungefähr 200 ha entspricht. Derzeit befinden sich Solaranlagen mit einer Gesamtfläche von ca. 20 ha. in einer fortgeschrittenen Planung, unter anderem eine großflächige Dachanlage mit 3 ha. auf Hallen der Lübecker Hafengesellschaft (LHG) am Skandinavienkai, aber auch eine Freiflächen-Solaranlage im Dorf Vorrade mit ca. 10 ha. Sollte der derzeit in der Öffentlichkeit diskutierte Solarpark in Beidendorf nach dem Abschluss eines Bauleitplanverfahrens realisiert werden, könnte der Zubau um etwa 120 ha. ansteigen. Für das erwähnte Vorhaben in Beidendorf besteht noch kein Aufstellungsbeschluss der Politik, hier stimmt die Vorhabenträgerin z. Zt. die fachrechtlichen Prüferfordernisse, z. B. zum Natur- und Artenschutz, ab.

Aufgrund der vergleichsweise geringen Aktivitäten besteht damit derzeit kein Anlass, Prioritätensetzungen zu Bauleitplanverfahren vorzunehmen. Es bestehen zudem noch erhebliche Flächenpotenziale im Stadtgebiet, in denen PV-Anlagen als privilegiert zulässige Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. b BauGB realisiert werden können.

Die zurückhaltende Berechnung des zukünftigen Bedarfs geht davon aus, dass u.a. sämtliche weitere Potenziale auf Parkplätzen und Dächern genutzt werden, und dass Teile des Strombedarfs durch Windkraftanlagen auf Lübecker Gebiet befriedigt werden. Aufgrund der geringeren Realisierungswahrscheinlichkeit und der restriktiven Raumordnungspolitik im Bereich der Windkraft ist dies jedoch nicht zu erwarten.

Es muss außerdem davon ausgegangen werden, dass die Bedarfe an Strom aus erneuerbaren Energien deutlich oberhalb des Ziels aus dem Masterplan Klimaschutz liegen, da die Bedarfe aus den Gebäude- und Mobilitätssektoren zum Zeitpunkt der Berechnung nicht ermittelt werden konnten. Ein wesentlicher Baustein zur Ermittlung dieser Bedarfe wird hierbei durch den kommunalen Wärmeplan beigesteuert, dessen Aufstellung derzeit vorbereitet wird. Der Flächenbedarf wird dadurch wesentlich größer ausfallen.

Für die Erfordernisse der Energiewende steigt der Druck auf die Kommunen, große Flächen im baulichen Außenbereich für Solaranlagen zur Verfügung zu stellen. Der Außenbereich ist vor allem im Fokus, da Flächen im Innenbereich, beispielsweise auf Parkplätzen oder auf

Dächern, oftmals mit erheblichen Realisierungshindernissen versehen sind und oft nicht in der erforderlichen Größe und Qualität vorgehalten werden können (s. u.).

Zugleich ist die planungs- und energierechtliche Regelungslandschaft von einer hohen Dynamik geprägt, in der Restriktionen tendenziell zurückgenommen werden – sowohl bei den Genehmigungsverfahren, als auch bei den Zulässigkeitskriterien und den Anforderungen an die planerische Abwägung. Ziel des vorliegenden Berichts ist es, auf der Grundlage des derzeit geltenden Rechts eine überschlägige Schätzung zu Potenzialflächen im Gebiet der HL vorzustellen. Bei dieser Untersuchung kamen vor allem „vorbelastete“ Räume im Außenbereich in den Fokus, d.h. Räume entlang Autobahnen, Bundesstraßen und Schienenwegen, in Anlehnung an die im Energie- und Baurecht normierten Gebietskulissen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass Lübeck als Verkehrsknotenpunkt und Oberzentrum über einen besonders hohen Anteil derartiger Flächen verfügt und dass im Gegenzug unbelastete stadtnahe, ländliche Räume eines besonderen Schutzes bedürfen.

Das Kartenmaterial, das in diesem Zusammenhang entstanden ist, dient in erster Linie der verwaltungsinternen Orientierung und Meinungsbildung, um eventuellen Interessent:innen aus der Branche eine erste Einschätzung zu den Erfolgsaussichten entsprechender Planverfahren zu geben. Die vorliegende Orientierungshilfe dient dazu, die erforderlichen Stellungnahmen durch relevante Kontextinformationen weiter zu qualifizieren. Eine Entscheidung über das Für und Wider einzelner Vorhaben bleibt dabei den kommunalpolitischen Gremien vorbehalten.

2 Lübecks ländliche Räume als Schauplatz der Energiewende

Lübeck verfügt über mehr ländliche Räume als die anderen kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein. Dementsprechend stellt sich hier – mehr als in anderen Städten – die Frage, welchen Beitrag die HL zur Erzeugung von Solarenergie leisten kann und welche Bedeutung ländlichen Räumen in diesem Zusammenhang zukommen soll.

