



Drucksache für die Regionalversammlung Südhessen

**Nr.: X / 120.1
5. April 2024**

Az.: III 31.1 - 93 b 10/01

Anlagen: - 1 -

Sitzungstag(e):

25. April 2024 - Ausschuss für Umwelt, Energie und Klima

25. April 2024 - Ausschuss für Natur, Landwirtschaft und Forsten

26. April 2024 - Haupt- und Planungsausschuss

3. Mai 2024 - Regionalversammlung Südhessen

Antrag der Stadt Steinau an der Straße auf Zulassung einer Abweichung von den Zielen des Regionalplans Südhessen / Regionalen Flächennutzungsplans 2010 gem. § 6 ROG i. V. m. § 8 HLPG zugunsten einer Freiflächenphotovoltaikanlage für den Bereich des Bebauungsplanes "Solarpark Sarrod" und der Änderung des Flächennutzungsplanes in diesem Bereich

Sehr geehrte Damen und Herren,

gemäß § 8 Abs. 1 Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) entscheidet die Regionalversammlung über Zielabweichungen nach § 6 Abs. 2 Raumordnungsgesetz. Für Ihre Entscheidung gemäß § 8 Abs. 1 HLPG lege ich Ihnen nach Durchführung des Abweichungsverfahrens als obere Landesplanungsbehörde folgenden Beschlussvorschlag aus fachlicher Sicht vor und bitte um Ihre Entscheidung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Hilligardt

Regierungspräsident

**Antrag der Stadt Steinau an der Straße
auf Zulassung einer Abweichung von den Zielen des
Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010
Bebauungsplan und Flächennutzungsplan-Änderung „Solarpark Sarrod“**



Abbildung 1: Symbolbild (Quelle: Umweltbundesamt)

Antrag der Stadt Steinau an der Straße vom 7. Dezember 2023 auf Zulassung einer Zielabweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 zugunsten der Errichtung einer Freiflächen-Photovoltaikanlage „Solarpark Sarrod“

Entscheidung

- I. Auf Antrag der Stadt Steinau an der Straße vom 7. Dezember 2023 wird die Abweichung von den Zielen Z3.4.1-3 (Vorranggebiet Siedlung) sowie Ziel Z10.1-10 (Vorranggebiet für Landwirtschaft) des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 (RPS/Reg FNP 2010) auf der Grundlage der Antragsunterlagen, nach Maßgabe der unter Ziffer II. aufgeführten Nebenbestimmungen sowie entsprechend der in Kapitel G enthaltenen Plankarte zugelassen.
- II. Die Zulassung der Abweichung wird mit folgenden Nebenbestimmungen (Bedingungen und Auflagen) verbunden:
 1. Eventuell notwendige Ausgleichsmaßnahmen dürfen die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen der Landwirtschaft nicht wesentlich beeinträchtigen. Der Ausgleich soll nach Möglichkeit ohne Beanspruchung weiterer landwirtschaftlicher Flächen umgesetzt werden. Maßnahmen in/an Gewässern oder im Wald sowie der Ankauf von Biotopwertpunkten von bereits umgesetzten Maßnahmen werden begrüßt.
 2. Nach Ablauf der Nutzungsdauer ist es erforderlich, als Folgenutzung der Flächen erneut eine ackerbauliche Nutzung vorzusehen und diese im vorhabenbezogenen Bebauungsplan entsprechend festzusetzen.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	7
A. Zusammenfassung	9
B. Sachverhalt und Antragsbegründung	10
I. Ziel des Abweichungsantrags	10
II. Beschreibung des Planvorhabens	10
1. Lage der Stadt Steinau an der Straße im Raum	10
2. Lage des Planvorhabens / Räumlicher Geltungsbereich	12
3. Konzeption des Vorhabens.....	13
III. Vorgaben des RPS/Reg FNP 2010	14
IV. Begründung des Abweichungsantrags	15
1. Energiewirtschaftliche Begründung – Auswirkung auf die Stromerzeugung und die Energiesicherheit	15
2. Kriterien für die Ausweisung von Freiflächen- Photovoltaikanlagen der Stadt Steinau an der Straße	15
a) Ausschluss bestimmter Gebiete	16
b) Flächenbegrenzung	16
c) Keine Existenzgefährdung	16
d) Zustimmungsvorbehalte	16
e) Artenschutz.....	17
f) Flächen mit hoher Empfindlichkeit	17
g) Qualität landwirtschaftlicher Böden	18
h) Weitere Planungsvorgaben	18
3. Alternativenprüfung.....	18
a) Standortalternativen	18
b) Alternative Agri-Photovoltaikanlagen	20
c) Schwimmende Photovoltaikanlagen	21
V. Ziele der Raumordnung	22
1. Ziel Z3.4.1-3 – Vorranggebiet Siedlung.....	22
2. Betroffenes Ziel Z 10.1-10 – Vorranggebiet für Landwirtschaft.....	22
a) Landwirtschaftliche Bodenfunktionen.....	23
b) Betriebliche Agrarstruktur.....	25
3. Grundsätze der Raumordnung	25
C. Vorprüfung nach § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG	26
D. Beteiligung der Gebietskörperschaften sowie der Fachbehörden	28
I. Regierungspräsidium Darmstadt	28
1. Obere Naturschutzbehörde, Dezernat V 53.1 – Naturschutz (Planungen und Verfahren).....	28
2. Dezernat III 31.2 Bauleitplanung	28
3. Dezernat V 51.1 – Landwirtschaft, Fischerei und internationaler Artenschutz.....	29
II. Kreisausschuss des Main-Kinzig-Kreises	32
1. Allgemein	32
2. Landwirtschaft.....	32
3. Klimaschutz und Klimaanpassung.....	33

4.	Naturschutz und Landschaftspflege	34
III.	Weitere Beteiligte	34
E.	Rechtliche Würdigung	35
I.	Erforderlichkeit der Abweichung	35
1.	Verstoß gegen Ziel Z10.1-10 des RPS/Reg FNP 2010.....	35
2.	Ziel Z3.4.1-3 – Vorranggebiet Siedlung.....	35
3.	Kein (Verstoß gegen) Ziel Z8.2.2-1 des RPS/RegFNP 2010	36
II.	Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulassung einer Abweichung	36
1.	Zuständige Raumordnungsbehörde	36
2.	Grundzüge der Planung berührt	37
a)	Keine erheblichen Umweltauswirkungen	37
b)	Grundzüge der Planung im klassischen Sinn	38
3.	Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten	39
4.	Kein atypischer Ausnahmefall	39
a)	Bodenqualität.....	40
b)	Flächenverhältnis Freiflächen Photovoltaik / Gemeindegröße.....	41
c)	Räume außerhalb privilegierter Flächen kein atypischer Fall	43
F.	Hinweis	45
G.	Gebiet, für das die Abweichung zugelassen wird	46

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Symbolbild (Quelle: Umweltbundesamt)	1
Abbildung 2:	Lage der Stadt Steinau an der Straße im Raum (Quelle: Google Maps Kartendaten ©2024 Geobasis-DE/BKG)	11
Abbildung 3:	Auszug aus dem Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010.....	11
Abbildung 4:	Lage des Plangebiets (Quelle: OpenStreetMap (www.openstreetmap.org; 05/2023) bearbeitet).....	12
Abbildung 5:	Luftbild (Quelle: Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation, bearbeitet).....	14
Abbildung 6:	RPS/RegFNP 2010 – Ausschnitt (Quelle: Regierungspräsidium Darmstadt)	14
Abbildung 7:	Alternativenprüfung – Analyse RPS/Reg FNP 2010 im Stadtbereich Steinau an der Straße (Quelle: Planungsbüro Fischer)	20
Abbildung 8:	Ertragsmesszahlen (Quelle: https://www.geoportal.hessen.de ; geringe Flächenabweichungen rundungs- und maßstabsbedingt).....	23
Abbildung 9:	Bodenfunktionsbewertung (Quelle: Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation, bearbeitet).....	24
Abbildung 10:	Jährlicher Flächenbedarf für PV-Freiflächenanlagen zur Erreichung des Zubauziels von 200 GW im Jahr 2030 bei einem Anteil von 50 % am PV-Zubau; Hochlauf gemäß BMWi, Eröffnungsbilanz Klimaschutz	42
Abbildung 11:	Ausschnitt aus dem Bebauungsplan – Entwurf (Quelle: Planungsbüro Fischer)...	46

A. Zusammenfassung

Die Stadt Steinau an der Straße beantragt die Zulassung einer Abweichung von Zielen des RPS/Reg FNP 2010. Auf einer Fläche von ca. 5,4 ha soll nordwestlich der Stadt Steinau an der Straße eine Freiflächen-Photovoltaikanlage entstehen.