Planerische und rechtliche Stellschrauben zur Steuerung der Ansiedlung von PV-Freiflächenanlagen in Lübeck

Die Zulässigkeit von größeren Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Lübeck wird in erster Linie von raumordnerischen und bauleitplanerischen bzw. planungsrechtlichen Rahmenbedingungen gesteuert. Da diese Bestimmungen sich unter dem Einfluss weiterer Rechtsgebiete wie dem Energie- und dem Agrarrecht stetig fortentwickeln, ist es auch wichtig, die aktuellen Entwicklungen in diesen benachbarten Bereichen wiederzugeben, um einen Überblick auf mittelfristige Änderungen des rechtlichen Rahmens zu bekommen.

Planungsrechtliche Spielräume

Seit Dezember 2022 erlaubt der §35 Abs. 1 Nr. 8 b BauGB die privilegierte Errichtung von Freiflächen-PV entlang eines 200 m – Streifens entlang Autobahnen und Schienenwegen des übergeordneten Netzes. Damit vollzieht das Baurecht die erhebliche Ausweitung der EEG-Gebietskulisse teilweise nach.

Agri-PV-Anlagen im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Betrieben sind bis zu einer Größe von 2,5 ha ebenfalls privilegiert zulässig (§35 Abs. 1 Nr. 9). Es ist davon auszugehen, dass sie in der Regel unterhalb der Schwelle zur Raumbedeutsamkeit liegen, und ihnen damit auch keine Bedeutung für die Raumordnung zukommt.

Für alle anderen Flächen im baulichen Außenbereich ist nach jetzigem Stand (Ende 2023) ein vollständiges Bebauungsplanverfahren mit FNP-Änderung im Parallelverfahren erforderlich.

Gebietskulisse und Abwägungsbelange nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

Das EEG definiert seit seiner Einführung im Jahr 2000 die Ausbauziele des Bundes für die Energieerzeugung aus regenerativen Quellen. Als wichtigstes Instrument zur Erreichung dieser Ziele dient die dazugehörige finanzielle Förderung, die ihrerseits an eine bestimmte räumliche Gebietskulisse sowie an bestimmte Anlagentypen und –Größen gekoppelt ist. Für die Photovoltaik wird nach §§ 37 ff EEG zwischen freistehenden Anlagen („erstes Segment“) und solchen auf Gebäuden oder Lärmschutzwänden unterschieden („zweites Segment“). Wie die folgende Tabelle zeigt, wurde die Fläche, in dem nach dem ersten Segment gem. EEG förderfähige Anlagen entstehen können, in den vergangenen Jahren erheblich erweitert.

Raumkategorie	EEG-Fassung				Solarpaket 1
	EEG 2014	EEG 2017	EEG 2021	EEG 2023	EEG 2024(?)
Autobahnen	110 m	110 m	200 m (-15)	500 m	500 m
Schienenwege	110 m	110 m	200 m (-15)	500 m	500 m
Deponien				Ja	Ja
Parkplätze				Ja	Ja
B-Pläne <2003				Ja	Ja
GI / GE <2010				Ja	Ja
„benachteiligte Gebiete“ in SH					Ja
Gewässer				Ja	Ja
Moore				Ja	Ja
Agri-PV				teilweise	Ja
Gebietskulisse in HL in ha (Schätzung).	482	482	814	5508	6242

Die hier dargestellte Gebietskulisse definiert jedoch nur die Bereiche, in denen die Förderfähigkeit von PV-Anlagen gegeben ist. Da jedoch eine Förderung von Anlagen auf 80 GW bis 2030 gedeckelt werden soll und tendenziell auch vermehrt Großanlagen außerhalb der o. g. Räume rentabel betrieben werden können, verliert die Förderkulisse des EEG immer mehr ihre Wirkung für die räumliche Verteilung.

Ein zusätzlicher relevanter Baustein für die Beurteilung der Zulässigkeit von PV-Anlagen (und damit auch für deren räumliche Verteilung) dürfte der neu gefasste §2 EEG sein, der zu einer Neugewichtung planungsrelevanter Abwägungsbelange geführt hat. Der §2 EEG wurde unter dem Eindruck des Ukraine Konfliktes folgendermaßen überarbeitet:

„Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. (...)“

Diese Bedeutung muss konkret in jegliche planerische und fachbehördliche Abwägungs- und Ermessensentscheidung zur Zulässigkeit von PV-Anlagen einfließen – ganz gleich welcher Größe:

„Staatliche Behörden müssen dieses überragende öffentliche Interesse bei der Abwägung mit anderen Rechtsgütern berücksichtigen. Dies betrifft jede einzelne Anlage einschließlich dazugehöriger Nebenanlagen (...)“ (ebd., Hervorhebung DW)

Zur Veranschaulichung werden im weiteren Verlauf beispielhaft Rechtsgebiete genannt, in denen dieses Überragen regelhaft zu erwarten ist:

„Konkret sollen die erneuerbaren Energien (..) im Rahmen von Abwägungsentscheidungen u. a. gegenüber seismologischen Stationen, Radaranlagen, Wasserschutzgebieten, dem Landschaftsbild, Denkmalschutz oder im Forst-, Immissionsschutz-, Naturschutz-, Bau- oder Straßenrecht nur in Ausnahmefällen überwunden werden. (...) Öffentliche Interessen können (...) den erneuerbaren Energien (...) nur dann entgegenstehen, wenn sie mit einem dem Artikel 20a GG vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. gesetzlich geschützt sind oder einen gleichwertigen Rang besitzen. (...)“