Im RPS/Reg FNP 2010 ist das Antragsgebiet als Vorranggebiet für Landwirtschaft festgelegt. Die Errichtung der regionalplanerisch raumbedeutsamen Freiflächen-Photovoltaikanlage widerspricht damit – hinsichtlich der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen – den regionalplanerischen Zielsetzungen.

Die Beschlussvorlage kommt auf der Grundlage der in Anlage 1 beschriebenen voraussichtlichen Umweltauswirkungen der Abweichungszulassung (siehe dazu Kapitel E.II.2.a), Seite 37) zu dem Ergebnis, dass die Grundzüge der Planung nicht bereits deshalb berührt sind, weil die Zulassung der Abweichung möglicherweise mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden ist. Ferner wird dargelegt, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 Satz 1 Raumordnungsgesetz (ROG) für die Zulassung einer Abweichung von den Zielen Z3.4.1-3 (Vorranggebiet Siedlung) sowie Ziel Z10.1-10 (Vorranggebiet für Landwirtschaft) des RPS/Reg FNP 2010 auch im Übrigen vorliegen.

Im Rahmen der Ermessensausübung kommt die Beschlussvorlage zu dem Schluss, dass sich die Zulassung der Abweichung zwar im Hinblick auf die Bodenqualität, nicht aber hinsichtlich des Verhältnisses der Gesamtfläche der Stadt Steinau an der Straße zu den für die Nutzung der Solarenergie in Anspruch genommenen Fläche im Grenzbereich zwischen Typik und Atypik bewegt. Es wird vorgeschlagen, dass atypische Fälle aller Voraussicht nach dann vorliegen, wenn die Bauleitplanung zu Ermöglichung von Freiflächen-Photovoltaik einen Raum betrifft, dessen Bodenqualität zu den 20% der hochwertigsten Böden einer Kommune zählen (siehe Kapitel E.II.4.a), Seite 40). Es wird weiter vorgeschlagen, dass ein atypischer Fall im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG zudem dann vorliegt, wenn eine Kommune bereits 2% ihrer Flächen für die Nutzung der Solarenergie bauleitplanerisch ausgewiesen hat (siehe Kapitel E.II.4.b), Seite 41), sodass für die Stadt Steinau an der Straße mit einem entsprechenden Anteil von derzeit 0,2 % noch weit von diesem Wert entfernt ist..

B. Sachverhalt und Antragsbegründung

I. Ziel des Abweichungsantrags

Die Stadt Steinau an der Straße hat am 21. März 2023 gemäß § 2 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) den Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan „Solarpark Sarrod“ sowie die Änderung des Flächennutzungsplanes in der Gemarkung Sarrod beschlossen.

Die Stadt beabsichtigt damit die Ausweisung eines sonstigen Sondergebietes im Sinne § 11 Abs. 2 Baunutzungsverordnung (BauNVO) für eine Freiflächen-Photovoltaikanlage in der nördlichen Gemarkung Sarrod. Ziel der Planung sei die Errichtung eines Solarparks in Zusammenarbeit mit der regional ansässigen Firma next energy projects 2050 GmbH.

Damit solle eine nachhaltige Versorgung aus erneuerbaren Energien aufgebaut und in der Region gesichert werden. Darüber hinaus leiste die Stadt durch die Planung einen sinnvollen Beitrag zur sogenannten Energiewende und zur Förderung erneuerbarer Energien im städtischen Verantwortungsbereich.

Die Belange von Natur und Landschaft seien gemäß § 1a BauGB im Rahmen der Bauleitplanung zu behandeln. Da die Anlage außerhalb der gemäß § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Bereiche errichtet und betrieben werden solle, sei die Aufstellung eines Bebauungsplans sowie die Änderung des Flächennutzungsplans notwendig, um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für das Vorhaben zu schaffen.

II. Beschreibung des Planvorhabens

1. Lage der Stadt Steinau an der Straße im Raum

Die Stadt Steinau an der Straße ist ein Unterzentrum im nordöstlichen Main-Kinzig-Kreis. Sie liegt nach dem Landesentwicklungsplan Hessen in der Fassung der Fünften Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000 vom 16. Juli 2021 (GVBl., Seite 394 – im Folgenden Landesentwicklungsplan Hessen 2020) im verdichteten Raum (VR) sowie an einer überregionalen Entwicklungssachse entlang der Bundesautobahn BAB66.

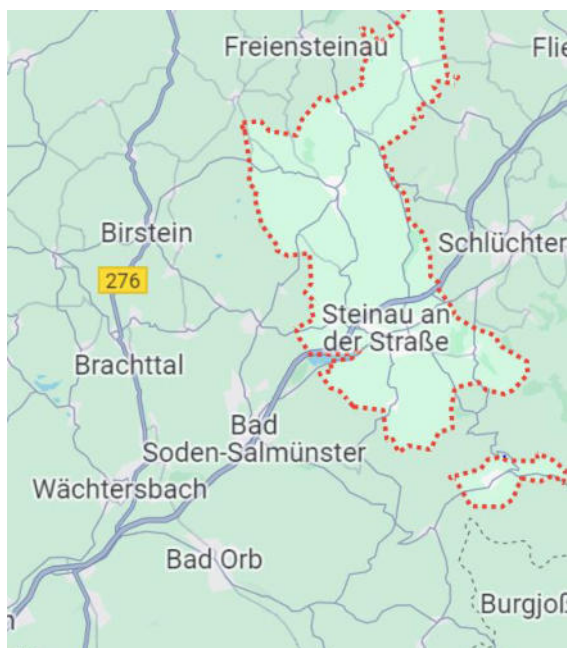


Abbildung 2: Lage der Stadt Steinau an der Straße im Raum (Quelle: Google Maps Kartendaten ©2024 Geobasis-DE/BKG)



Abbildung 3: Auszug aus dem Regionalplan Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplan 2010

Die Stadt Steinau an der Straße hat eine Größe von 10.515 ha, davon sind rund 3.750 ha Vorranggebiete und rund 2.900 ha Vorbehaltsgebiete für Landwirtschaft. Die durchschnittliche Ertragsmesszahl (EMZ) liegt bei 39. Im Stadtteil Sarrod liegt die durchschnittliche Ertragsmesszahl mit 42 geringfügig darüber (siehe auch Kapitel B.V.2.a), Seite 23). Die besten 30% der landwirtschaftlichen Böden weisen Ertragsmesszahlen von 41, die besten 20% von 45 und die besten 10% von 50 und mehr auf.

Mit Bescheid vom 1. August 2023 wurde der Stadt Steinau an der Straße die Entscheidung der Regionalversammlung Südhessen über die Zulassung einer Abweichung zur bauleitplanerischen Ausweisung einer Sonderbaufläche / eines Sondergebiets für Freiflächen-Photovoltaik mit einer Größe von rund 10 ha bekanntgegeben. Eine Fläche von rund 5 ha ist bereits bauleitplanerisch als Fläche für Freiflächen-Photovoltaik ausgewiesen. Bei Verwirklichung des vorliegend verfahrensgegenständlichen Vorhabens würden insgesamt 20,6 ha oder rund 0,2% der Fläche der Stadt Steinau an der Straße zur Nutzung der Sonnenenergie genutzt.

2. Lage des Planvorhabens / Räumlicher Geltungsbereich

Der räumliche Geltungsbereich des Plangebiets liegt nordwestlich der Stadt Steinau an der Straße, in der Gemarkung Sarrod. Das Plangebiet werde derzeit vollständig landwirtschaftlich für Ackerbau genutzt. Umgeben sei die Fläche von Grün- und Ackerland und werde zu allen Seiten durch landwirtschaftliche Wege eingegrenzt. Über den nördlichen Teil des Plangebiets hinweg verlaufe eine 20kV-Freileitung. In westlicher Richtung befände sich ein Aussiedlerhof mit landwirtschaftlichem Betrieb sowie Gewässerparzellen eines Bachlaufs. Das Gelände falle leicht nach Osten hin ab. Die Größe des Plangebiets umfasse insgesamt rd. 5,4 ha, die gänzlich auf das Sondergebiet entfalle.

Die verkehrliche Erschließung erfolge von der Landstraße L3178 zwischen den Stadtteilen Sarrod und Ulmbach, die auf einen landwirtschaftlichen Weg in Richtung Süden führe. Dieser wiederum verlaufe nach ca. 700 m zum Plangebiet. Die Stadt weist darauf hin, dass nur ein sehr geringes Fahrtenaufkommen durch Servicepersonal im Bedarfsfall zu erwarten sei und kein direkter Anschluss an die Landesstraße L3178 erfolge.



Abbildung 4: Lage des Plangebiets (Quelle: OpenStreetMap (www.openstreetmap.org; 05/2023) bearbeitet)

3. Konzeption des Vorhabens

Gemäß den Antragsunterlagen, sei die Errichtung einer Freiflächen-Photovoltaikanlage geplant, deren Solarmodule mittels einer Leichtmetallkonstruktionen aufgeständert werden sollen. Die übrigen Flächen seien Abstandsflächen zur Vermeidung von gegenseitiger Verschattung der Module respektive Flächen zur Zuwegung und Bewirtschaftung der Anlage und ihrer technischen Einrichtungen.

Die Module erreichten eine Höhe von zwischen 0,80 - 3,50 m. Die Gründung der Module im Untergrund erfolge mittels Ramppfählen aus Metall. Hierdurch werde ein minimaler Versiegelungsgrad gewährleistet. Die äußere Erschließung der gesamten Freiflächen-Photovoltaikanlage solle über die bereits bestehenden und weitgehend asphaltierten landwirtschaftlichen Wege erfolgen.

Nach Aussagen der Stadt seien die Voraussetzungen für die verkehrstechnische und bauplanerische Anbindung vorliegend durch vorhandene Wege gegeben. Ein mitunter temporärer Ausbau von landwirtschaftlichen Wegen außerhalb des Plangebietes sei aufgrund der Qualität und Ausgestaltung der bestehenden Zuwegungen aller Voraussicht nach nicht erforderlich.

Die Anbindung an das Stromnetz soll über zu verlegende Leitungen im Bereich bestehender landwirtschaftlicher Wege an den Einspeisepunkt im Bereich des Kinzigstausees erfolgen. Laut Aussage der Antragstellerin würden Synergien mit der Anbindung des geplanten Solarparks in Ulmbach in diesem Kontext gegenwärtig geprüft. Der Bau der Kabeltrassen zum Einspeisepunkt werde weitgehend in offener Bauweise entlang bestehender Wege erfolgen und damit nur sehr geringe Eingriffswirkungen nach sich ziehen.



Abbildung 5: Luftbild (Quelle: Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation, bearbeitet)

III. Vorgaben des RPS/Reg FNP 2010

Der Bereich des Plangebietes liegt im RPS/Reg FNP 2010 vollständig in einem Vorranggebiet für Landwirtschaft. Andere Gebietskategorien sind durch die Planung nicht betroffen.

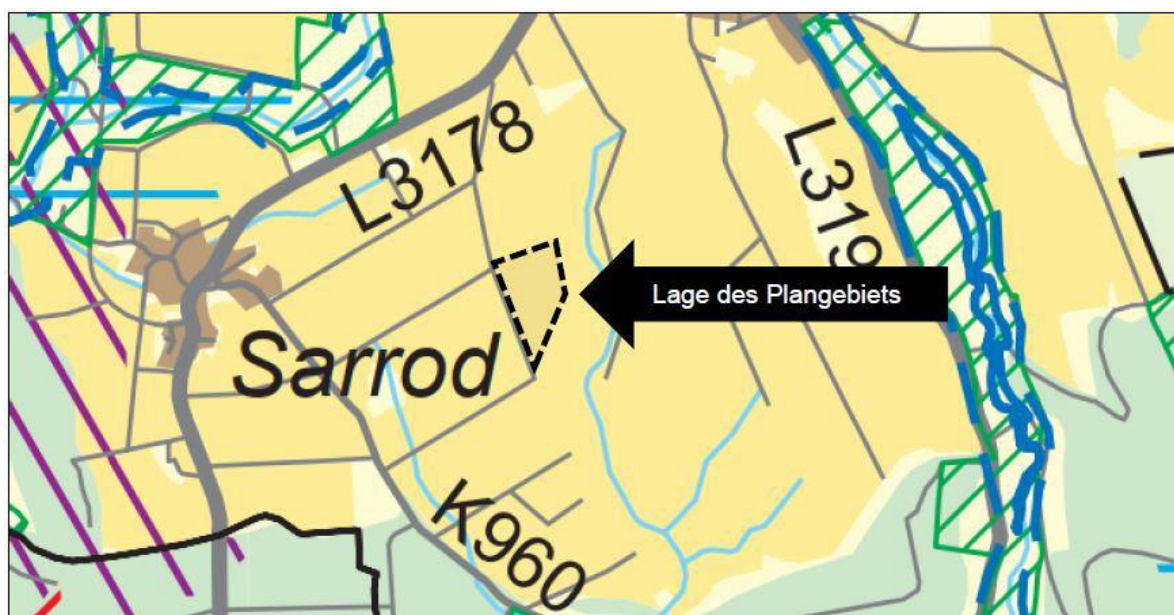


Abbildung 6: RPS/RegFNP 2010 – Ausschnitt (Quelle: Regierungspräsidium Darmstadt)

IV. Begründung des Abweichungsantrags

1. Energiewirtschaftliche Begründung – Auswirkung auf die Stromerzeugung und die Energiesicherheit

Laut Angaben der Antragstellerin soll der gesamte durch das Projekt erzeugte Strom in das öffentliche Stromnetz eingespeist und durch die Vergütung durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) gefördert werden.

Die ausgewählte Fläche erfülle die Anforderungen und Förderkriterien des EEG bzw. die Vergabe- und Ausschreibungskriterien der Bundesnetzagentur durch ihre Lage im Bereich einer „landwirtschaftlich benachteiligten Fläche“, in welchem die Freiflächen-solaranlagenverordnung seit dem 30. November 2018 in Hessen den Bau von Photovoltaikanlagen ermögliche.

Für den wirtschaftlichen Betrieb einer wettbewerbsfähigen und den Vergabe- und Ausschreibungskriterien der Bundesnetzagentur entsprechenden Anlage seien von Betreiberseite in aller Regel Anlagen mit einer zusammenhängenden Flächengröße von mindestens 5,0 ha zu projektieren.

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 ermöglichen. Die vorgesehene Anlage erfülle diese Kriterien.

2. Kriterien für die Ausweisung von Freiflächen- Photovoltaikanlagen der Stadt Steinau an der Straße

Um den Ausbau von Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung (u.a. Freiflächen-Photovoltaik) fachlich zu begleiten, zu steuern und möglichst naturverträgliche bzw. biodiversitätsfreundliche Anlagenorte sicherzustellen, verfüge die Stadt Steinau an der Straße über einen Leitfaden für die Flächenauswahl genannter Anlagen (Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 7. Februar 2023). Dieser beinhalte zu erfüllende Kriterien für die Ausweisung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen, die von Seiten der Bauleitplanung berücksichtigt werden sollen.

a) Ausschluss bestimmter Gebiete

„Die Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen im Außenbereich ist innerhalb folgender Gebiete ausgeschlossen (Ausschlussgebiete): Naturschutzgebiete, FFH-Gebiete, Wald/Vorranggebiete Forst (lt. Regionalplan), Flächen mit Konflikten wie geschützten Biotopen, vorhandenen Ausgleichsflächen, sonstigen Elementen mit besonderer Wertigkeit (Naturdenkmäler, Feld- und Einzelgehölze, Gehölzgruppen, Streuobstwiesen, Alleen, ehemalige Steinbrüche) [...].“ Das Plangebiet berühre keines der genannten Ausschlussflächen.

b) Flächenbegrenzung

„Die für die Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen zur Verfügung stehende Fläche soll auf max. 2% der landwirtschaftlichen Nutzfläche je Stadtteil der Stadt Steinau an der Straße begrenzt sein.“

Für die Gemarkung Sarrod weise die Stadt 5,9 ha für die Errichtung von Freiflächen Photovoltaikanlagen aus, die entsprechend 2% der landwirtschaftlichen Fläche innerhalb der Gemarkung ausmachen. Mit einer Gesamtfläche von insgesamt 5,4 ha liege die geplante Anlage innerhalb der zur Verfügung stehenden Fläche. Das Kriterium sei damit erfüllt. Weitere Anlagen in der Gemarkung seien gegenwärtig nicht geplant.

c) Keine Existenzgefährdung

„Es darf aktiven Landwirten keine Fläche entzogen werden, die zur Existenzsicherung notwendig sind. Die gesetzlichen Grundlagen aus dem Grundstücksverkehrsgesetz und Pachtrecht sind zu beachten.“

Die Planungsfläche sei vom Verpächter selbst bewirtschaftet worden und diene letztendlich nicht mehr der Existenzsicherung durch Bewirtschaftung. Das Kriterium sei somit erfüllt.

d) Zustimmungsvorbehalte

„Die Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen im Außenbereich ist innerhalb folgender Gebiete nur unter Zustimmungsvorbehalt von Fach- oder Raumordnungsbehörden (Zielabweichung) möglich:

Landschaftsschutzgebiete (Konflikt abhängig von Ausgestaltung und Einsehbarkeit – Projektierer muss Verträglichkeit nachweisen bzw. Behörden beteiligen), Vorranggebiet regionaler Biotopverbund, regionaler Grünzug und Vorranggebiet Landwirtschaft, Wasserschutzgebiete Zonen II und III, Festgesetzte und geplante Überschwemmungsgebiete.“

Das Plangebiet liege gemäß Regionalplan in einem Vorranggebiet Landwirtschaft. Auf den Sachverhalt sei unter dem Punkt „Räumlicher Geltungsbereich“ bereits eingegangen worden. Die frühzeitige Beteiligung zum Bebauungsplan habe ergeben, dass zur weiteren Abstimmung ein Zielabweichungsverfahren erforderlich sei, wodurch der vorliegende Antrag begründet sei.

e) Artenschutz

„Die Berücksichtigung erforderlicher Artenschutzbelange im Rahmen der Errichtung von Photovoltaik-Anlagen im Außenbereich ist durch Gutachten bzw. entsprechende Maßnahmen zu gewährleisten (im Vorfeld der Planung durch den Projektierer zu erbringen und mit der unteren Naturschutzbehörde abzustimmen).“

Im Zuge der weiteren Bauleitplanung werde ein Artenschutzrechtlicher Fachbeitrag erstellt, dessen Ergebnisse Eingang in die Planung bzw. in die Entwurfsfassung finden würden.

f) Flächen mit hoher Empfindlichkeit

„Die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Außenbereich ist innerhalb folgender Gebiete nur unter besonderer Berücksichtigung anderer Aspekte möglich: Sonstige Flächen mit hoher Empfindlichkeit (Naherholungseinrichtungen, Wanderwege, Aussichtspunkte, Denkmäler.“

Die Sichtbarkeit aus dem Ortsbereich sei nicht gegeben. Naherholungseinrichtungen, Aussichtspunkte und Denkmäler seien an der Fläche nicht gegenständlich und das Plangebiet und dessen Umgebung bringe auch keine bedeutende Funktion für die Naherholung oder den Tourismus ein.

g) Qualität landwirtschaftlicher Böden

„Landwirtschaftliche Flächen, die aufgrund ihrer Güte und Bewirtschaftungsart Einschränkungen für die Produktion von Lebensmitteln haben und geringere Erträge erwarten lassen. Insbesondere extensives Grünland auf Grenzstandorten sowie landwirtschaftliche Flächen mit geringem Ertragspotential erfüllen diese Kriterien. Ackerflächen sollen weiterhin ausschließlich der Nahrungsmittelproduktion vorbehalten bleiben.“

Auf der Fläche habe bisher vorwiegend der Anbau von Energiepflanzen zur Vergärung in Biogasanlagen stattgefunden. Im Rahmen der Fruchtfolge könne natürlich der Anbau von Nahrungsmitteln wie Getreide, etc. nicht ausgeschlossen werden. Aufgrund der begrenzten Flächeninanspruchnahme könne das Projekt dennoch als vertretbar eingestuft werden.

h) Weitere Planungsvorgaben

Im Rahmen ihres Freiflächen-Photovoltaikanlagen-Konzepts hat die Stadt Steinau an der Straße weitere Vorgaben für die Bauleitplanung beschlossen. Diesbezüglich wird auf Kapitel 3 des Zielabweichungsantrags der Stadt Steinau an der Straße, dort insbesondere Seiten 11 ff. verwiesen.

3. Alternativenprüfung

Die Stadt Steinau an der Straße habe sich im Vorfeld und während der Durchführung der bisherigen Bauleitplanung auch auf regionalplanerischer Ebene mit Alternativflächen und -möglichkeiten beschäftigt und eine Analyse des Stadtgebietes im RPS/Reg FNP 2010 vorgenommen. Zur besseren Nachvollziehbarkeit stellt die nachfolgende Karte unterschiedliche Teilbereiche (TB) des Stadtgebiets dar, die hinsichtlich ihrer Vorgaben aus dem RPS/Reg FNP 2010 analysiert worden seien:

a) Standortalternativen

Dieser Bereich wird mit Ausnahme der Waldflächen und der Bereiche um die prägenden Fließgewässer fast ausnahmslos durch Vorranggebiete Landwirtschaft geprägt. Der hier vorliegend beantragte Standort befindet sich in diesem Teilbereich.

Die Freiflächen in den Gemarkungen der im Vogelsberg gelegenen Stadtteile stellen sich weitgehend und nur mit sehr wenigen Ausnahmen ebenfalls als Vorranggebiete Landwirtschaft dar.

Gleiches gilt für den räumlichen Bereich rund um Hintersteinau, der ebenfalls und fast ausnahmslos durch Vorranggebiete Landwirtschaft geprägt ist. Die in der Plankarte des RPS/Reg FNP 2010 kaum zu erkennenden Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft sind auch hier aufgrund ihrer geringen Größe nicht als wesentliche Alternativen zu bewerten.

Die Flächen rund um Marborn stellen sich ebenfalls als Vorranggebiete Landwirtschaft und zudem als Regionaler Grünzug dar.

Vergleichbare Aussagen lassen sich auch für die östlich der Kernstadt liegenden Freibereiche erkennen. Weite Bereiche sind hier dem Vorranggebiete Landwirtschaft und dem Regionalen Grünzug zuzurechnen. Waldflächen und Vorranggebiete Natur und Landschaft können zudem weitgehend als Standorte für Freiflächen-Photovoltaik ausgeschlossen werden.

Die Freibereiche westlich der Kernstadt und rund um Seidenroth sind ebenfalls durch weitläufige Vorranggebiete Landwirtschaft und in Teilen dem Regionalen Grünzug gekennzeichnet.

Rund um Marjoß lassen sich neben dem Verlauf der Jossa und der dort bestehenden Restriktionen ebenfalls weitgehend Vorranggebiete Landwirtschaft erkennen.

Die Betrachtung des RPS/RegFNP 2010 zeige, dass nahezu alle Freibereiche im Stadtgebiet von Vorranggebieten Landwirtschaft und im Tal der Kinzig zusätzlich durch den Regionalen Grünzug geprägt sind. Für die Stadt Steinau an der Straße sei es damit de facto unmöglich, die für die Energiewende (siehe auch Grundsatz G 3.4.1-2 des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019) erforderlichen Freiflächenanlagen auf andere und vermeintlich weniger konfliktreiche Standorte zu lenken.

Nach Auffassung der Stadt Steinau an der Straße werde die Inanspruchnahme des hier in Rede stehenden Vorranggebietes für Landwirtschaft auf Basis des Kriterienkatalogs für die Ausweisung von Freiflächen-Photovoltaik der Stadt als zielführend und vertretbar erachtet, zumal gemäß Grundsatz G3.4.1-4 des TPEE nach einer Einzelfallprüfung und unter bestimmten Voraussetzungen Vorranggebiet für Landwirtschaft für Photovoltaik-Freiflächen- und Solarthermieranlagen u.a. beanspruchbar seien.