Für die rechtssichere Anwendung des § 2 EEG, beispielsweise bei Genehmigungsentscheidungen in Erhaltungssatzungsgebieten, in der Altstadt, oder grundsätzlich in denkmalrechtlich geschützten Bereichen, erarbeiten die zuständigen Bereiche und Abteilungen der Hansestadt Lübeck derzeit die erforderlichen Grundlagen. In diversen höchstrichterlichen Entscheidungen anderer Bundesländer wird der Vorrang der Erzeugung Erneuerbarer Energien vor vielen Denkmalschutzbelangen bereits anerkannt.

Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass trotz der Neufassung des § 2 EEG keine pauschale Aussage zur uneingeschränkten Genehmigungsfähigkeit von PV-Anlagen getroffen werden kann. Umwelt- und naturschutzrechtliche Belange, die einer Realisierung einer Anlage auf Flächen wie beispielsweise dem ehemaligen Metallhüttengelände entgegenstanden, dürften nach wie vor einen einschränkenden Charakter haben, da sie genauso wie der § 2 EEG oftmals aus dem Art. 20a GG bzw. unmittelbar aus dem EU-Recht abgeleitet sind.

Vorgaben der Raumordnung: Landesentwicklungsplan, Regionalplan und „PV-Erlass“

Im **Landesentwicklungsplan** werden die Grundsätze und Ziele der Raumordnung in Bezug auf Photovoltaik-Freiflächenanlagen definiert. Laut diesem Plan soll „[d]ie Entwicklung von raumbedeutsamen Solar-Freiflächenanlagen (...) möglichst freiraumschonend sowie raum- und landschaftsverträglich erfolgen.“ (LEP 2021: 239) Dies soll durch eine bevorzugte Ansiedlung derartiger Anlagen auf versiegelten Flächen, Konversionsflächen, Freiflächen entlang von Bundesautobahnen, Bundesstraßen und Schienenwegen mit überregionaler Bedeutung sowie in Räumen erfolgen, die durch vorhandene Infrastrukturen bereits vorbelastet sind. Im Interesse der Freiraumqualität sollen bandartige Strukturen möglichst durch Freiraumfenster unterbrochen werden. Eine Errichtung von Solar-Freiflächenanlagen in Vorranggebieten für den Naturschutz sowie Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft ist, ebenso wie in den Regionalen Grünzügen, grundsätzlich verboten. Für Schwerpunkträume für den Tourismus wird ein eingeschränktes Verbot formuliert.

Die **Regionalpläne** dienen dazu, die Vorgaben des Landesentwicklungsplans für die Teilräume des Landes zu konkretisieren. Im aktuell geltenden Regionalplan von 2004 sind weite Teile Lübecks, die nicht baulich überformt sind, als Regionale Grünzüge gekennzeichnet. Aus diesem Grunde gelten die Verbote des LEP für weite Teile des ländlichen Raums, insbesondere in den Stadtteilen Travemünde, Kücknitz und St. Jürgen.

Im sogenannten „**PV-Erlass**“ des Landes Schleswig-Holstein wurde im Jahr 2021 ein Prüfkatalog entwickelt, der die Zulässigkeit raumbedeutsamer Solarvorhaben im Hinblick auf das einschlägige Fachrecht sowie auf die Ziele und Grundsätze der Raumordnung konkretisiert. Zugleich sollte die Planungshoheit der Gemeinde – wo sollen sich PV-Anlagen im Gemeindegebiet niederlassen, wo sollen Gebiete freigehalten werden, etc. - gestärkt werden, ohne dabei einen „Wildwuchs“ von Anlagen zu fördern. Kommunale PV-Konzepte sollten nach Auffassung des Landes SH dazu dienen, eine ausgewogene Entwicklung der Teilräume zu gewährleisten. Auf diese Weise sollten die ansonsten erforderlichen Raumordnungsverfahren für Anlagen oberhalb 20 ha. eingespart und die Genehmigungsverfahren für Bebauungspläne und / oder FNP-Änderungen verkürzt werden.

Aufgrund der diversen Änderungen im Bau- und Energierecht ist der PV-Erlass nicht mehr aktuell und wird derzeit überarbeitet. Er soll im Frühjahr 2024 in aktualisierter Fassung vorliegen. Gegenstand der Neufassung werden vor allem die bundesrechtlichen Änderungen des Bau- und Energierechts sein, denen die Raumordnung des Landes z. T. widerspricht und die sich in der Praxis bereits jetzt auf Ziel und Kriterien des Erlasses auswirken:

- Die Aussagen des LEP zu PV in regionalen Grünzügen verhindern die Errichtung großflächiger Solarparks in weiten Teilen des Stadtgebiets. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass dies der überragenden Bedeutung des §2 EEG widerspricht.
- Durch die Bewertung der EE-Erzeugung als Belang von „überragendem öffentlichen Interesse“ ist davon auszugehen, dass tiefe Eingriffe in den Katalog der Abwägungs- und Ausschlusskriterien getätigt werden, die derzeit das Rückgrat der gemeindlichen Prüfung darstellen.