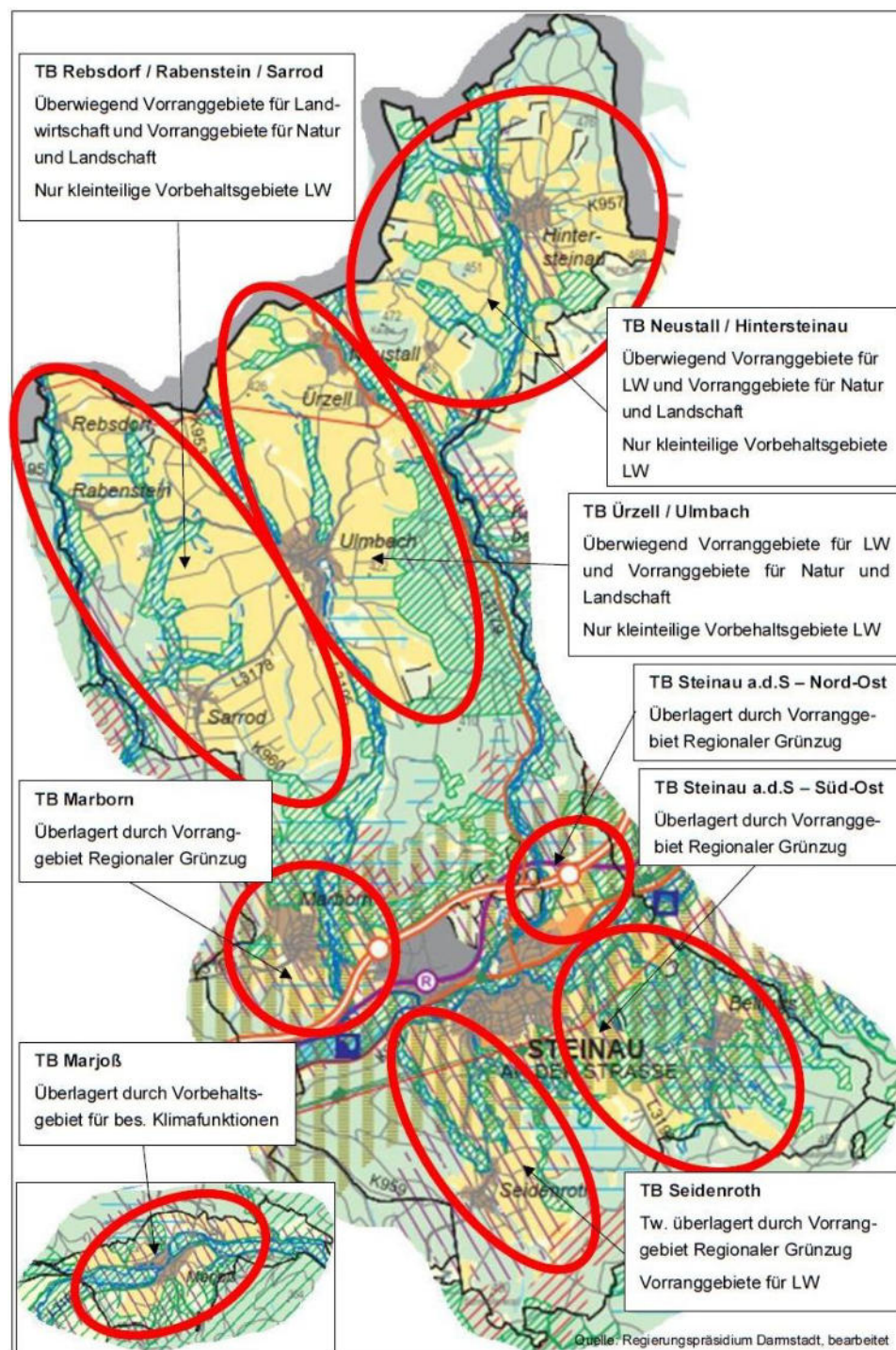


Abbildung 7: Alternativenprüfung – Analyse RPS/Reg FNP 2010 im Stadtbereich Steinau an der Straße (Quelle: Planungsbüro Fischer)

b) Alternative Agri-Photovoltaikanlagen

Die sogenannten Agri-Photovoltaikanlagen seien im Vergleich zu den herkömmlichen „Solarparks“ in Hessen noch nicht in größerem Ausmaß etabliert.

Die Wirtschaftlichkeit, die Flächeneffizienz und die Vereinbarkeit mit der vor Ort vorherrschenden landwirtschaftlichen Produktion hingen sehr stark vom jeweiligen Einzelfall und den standörtlichen Rahmenbedingungen ab. Neben einem deutlich höheren technischen Aufwand hätten diese Anlagen auch größere Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild durch den höheren Aufbau. Der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (<https://lh.hessen.de>) stelle in diesem Zusammenhang fest, dass Agri-Photovoltaikanlagen für einige landwirtschaftliche Betriebe in Hessen eine interessante Alternative zur Diversifizierung des Betriebseinkommens darstellen könnten, insbesondere da das neue EEG 2023 für solche Anlagen erstmals Fördertatbestände schaffe. [...] Anlagenbauart und pflanzliche Produktion (Fruchtfolgegestaltung, Dauerkulturen) müssten optimal aufeinander abgestimmt werden, um eine möglichst hohe Flächennutzungseffizienz und wirtschaftlichen Erfolg zu erzielen.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergebe sich, dass die sogenannte Agri-Photovoltaik aktuell noch nicht in größerem Maßstab erprobt sei und vor allem auch nicht kurzfristig einen nennenswerten Beitrag zur Energiewende leisten könne.

Um den Ausbau erneuerbarer Energien möglichst schnell weiter voranzutreiben und einen Beitrag zur Energiewende auf lokaler Ebene leisten zu können, sehe die Stadt Steinau an der Straße daher zum jetzigen Zeitpunkt davon ab, eine solche Entwicklung zu etablieren.

c) Schwimmende Photovoltaikanlagen

Im Stadtgebiet befänden sich mit Ausnahme des Kinzig-Stausees keine weiteren großflächigen Fließ- oder Stillgewässer, die die Voraussetzungen und Flächenverfügbarkeit für die Nutzung von schwimmenden Photovoltaikanlagen erfüllten. Der Kinzig-Stausee befände sich teilweise innerhalb des Stadtgebiets, würde aber primär zum Hochwasserschutz und zur Niedrigwasseraufhöhung sowie zur Stromerzeugung genutzt. Daneben diene der Stausee auch der Naherholung und dem Tourismus. Durch Nutzung des Stausees könne es zu Veränderungen des Pegelstands und damit auch zur Einschränkung einer möglichen Nutzfläche für schwimmende Photovoltaik-Anlagen kommen.

Aufgrund der nur teilräumigen Lage innerhalb des Stadtgebiets sowie dem Erhalt der derzeitig bereits vielfältigen Funktionen des Stausees, sei von einer Ausweitung der Nutzungen durch schwimmende Photovoltaikanlagen abzusehen.

V. Ziele der Raumordnung

Der RPS/Reg FNP 2010 stellt den Bereich des Plangebietes gänzlich als Vorranggebiet für Landwirtschaft dar und liege damit außerhalb eines festgelegten Vorranggebiets Siedlung. Gegen beide Ziele wird verstoßen.

1. Ziel Z3.4.1-3 – Vorranggebiet Siedlung

Die Stadt Steinau an der Straße sei sich bewusst, dass das vorliegende Planvorhaben zur Festsetzung eines Sondergebietes zunächst nicht mit der vorstehend genannten Zielvorgabe des RPS/Reg FNP 2010 übereinstimmt, da sich das vorgesehene Sondergebiet außerhalb der Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung befinde.

In der Stadt Steinau an der Straße stünden im städtebaulichen Bestand keine Flächen zur Verfügung, die ein Potential in der vorliegend projektierten und für einen wirtschaftlichen Betrieb erforderlichen Größenordnung aufweisen. Darüber hinaus könnten die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung ausschließlich mit der Entwicklung von Dachflächen nicht erreicht werden. Aus diesem Grund würden auch die Vorranggebiete Siedlung, Planung ausgeschlossen, die der künftigen Siedlungstätigkeit für Wohn- und Mischbauflächen vorbehalten werden sollen.

Formal liege somit zwar ein Zielverstoß vor, da Sonderbauflächen ausschließlich im Vorranggebiet Siedlung dargestellt bzw. entsprechende Sondergebiete festgesetzt werden dürften. Allerdings seien Vorranggebiete Siedlung auch gemäß Grundsatz G3.4.1-3 des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019 für die Ansiedlung von Freiflächen-Photovoltaik grundsätzlich ungeeignet.

2. Betroffenes Ziel Z 10.1-10 – Vorranggebiet für Landwirtschaft

Die vorliegend beantragte Planung stehe zunächst formal nicht im Einklang mit der Zielvorgabe Z10.1-10 des RPS/RegFNP 2010. Das Plangebiet beanspruche circa 5,4 ha Vorranggebiet für Landwirtschaft, so dass das zu beachtende Ziel zunächst nicht gewahrt werde. Nachfolgend erfolge die Auseinandersetzung mit den einzelnen Teilfunktionen dieser Gebietskategorie:

a) Landwirtschaftliche Bodenfunktionen

Das Plangebiet zeichne sich durch die Nutzung als Ackerland aus und werde ackerbaulich genutzt. Die Flächengröße betrage 5,4 ha, von denen 4,3 ha durch Solarmodule genutzt werden könnten. Die für die Gemarkung Sarrod zugrunde zu liegende durchschnittliche Ertragsmesszahl liege gemäß Hessischem Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie bei EMZ = 42 (Quelle: <https://www.hlnug.de/the-men/boden/auswertung/kompensationsflaechen-naturschutz/tabelle-emzar>). Das Plangebiet selbst weise Ertragsmesszahlen zwischen EMZ = 32 und 58 auf und entspreche im Mittel in etwa der durchschnittlichen Ertragsmesszahl der Gesamtgemarkung (gewichteter Durchschnitt entsprechend der Flächenanteile = EMZ 44).

- rund 0,60 ha mit einer Ertragsmesszahl von 32
- rund 3,45 ha mit einer Ertragsmesszahl von 42
- rund 1,45 ha mit einer Ertragsmesszahl von 52



Abbildung 8: Ertragsmesszahlen (Quelle: <https://www.geoportal.hessen.de>; geringe Flächenabweichungen rundungs- und maßstabsbedingt)

In der Bodenfunktionsbewertung (Bodenschutz in der Planung) gemäß Bodenviewer Hessen werde das Plangebiet mit der Einstufung „gering“ (rund 0,8 ha) bis „mittel“ (rund 4,6 ha) eingestuft. Es handle sich dementsprechend um eine durchschnittliche landwirtschaftliche Fläche in der Gemarkung Sarrod.

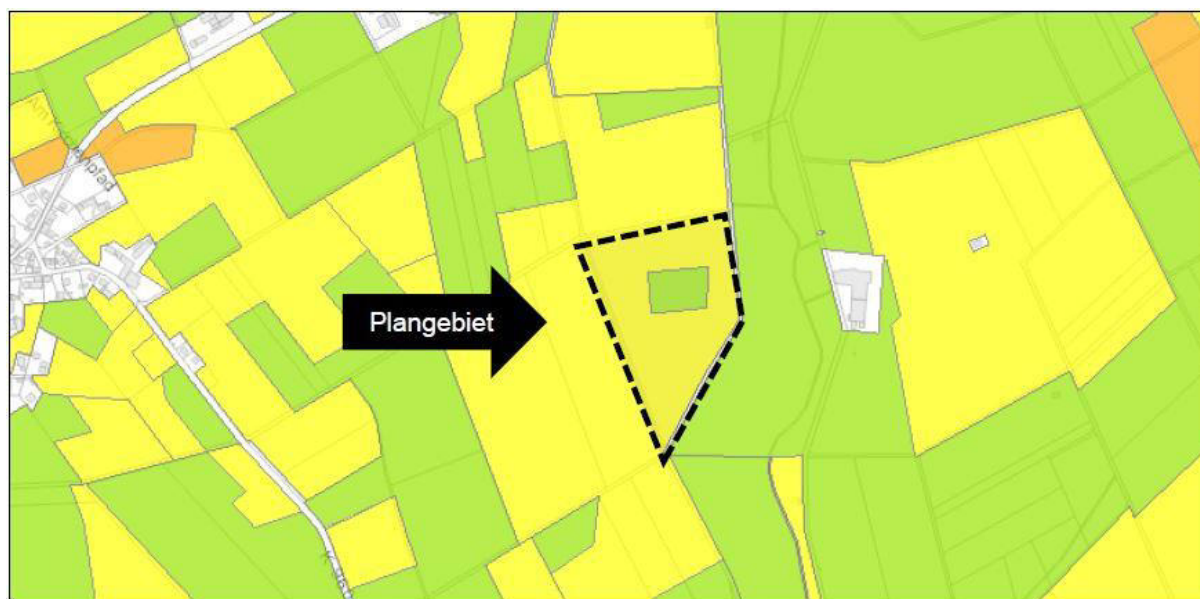


Abbildung 9: Bodenfunktionsbewertung (Quelle: Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation, bearbeitet)

Die Stadt Steinau an der Straße erkenne die Bedeutung der landwirtschaftlichen Produktion grundsätzlich an. In gleichem Maße sei aber auch die Bereitstellung von Flächen zur Erzeugung regenerativer Energie eine bedeutende kommunale Aufgabe. Es seien daher die in Kapitel B.IV.2 (Seite 15) dargestellten Kriterien für die Ausweisung von Flächen für Freiflächen-Photovoltaik aufgestellt worden, welche die Inanspruchnahme der landwirtschaftlichen Nutzfläche je Stadtteil auf 2% der landwirtschaftlichen Flächen (entspricht in der Gemarkung Sarrod rund 5,9 ha) begrenze. Das vorliegende Plangebiet werde dementsprechend, hinsichtlich Lage, Ertragsmesszahl und Größe als ausgewogener Kompromiss der zum Teil entgegenstehenden übergeordneten planerischen Nutzungsinteressen angesehen.

Darüber hinaus erfülle die ausgewählte Fläche als „landwirtschaftlich benachteiligte Fläche“ die Anforderungen und Förderkriterien des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) bzw. die Vergabe- und Ausschreibungskriterien der Bundesnetzagentur. Die Einstufung als „landwirtschaftlich benachteiligtes Gebiet“ sei für die Beurteilung der planerischen bzw. bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit zwar nicht entscheidend, allerdings ließe sich über die Vergabe- und Ausschreibungskriterien sehr wohl auch eine räumliche Steuerungsfunktion des Gesetz- und Verordnungsgebers ableiten.

Ferner merkt die Stadt an, dass die potentielle Ertragsfunktion der Flächen durch die Installation der Anlage im Rammverfahren nicht nachhaltig negativ beeinflusst würde, wenngleich die Fläche durch das Vorhaben der intensiven landwirtschaftlichen Produktion natürlich nicht mehr zur Verfügung stehe. In Bezug auf die Erosionsgefahr ließe sich festhalten, dass sich diese künftig verringern werde, da sich der Bodenbedeckungsgrad durch die Grünlandnutzung unter den Modulen im Vergleich zur bisherigen ackerbaulichen Nutzung erhöhen werde.

b) Betriebliche Agrarstruktur

Abschließend seien auch keine negativen Beeinträchtigungen der Agrarstruktur (z.B. durch betriebsgefährdende Effekte in Folge eines Entzugs von Produktionsflächen) zu erkennen. Die Inanspruchnahme der bisherigen landwirtschaftlichen Fläche erfolge in Abstimmung und in Kooperation mit dem bisherigen Bewirtschafter und Eigentümer. Durch das Planvorhaben ergebe sich demnach keine unmittelbaren betriebsgefährdenden Effekte.

Zusammenfassend sei daher festzustellen, dass eine Inanspruchnahme des Plangebietes zur Produktion erneuerbarer Energie vorliegend als städtebaulich zielführend und vertretbar eingestuft werden könne.

3. Grundsätze der Raumordnung

Für das Plangebiet gelten die Grundsätze des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien (TPEE) 2019. Diese Festlegungen haben entsprechend Grundsatzcharakter und sind im Zuge der kommunalen Bauleitplanung zu berücksichtigen, jedoch der Abwägung zugänglich. Auf die im Sachlichen Teilplan Erneuerbare Energien (TPEE) 2019 textlich formulierten Grundsätze G3.4.1-1 bis G3.4.1-7 wird in den Antragsunterlagen sehr ausführlich eingegangen.

C. Vorprüfung nach § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG

Auf Grund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. September 2023 – 4 C 6.21 (BeckRS 2023, 26061) haben sich die Anforderungen an die Zulassung einer Abweichung geändert. Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass die Grundzüge der Planung im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 Raumordnungsgesetz (ROG) berührt sind, wenn eine entsprechend § 8 Abs. 2 ROG durchzuführende überschlägige Vorprüfung ergibt, dass die Zulassung der Abweichung möglicherweise mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden sein wird. In diesem Fall ist anstelle einer Zielabweichung eine Änderung des RPS/Reg FNP 2010 erforderlich.

Für die Vorprüfung sind Unterlagen nötig, die die möglicherweise von dem Vorhaben ausgehenden Umweltauswirkungen beschreiben (mögliche negative, als auch mögliche positive). Die Beschreibung soll entsprechend den Kriterien der Ziffer 2 der Anlage 2 zum Raumordnungsgesetz gegliedert sein. Die Antragstellerin hat die für die Vorprüfung nötigen Unterlagen, die die möglicherweise von dem Vorhaben ausgehenden Umweltauswirkungen beschreiben (mögliche negative, als auch mögliche positive) vorgelegt (siehe Anlage 1). Die Beschreibung ist entsprechend den Kriterien der Ziffer 2 der Anlage 2 zum Raumordnungsgesetz gegliedert. Die Ausführungen sind vollständig.

Der hier in Rede stehende Antrag auf Zulassung einer Abweichung von den Zielen des RPS/RegFNP 2010 bezieht sich auf ein Vorhaben, welches bereits die frühzeitige Beteiligung nach § 4 Abs. 1 BauGB im Bauleitplanverfahren durchlaufen hat. Zur dort vorgenommenen Umweltprüfung wurden die Behörden und Träger öffentlicher Belange entsprechend beteiligt. Der Kreis der beteiligten Behörden und Träger öffentlicher Belange deckt sich mit dem Kreis der öffentlichen Stellen, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen des Raumordnungsplans – bzw. vorliegend der Zulassung der Abweichung – berührt werden kann. Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung auf Bebauungsplanebene wurden u.a. die in § 1 Abs. 6 BauGB und in Anlage 1 zum BauGB erforderlichen umweltbezogenen Aspekte auf lokaler Ebene (Bebauungs-/Flächennutzungsplan) betrachtet und bewertet.