Es werden gemäß Beschluss der Landesregierung vom September 2022 grundsätzlich keine Raumordnungsverfahren mehr für PV-Freiflächenanlagen oberhalb von 20 ha. durchgeführt. Damit entfällt die zentrale Begründung des Landes für den PV-Erlass.

Die baurechtliche Teilprivilegierung im Außenbereich führt bereits jetzt dazu, dass das im LEP als Ziel formulierte grundsätzliche Verbot von PV-Anlagen in regionalen Grünzügen seit Frühjahr 2023 für die entsprechenden Flächen entlang von Autobahnen und größeren Eisenbahnstrecken in der praktischen Anwendung zukünftig nicht mehr als Ziel, sondern als Grundsatz anzuwenden ist. Die Entscheidung der Landesplanung, die Aussagen des LEP auf diese Weise eigenständig umzuinterpretieren, begründet diese mit einer aus §2 EEG resultierenden, „mangelnden Letztabgewogenheit“ dieses Ziels der Raumordnung.

Die Kartierung von PV-Potenzialflächen in der HL ist ursprünglich noch unter den Rahmenbedingungen dieses Erlasses bzw. den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung lt. Landesentwicklungsplan 2021 entstanden.

Nach wie vor bleibt das Verbot von PV-Freiflächenanlagen in nicht-privilegierten Lagen in Regionalen Grünzügen als Ziel der Raumordnung gem. LEP bestehen. Im Rahmen der Neuaufstellung der Regionalpläne wird derzeit zudem ein Neuzuschnitt der regionalen Grünzüge vorgenommen, der Auswirkungen auf einige kartierte Flächen im Lübecker Süden hat. Hierbei handelt es sich um ein sogenanntes „sonstiges Erfordernis der Raumordnung“ nach §3 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG). Dieses kann bis zum Inkrafttreten der neuen Regionalpläne im Rahmen der planerischen Abwägung überwunden werden (§4 ROG). Da die Regionalen Grünzüge auf Lübecker Stadtgebiet stark ausgeweitet werden, stehen sie nach derzeitiger Regelung dem möglichen Ziel, großflächig Solaranlagen auf Lübecker Stadtgebiet auszuweiten, entgegen. Die Hansestadt hat daher im Rahmen ihrer Stellungnahme zum Regionalplan die Klarstellung der Zulässigkeit von Solaranlagen in Regionalen Grünzügen gefordert.

Perspektiven von „Agri-PV“ im Kontext landwirtschaftlicher Prämienpolitik

Die Nachfrage nach Photovoltaikflächen dominiert derzeit den landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Schleswig-Holstein. Hierbei entsteht eine erhebliche Konkurrenz in der Nachfrage nach landwirtschaftlicher Nutzfläche, die zu Wachstumshemmnissen bei verschiedenen landwirtschaftlichen Betriebstypen führt. Um dieses Ungleichgewicht zu beseitigen, soll nach Kabinettsbeschluss zum „Solarpaket 1“ die Förderung von Anlagen auf Agrarflächen bis zum Jahr 2030 auf 80 GW gedeckelt werden. Dies wird von den berufsständischen Interessensvertretungen begrüßt.

Gleichzeitig werden von der Bundesregierung Versuche unternommen, Landwirtschaft und PV-Stromerzeugung in Form von „Agri-PV“ zu integrieren. Dies muss indes mit der Förderkulisse der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU in Einklang gebracht werden, um als sinnvolle Einkommensergänzung für landwirtschaftliche Betriebe attraktiv zu werden. Hintergrund ist, dass ein Solarpark unter den derzeitigen Bedingungen als planungsrechtlicher Innenbereich aus der förderfähigen Fläche der Landwirtschaftsbetriebe herausfällt und damit keinen Anspruch auf Flächenprämien aus der EU-Agrarförderung auslöst. Gerade die häufig zitierte Beweidung von Solarparks als Beispiel einer Doppelnutzung von Landwirtschaft und Energieerzeugung ist damit oft finanziell weniger attraktiv als es zunächst erscheint.

Zur Beibehaltung der Förderfähigkeit sowohl von Landwirtschaft und Photovoltaik muss gemäß Direktzahlungsverordnung zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAPDZVO) ein Flächenanteil von 85 Prozent weiterhin landwirtschaftlich nutzbar sein. Die baulichen Anforderungen, die diese Nutzbarkeit gewährleisten sollen, sind in der DIN SPEC 91434 geregelt. In Ermangelung flächendeckender Praxiserfahrungen sind die dortigen Regelungen vergleichsweise unbestimmt. Es ist zu vermuten, dass eine größere Bedeutung von Agri-PV in seiner derzeit förderfähigen Form in Grünlandregionen und in Sonderkulturen / im Obst- und Gartenbau zu erwarten ist – beides landwirtschaftliche Flächentypen, die in Lübeck eine eher untergeordnete Rolle spielen. Gleichzeitig hätte eine flächendeckende Durchsetzung von Agri-PV unter den Bedingungen der einschlägigen Baunormen deutliche Auswirkungen auf das Landschaftsbild, da die DIN SPEC 91434 Anlagenhöhen von mindestens 2,10 m fest schreibt.