Der von der Antragstellerin vorgelegten Beschreibung der Auswirkungen des Vorhabens ist zu entnehmen, dass dessen Auswirkungen größtenteils auf die Planfläche begrenzt sind.

Dies gilt insbesondere für die anlagenbedingten Wirkungen durch die Überdeckung des Bodens durch die Solarmodule (Beschattung, Veränderung des Bodenwasserhaushalts, Erosion). Demgegenüber wirken sich Lichtemissionen (Lichtreflexe, Spiegelungen, Polarisation des reflektierten Lichts), visuelle Wirkungen (optische Störung, Silhouetteneffekt) sowie die Zerschneidung der freien Landschaft in geringem Maße auch außerhalb des Plangebiets aus. Von dem Vorhaben sind keine der in Ziffer 2.6. der Anlage 2 zum Raumordnungsgesetz genannten Schutzgebiete betroffen.

D. Beteiligung der Gebietskörperschaften sowie der Fachbehörden

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

I. Regierungspräsidium Darmstadt

1. Obere Naturschutzbehörde, Dezernat V 53.1 – Naturschutz (Planungen und Verfahren)

Ein Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet für Natur und Landschaft sei durch die Planung nicht betroffen. Von der Zielabweichung werde kein ausgewiesenes oder geplantes Natur- oder Landschaftsschutzgebiet überlagert. Das in ca. 550 m Entfernung befindliche Landschaftsschutzgebiet (LSG) „Auenverbund Kinzig“ werde durch das Vorhaben nicht beeinträchtigt, das gilt auch für das im Abstand von ca. 720 m liegende FFH-Gebiet 5522-303 „Talauen bei Freiensteinau und Gewässerabschnitt der Salz“. Seitens des Naturschutzes bestehen daher keine Bedenken gegen das beantragte Zielabweichungsverfahren.

Im Bebauungsplanverfahren sei sicherzustellen, dass der Planung keine unüberwindbaren Hindernisse durch den besonderen Artenschutz im Sinne des § 44 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) entgegenstehen. Wie bereits in den Unterlagen zum Bauleitplanverfahren „Solarpark Sarrod“ angekündigt, sei im weiteren Planverfahren eine faunistische Kartierung im Bereich der geplanten Anlage samt angrenzender Flächen sowie eine artenschutzrechtliche Prüfung erforderlich. Die Belange des Artenschutzes erschienen als auf der Ebene der Bauleitplanung lösbar.

2. Dezernat III 31.2 Bauleitplanung

Die Stadt Steinau an der Straße plant außerhalb eines im RPS/RegFNP 2010 festgelegten Vorranggebiets Siedlung ein rund 5,4 ha umfassendes Sondergebiet bzw. Sonderbaufläche für Freiflächen Photovoltaikanlagen bauleitplanerisch auszuweisen.

Formal gesehen handele es sich vorliegend um eine Abweichung von Ziel Z3.4.1-3 des RPS/RegFNP 2010, allerdings komme diesem Zielverstoß keine eigenständige Bedeutung zu, da bezüglich der Gesamtfläche auch von anderen Zielfestlegungen abgewichen werde. Von Dezernat III 31.2 werden entsprechend keine Bedenken bezüglich einer möglichen Abweichungszulassung von Ziel Z3.4.1-3 vorgebracht.

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

Die obere Landwirtschaftsbehörde nimmt zu dem vorliegenden Zielabweichungsverfahren wie folgt Stellung:

Das Plangebiet habe eine Größe von rund 5,4 ha und werde derzeit vollständig landwirtschaftlich für Ackerbau genutzt. Im RPS/Reg FNP 2010 sei das Gebiet sowie die weiträumige Umgebung als Vorranggebiet für Landwirtschaft festgelegt und sollte daher dauerhaft für eine landwirtschaftliche Nutzung erhalten bleiben. Das gesamte Umfeld sei durch landwirtschaftliche Nutzungsstrukturen (Grün- und Ackerlandflächen) geprägt; in westlicher Richtung befindet sich nahegelegenen ein Aussiedlerhof mit landwirtschaftlichem Betrieb.

Als Vorranggebiete für Landwirtschaft seien gerade Flächen mit einer sehr guten Eignung für die Landwirtschaft und einer guten Bodenqualität ausgewiesen, die besonders schützenswert sind. Dementsprechend sei im Landwirtschaftlichen Fachplan Südhessen (LFS) die Fläche des Plangebiets in der höchsten Wertigkeitsstufe 1a der fünf Feldflurfunktionen aufgeführt. Bei der betroffenen Fläche handele es sich um einen größeren Ackerschlag, der gut erschlossen und mit modernsten landwirtschaftlichen Maschinen effektiv zu bewirtschaften sei. Gegenwärtig werde die Fläche als Ackerland genutzt und weise überwiegend ein hohes Ertragspotenzial mit Ackerzahlen von 42 und 58 auf sowie lediglich am östlichen Rand in einem Umfang von ca. 11% eine für die Gemarkung Sarrod unterdurchschnittliche Ertragsmesszahl von 32. Bei Umsetzung der Planung werde fruchtbares Ackerland unwiederbringlich oder zumindest für 30 Jahre für eine primär landwirtschaftliche Nutzung verloren gehen und damit die Möglichkeit der regionalen bzw. wohnortnahen Nahrungsmittelproduktion stark eingeschränkt und reduziert werden. Bezüglich einer Inanspruchnahme der Planfläche bestehen daher aus landwirtschaftlicher Sicht Bedenken.

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass insgesamt lediglich 17,2 % der Gebietsfläche des Main-Kinzig-Kreises regionalplanerisch als Vorranggebiet für Landwirtschaft ausgewiesen seien; das entspreche 568 m² pro Einwohner und sei damit für eine regionale Versorgung bei weitem nicht ausreichend. Boden sei nicht allein als Fläche, sondern als ein hochrangiger Bestandteil des Ökosystems zu sehen. Die stetig knapper werdende Ressource fruchtbarer Boden sei nicht vermehrbar.

Zudem habe die Stadt Steinau an der Straße bereits ein Bauleitplanverfahren zur Errichtung eines Solarparks im Stadtteil Ulmbach durchgeführt. Die betroffene Fläche mit einer Größe von etwa 10 ha war ebenfalls regionalplanerisch als Vorranggebiet für Landwirtschaft festgelegt, weshalb die Stadt Steinau an der Straße eine Abweichung von den Zielen des RPS/Reg FNP 2010 beantragt habe. In Verbindung mit dem vorliegenden Bauleitplanverfahren würden insgesamt 15 ha fruchtbarster Produktionsflächen der Gebietsfläche der Stadt Steinau an der Straße einer landwirtschaftlichen Nutzung entzogen. Unter Verweis auf die aktuelle politische Lage in Europa und insbesondere den hohen Flächenverbrauch in Hessen (ca. 3 ha pro Tag) sei der Verlust der hochwertigen Ackerfläche äußerst bedenklich.

Die obere Landwirtschaftsbehörde weist ausdrücklich darauf hin, dass im Sachlichen Teilplan Erneuerbarer Energien (TPEE) 2019 des RPS/Reg FNP 2010 ausgeführt wird, dass Freiflächen-Photovoltaik nur nachrangig in Vorrang-/Vorbehaltsgebieten für Landwirtschaft errichtet werden sollen, soweit in der Region die Bereiche Deponien, Hallen, sonstige geeignete Brachen u. ä. ausgeschöpft sind.

Das Plangebiet befinde sich nicht in einem privilegierten Bereich zur Nutzung von Freiflächen-Photovoltaik im Sinne des § 35 Abs.1 Nr. 8 b) Baugesetzbuch.

Im Regierungsbezirk Darmstadt stehen ausreichend privilegierte Flächen zur Nutzung von Solarenergie zur Verfügung, wobei selbst eine Beanspruchung von in einem Vorbehaltsgebiet für Landwirtschaft liegenden Flächen ausreichen können, um das Ziel des Hessischen Energiegesetzes, Freiflächen-Photovoltaikanlagen in einer Größenordnung von 1% der Fläche des Landes Hessens zu realisieren, erreichen zu können. Im Hinblick auf das gesetzliche Erfordernis des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden des § 1a Baugesetzbuch sei eine Beanspruchung landwirtschaftlicher Flächen für Photovoltaikanlagen außerhalb von privilegierten Bereichen und insbesondere in einem regionalplanerisch ausgewiesenen Vorranggebiet für Landwirtschaft entschieden abzulehnen.