Für Ackerflächen zeichnet sich ab, dass mit dem Jahr 2024 eine EEG-Förderfähigkeit für sogenannte „Biodiversitäts-PV“ geschaffen werden soll, die vor allem den in Lübeck dominierenden Ackerbaubereich betrifft. Hier soll die nach der Konditionalität des EU-Direktzahlungssystems verpflichtende Stilllegung von 4 % der Ackerfläche eines Betriebs zentral gebündelt werden können, um dort einen Solarpark zu errichten, der unter hohen naturschutzfachlichen Gesichtspunkten betrieben werden soll. Beide damit entstehenden Flächentypen – die Stilllegungs / PV-Park- und die Ackerbaufläche wären nach wie vor Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche und damit prämienberechtigt. Je nach Betriebsgröße, die zukünftig eher wachsen dürfte, würden damit - rein rechnerisch - Anlagen in einer Größenordnung förderfähig werden, die deutlich oberhalb der jetzigen bauplanungsrechtlichen Privilegierungsgrenze nach §35 Abs 1 Nr. 9 BauGB liegt (s. o.). Sollte „Biodiversitäts-PV“ unter diesen Bedingungen Realität werden, wären weitere baurechtliche Anpassungen auf Bundesebene erforderlich. Zugleich ist bereits jetzt absehbar, dass die Landesplanung beantworten muss, ob ein pauschaler Ausschluss derartiger Anlagen in Regionalen Grünzügen vor diesem Hintergrund überhaupt tragbar ist.

3 Aktuelle Interessentenlage, Flächenkontingente, Realisierungswege

Zur Erstellung der oben erwähnten PV-Freiflächenkartierung wurde durch die Abt. Stadtentwicklung / 5.610.2 in Zusammenarbeit mit der Klimaleitstelle eine GIS-Analyse vorgenommen, in der geeignete Potenzialflächen für Photovoltaik und / oder Solarthermie identifiziert und hinsichtlich potenzieller Realisierungswiderstände in vier Kategorien unterteilt wurden. In einem ersten Schritt der Kartierung wurden jene „vorbelasteten Räume“ in den Fokus genommen, die laut Landesentwicklungsplan als besondere Eignungsräume für Solaranlagen hervorgehoben wurden. Die entsprechenden Flächen auf Lübecker Gebiet wurden durch die unteren Boden-, Naturschutz-, Wasser- und Denkmalschutzbehörden bereits vorgeprüft, so dass die Ziele der Raumordnung und viele fachrechtliche Ausschlusskriterien aus dem PV-Erlass bereits im Flächenzuschnitt berücksichtigt werden konnten. Diese kartierten Potenzialgebieten haben die **Kategorien 1 und 2** erhalten. Hier dürften ein Bauantrag bzw. ein Be-

bauungsplanverfahren aussichtsreich sein. Gleichwohl existieren wesentlich mehr beplanbare Flächen, da viele Bereiche des Stadtgebietes außerhalb der vorbelasteten Räume liegen und keine unmittelbaren Ausschlusskriterien gelten. Durch die erhebliche Ausweitung der EEG-Gebietskulisse (s. o.) kommen auch diese Räume in den Fokus. Aus diesem Grunde wurde in einem zweiten Schritt eine weitere Analyse durchgeführt. Auf Basis der Ausschluss- und Abwägungskriterien des PV-Erlasses wurden auch für weitere, nicht vorbelastete Bereiche im baulichen Außenbereich sogenannte Suchräume ermittelt, in denen keine, bzw. der Abwägung zugängliche fachrechtliche Einschränkungen zu erwarten sind (**Kategorien 3 und 4**). Zum Vergleich wurden zusätzlich die Flächenpotenziale auf Parkplätzen und Dächern überschlägig ermittelt. In der folgenden Tabelle sollen die Potentialflächen im Innen- und Außenbereich einander gegenübergestellt werden:

Flächenkategorie	Flächen- größe	Verfahrensart	Planungs- spielräume der HL	Komplexität
1: Vorbelastete Flächen im Außenbereich: privilegiert nach §35 BauGB	177 ha	Bauantrag / gemeindl. Einvernehmen erforderlich	Keine / wenig	Gering
2: Vorbelastete Flächen im Außenbereich – nicht privilegiert	235 ha	Bebauungsplanverfahren	hohe	Mittel bis hoch
3: Suchräume im Außenbereich – keine hohen Abwägungserfordernisse	398 ha	Bebauungsplanverfahren	hohe	hoch
4: Suchräume im Außenbereich - insgesamt	1763 ha	Bebauungsplanverfahren, ggf. begleitet durch weitere Fachplanungen	Mittlere bis hohe	Hoch bis sehr hoch
Parkplatz-PV	183 ha	Bauantrag, evtl. Bebauungsplanänderung	geringe	Hoch, ungeklärte Konflikte mit anderen Planungszielen
Dach-PV	273 ha	teilweise genehmigungsfrei, teilweise Genehmigung, im Einzelfall Befreiung von B-Plan-Festsetzungen	keine	Hoch, ungeklärte Fragen u.a. bzgl. Denkmalschutz und Welterbe
Anfragen v. Projektentwicklern, Projekte „in der Pipeline“	182 ha	i. d. R. Bebauungsplanverfahren	hohe	Mittel bis hoch
Laufende / abgeschlossene B-Planverfahren	ca. 10 ha	Bebauungsplanverfahren	hohe	Gering

Anhand der Tabelle wird das hohe Maß erkennbar, in dem die stadtnahen ländlichen Räume Regelungen unterliegen, die eine Errichtung von PV-Anlagen im Außenbereich zum jetzigen Zeitpunkt erschweren. Zugleich dürfte sich der Katalog an Privilegierungsmöglichkeiten langsam vergrößern, so dass die Spielräume, als Kommune eine gesamtstädtische Ansiedlungssteuerung im Sinne von Konzentrations- und Ausschlussflächen zu betreiben, langfristig nur wenig Bestand hätte. Daher erscheint es sinnvoller, ein regelbasiertes Verfahren zur Schaffung von Planrecht zu etablieren, das auch kurzfristig auf sich ändernde regulative Umfelder reagieren kann.

4 Grundsätze zur Ansiedlung von Freiflächen-PV in Lübeck

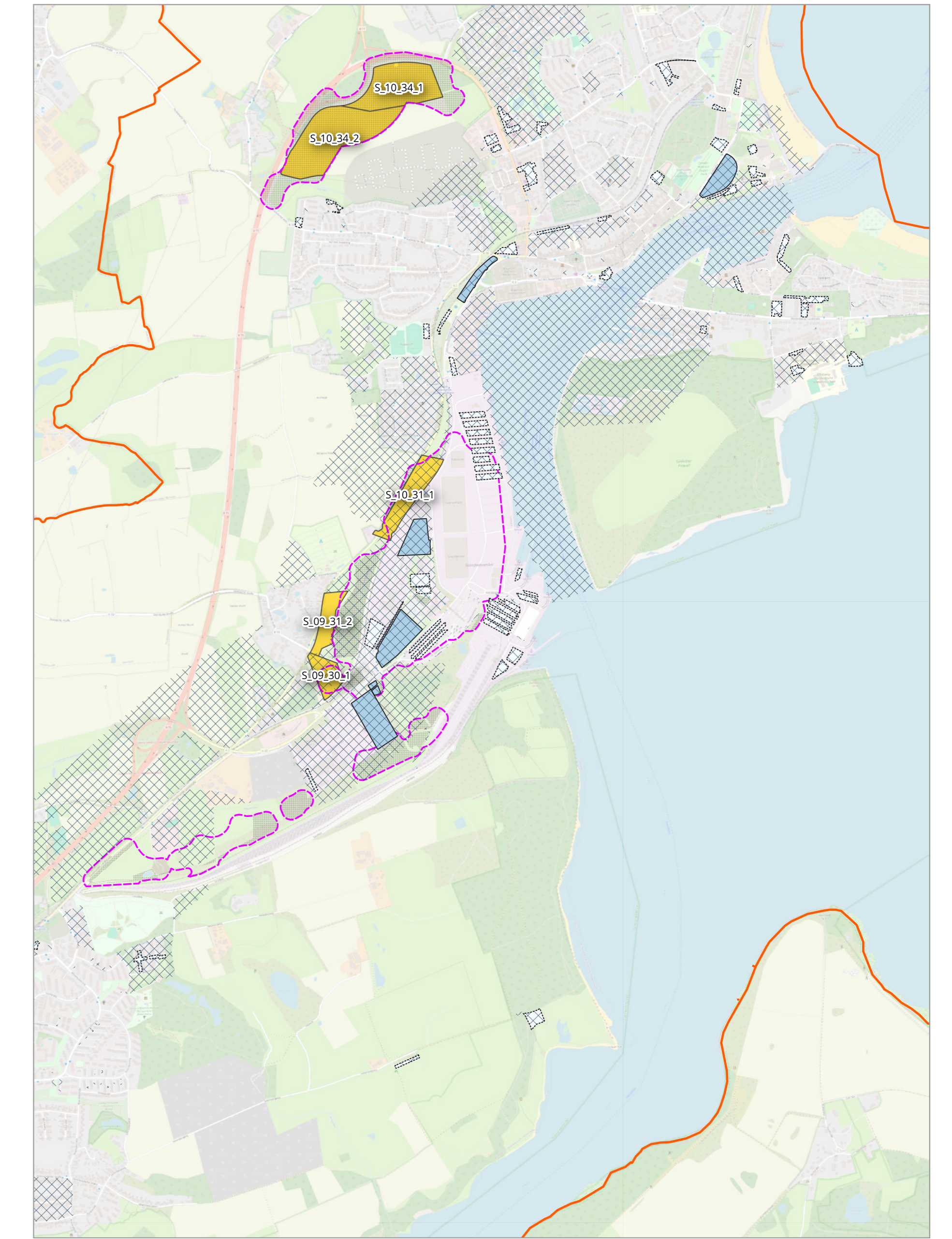
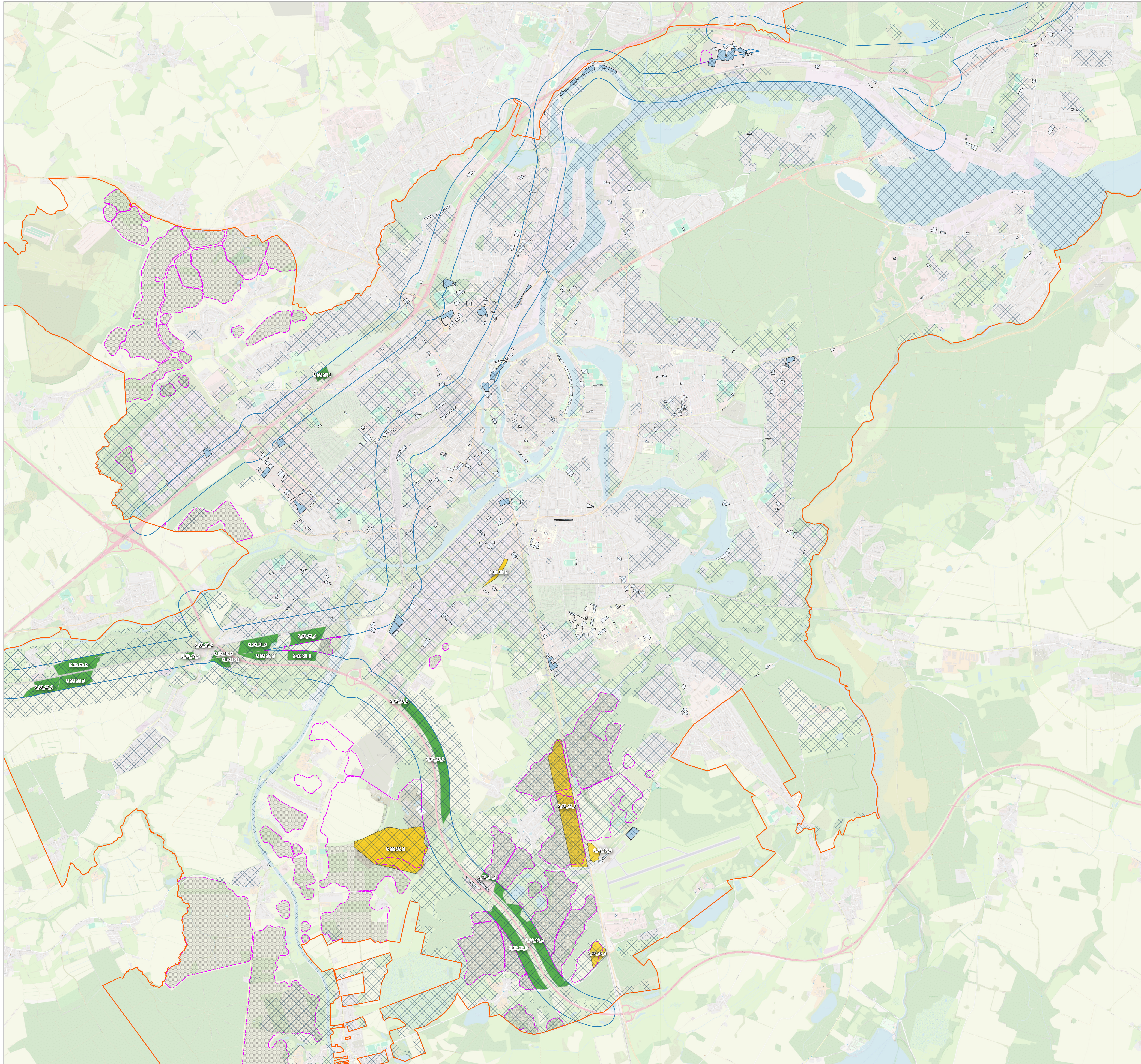
Die Planung und Realisierung von PV-Freiflächenanlagen im Außenbereich sollte nach den folgenden Regeln erfolgen:

- a) Besondere Eignungsräume liegen aus Sicht der Hansestadt Lübeck in vorbelasteten Außenbereichsflächen der Kategorien 1 und 2 und / oder im baulichen Innenbereich, bspw. auf Parkplatz- oder größeren Dachflächen. Eignungsräume in vorbelasteten ländlichen Räumen, in denen überwiegend eine Privilegierung nach §35 BauGB angenommen werden kann, und in denen keine nennenswerten fachrechtlichen Restriktionen erkennbar sind, sollten nach Auffassung der Hansestadt Lübeck bevorzugt entwickelt werden. Eine Darstellung der bereits in diesem Sinne vorgeprüften Räume kann der beigelegten Karte entnommen werden.
- b) Weitere Flächen im Außenbereich (Kategorien 3 und 4) können im Einzelfall als PV-Anlagen entwickelt werden, hierfür ist ein Aufstellungsbeschluss der Hansestadt Lübeck für ein Bebauungsverfahren erforderlich. Im Planverfahren sind die folgenden Anforderungen und Belange zu berücksichtigen.
- c) Anforderungen sind
 - a. ein Abstand zu größeren Ansammlungen von Wohngebäuden von mindestens 100m,
 - b. eine Eingrünung der Anlagen in landschaftstypischer Form und
 - c. eine Berücksichtigung der Ziele des in Aufstellung befindlichen Flächennutzungsplans, des thematischen Landschaftsplans „Lübeck im Klimawandel“ und des ebenfalls in Aufstellung befindlichen kommunalen Wärmeplans. Dies gilt insbesondere, um übergeordnete Planungsentscheidungen von gesamtstädtischer Bedeutung zu sichern.
- d) Unter Maßgabe der überragenden Bedeutung des §2 EEG sowie unter Berücksichtigung des jeweils aktuell gültigen „PV-Erlasses“ des Landes Schleswig-Holstein sind weitere fachrechtliche Belange im Rahmen des Planverfahrens zu berücksichtigen:
 - a. Natur- und Landschaftsschutz sowie Landschaftsplanung (z.B. geschützte Arten, Schutzgebiete, Biotop und Biotopverbünde, Ausgleichsflächen, Naturdenkmale, historisch gewachsene Kulturlandschaften etc.);
 - b. Boden- und Gewässerschutz (z.B. Flächen mit besonderer Wahrnehmung der Bodenfunktionen, Wasserschutzgebiete, landwirtschaftlich genutzte Flächen mit hohem Ertragspotenzial, etc.)
 - c. Denkmalschutz (z. B. Kulturdenkmale und Schutzzonen einschließlich ihrer Umgebungsbereiche)
- e) Zur Klärung der unter c) und d) erwähnten Anforderungen ist frühzeitig der Kontakt möglicher Investoren zur Verwaltung zu suchen. Verfahrensrelevante Inhalte sind vor dem Aufstellungsbeschluss im Rahmen eines Grobabstimmungstermins zwischen Verwaltung und Vorhabenträger zu ermitteln.

Anlagen:

Anlage 1: Karte mit Suchräumen und Potenzialflächen

Senatorin Joanna Hagen



Solar-Freiflächenanlagen: Potenzialflächen und Suchräume in der Hansestadt Lübeck

Legende

- Gemeindegrenze HL

- Fotovoltaikflächen in vorbelasteten Räumen
 - nach §35 I Nr. 8 BauGB privilegiert zulässig (Kat. 1)
 - möglich, Bebauungsverfahren erforderlich (Kat. 2)
 - Gebietskulisse Teilprivilegierung nach §35 BauGB
 - Förderkulisse EEG 2023+

- Fotovoltaik-Potenzialflächen in unvorbelasteten Räumen
 - Suchräume (Kat. 3)
 - Suchräume m hohen Abwägungsanforderungen (Kat. 4)

- Parkplatzflächen >1.000 qm
 - kleiner als 1 ha.
 - 1 bis 5 ha.
 - 5 bis 10 ha.
 - mehr als 10 ha.

Die vorliegende Karte zeigt überschlägig Flächen im Gebiet der Hansestadt Lübeck an, die hinsichtlich ihrer Eignung und Zulässigkeit in Bezug auf Freiflächen-Solaranlagen geprüft wurden. Sie stellen keine abschließende Wertung hinsichtlich ihrer baulichen Zulässigkeit dar, sondern sind eher als vorläufige Orientierung gedacht, die der hohen Dynamik der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich Erneuerbare Energien geschuldet ist.

Im Textteil wurden die folgenden Eignungsräume für Solar-Freiflächenanlagen definiert:

Kategorie 1: in einem 200-Meter-Korridor entlang von Bundesautobahnen und übergeordneten Schienenwegen als privilegiertes Vorhaben zulässig; Flächen sind bereits vorgeprüft, einzelne fachrechtliche Restriktionen sind ggfs zu beachten.

Kategorie 2: in vorbelasteten Räumen gemäß Landesentwicklungsplan (LEP) sind Vorhaben möglich; Erfordernis eines Bebauungsverfahrens. Flächen sind bereits vorgeprüft, fachrechtliche Restriktionen können im Einzelfall eine Nutzung einschränken.

Kategorie 3 - Suchraum: in weiteren Räumen im baulichen Außenbereich sind Vorhaben möglich, bedürfen aber eines Bebauungsverfahrens. Fachrechtliche Restriktionen können vorliegen.

Kategorie 4 - Suchraum: Räume im baulichen Außenbereich, in denen Restriktionen nach "PV-Erlass" des Landes SH vorliegen, die ein hohes Abwägungserfordernis nach sich ziehen.