Die Stadt Steinau an der Straße habe Kriterien für die Ausweisung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen innerhalb des Stadtgebietes aufgestellt, die mit der vorliegenden Planung teilweise nicht vereinbar sind:

Entgegen dem Beschluss der Stadt Steinau an der Straße würden vorliegend „Ackerflächen [... nicht] weiterhin ausschließlich der Nahrungsmittelproduktion vorbehalten bleiben“.

Es handele sich vorliegend um eine Ackerfläche; auch wenn auf dieser zuletzt Energiepflanzen zur Vergärung in Biogasanlagen angebaut worden seien, ändere dies nichts an dem jederzeit umsetzbaren Potential eines Anbaus von Nahrungsmitteln. Eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung sei im Gegenteil stets auf wechselnde Fruchtfolgen angewiesen, um die Bodenfruchtbarkeit einer Fläche dauerhaft zu gewährleisten.

Auch das Kriterium eines Mindestabstandes von 400 m zu tierhaltenden Betrieben (bei Zustimmung des Betriebes im Einzelfall geringer) werde nicht eingehalten. Die Entfernung zu dem östlich des Plangebiets befindlichen landwirtschaftlichen Betrieb betrage rund 200 m. Der Betrieb solle seine Zustimmung zur Planung mitgeteilt haben; eine Gestattungserklärung soll vorliegen. Diese sei den Antragsunterlagen jedoch nicht beigefügt.

Sofern die Zielabweichung zugelassen und die Planung weiterverfolgt werden sollte, dürften für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen keine weiteren landwirtschaftlichen Flächen und insbesondere keine in einem Vorranggebiet für Landwirtschaft liegende Ackerflächen beansprucht werden. Maßnahmen in/an Gewässern oder im Wald sowie der Ankauf von Biotopwertpunkten von bereits umgesetzten Maßnahmen würden begrüßt.

Aus Sicht des öffentlichen Belanges Landwirtschaft/Feldflur handele es sich vorliegend um einen atypischen Fall, weshalb Bedenken gegen die Planung bestehen. Das Plangebiet liege inmitten der freien Feldflur und inmitten eines großflächigen Vorranggebiets Landwirtschaft, sodass bei Planverwirklichung die bestehende Agrarstruktur beeinträchtigt werde. Von der Planung betroffen ist eine sehr hochwertige Ackerfläche (höchste Wertigkeitsstufe 1a des Landwirtschaftlichen Fachplans Südhessen, Ertragsmesszahlen überwiegend überdurchschnittlich mit 42 und 58, lediglich 11% der Fläche mit Ertragsmesszahl 32). Die kumulierende Wirkung auf den öffentlichen Belang Landwirtschaft und die Agrarstruktur durch die Planung des Solarparks im Stadtteil Ulmbach auf einer Fläche von 10 ha eines Vorranggebiets Landwirtschaft sei hinreichend zu würdigen.

Der stetig fortschreitende Verlust der knappen Ressource Boden bzw. landwirtschaftlicher Produktionsfläche könne nicht hingenommen werden, auch nicht zugunsten der zweifellos ebenfalls erforderlichen Energiegewinnung, da für letztere Alternativflächen durchaus außerhalb der Vorranggebiete Landwirtschaft zur Verfügung stünden, Auch eine Gewährleistung der Ernährungssicherheit liegt im öffentlichen Interesse.

II. Kreisausschuss des Main-Kinzig-Kreises

1. Allgemein

Die Gesetzesänderung von Anfang des Jahres 2023 (§ 35 Abs. 1, Nr. 8 lit. b) BauGB) wird voraussichtlich dazu führen, dass entlang von Bahnlinien und Autobahnen, welche auch durch Steinau an der Straße führen, vermehrt Freiflächen-Photovoltaikanlagen in die Projektierung kommen. Solche privilegierten Anlagen unterliegen nicht mehr dem direkten Einfluss der kommunalen Planungshoheit. Es wird deshalb angeregt, mit weiteren Angebotsplanungen für Freiflächen-Photovoltaik eher zurückhaltend zu agieren.

2. Landwirtschaft

Da das Plangebiet im RPS/Reg FNP 2010 als Vorranggebiet Landwirtschaft festgelegt wird, bestehen Bedenken gegen die Planung. Die Planung liege außerhalb des privilegierten Bereiches zur Nutzung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen im Sinne des § 35 Abs.1 Nr. 8 lit. b) BauGB. Im Sachlichen Teilplan Erneuerbarer Energien (TPEE) 2019 des RPS/Reg FNP 2010 werde ausgeführt, dass Freiflächen-Photovoltaikanlagen nur nachrangig in Vorrang-/ Vorbehaltsgebieten für Landwirtschaft errichtet werden sollen.

Im Regierungsbezirk Darmstadt stünden für die Ausweisung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen ausreichend privilegierte Flächen zur Nutzung zur Verfügung. Selbst eine Beanspruchung von in Vorbehaltsgebieten für Landwirtschaft liegenden Flächen könne ausreichen, um das Ziel des Hessischen Energiegesetzes zu erreichen. Eine Beanspruchung landwirtschaftlicher Flächen eines regionalplanerisch ausgewiesenen Vorranggebiets für Landwirtschaft und fernab von Autobahnen oder zweigleisigen Schienenwegen zur Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen sei im Hinblick auf das gesetzliche Erfordernis des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden des

§ 1a BauGB (vgl. §1a Abs. 2 Satz 2: Landwirtschaftlich (...) auf das notwendige Maß zu begrenzen).

Auch die untere Landwirtschaftsbehörde weist explizit auf die Kriterien zur Ausweisung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen der Stadt Steinau an der Straße hin, denen das vorliegende Planvorhaben nicht vollständig gerecht werde.

Die Inanspruchnahme und Überbauung von Freiflächen mit Photovoltaikanlagen seien so gering wie möglich zu halten. Bereiche, die als Vorranggebiete für Landwirtschaft im RPS/Reg FNP 2010 ausgewiesen seien, seien von entsprechenden Planungen auszusparen. Die vorhandenen hohen Potenziale auf Dachflächen von zum Beispiel Mehrfamilienhäusern, Gewerbe- und Industriebauten sowie über Parkplatzflächen seien vorrangig zu erschließen.

In dem Antrag zur Zielabweichung zum RPS/Reg FNP 2010 vom 4. Dezember 2023 werde unter Punkt 2.2 mitgeteilt, dass die Fläche aufgrund ihrer Bodenfunktionsbewertung nach diesseitiger Einschätzung keine bedeutende Rolle einnehme. Diese Einschätzung sei aus landwirtschaftlicher Sicht nicht ausreichend definiert, um die Fläche aus ihrer derzeitigen Nutzung zu entlassen.

3. Klimaschutz und Klimaanpassung

Klimaschutz und Klimaanpassung hätten durch die „Klimaschutzklausel“ in der Bauleitplanung besonderes Gewicht erhalten und verfügten über ausdrückliche Abwägungsrelevanz (§ 1 Abs. 5 BauGB in Verbindung mit § 1 Abs. 1a und §§ 1a Abs. 5, 2 Abs. 3 BauGB).

Da es sich vorliegend um die Ausweisung eines Solarparks handle und der Einsatz erneuerbarer Energien in Form von Solarnutzung (Photovoltaik) als eine Maßnahme betrachtet werden könne, die dem Klimawandel entgegenwirken könne, da sie zur Reduktion des CO₂- Ausstoßes beitrage, bestünden insoweit keine Bedenken.

Grundsätzlich werde jedoch im Rahmen der Anpassung an den Klimawandel empfohlen, Grünland oder landwirtschaftliche Flächen keiner anderweitigen Nutzung zuzuführen, da die vorhandenen Pflanzen selbst CO₂-Speicher seien. Daher würden Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf Grün- oder Ackerland nur dann empfohlen, sofern keine anderweitigen, geeigneteren Möglichkeiten für Solaranlagen zur Verfügung stünden (beispielsweise Photovoltaik-Überdachung von Parkplatzanlagen oder großen Dachflächen).

Mindestens sollte aber eine Mehrfachnutzung der Fläche angestrebt werden, da dies der Klimaanpassung diene und natürliche Ressourcen schone. Die Doppelnutzung der Fläche kann beispielsweise durch die Nutzung von Agri-Photovoltaik bei Ackerbau oder in Kombination von extensiver, naturnaher Grünlandnutzung und Tierhaltung erreicht werden.

4. Naturschutz und Landschaftspflege

Die untere Naturschutzbehörde spricht sich weiterhin grundsätzlich dafür aus, dass prioritär freie und geeignete Dachflächen (z.B. in Industriegebieten), ökologisch weniger wertvolle Konversionsflächen, verfügbare und geeignete Flächen in Industriegebieten und im Innenbereich (z.B. große Parkplätze) genutzt werden. Auch Flächen entlang von Autobahnen und Schienenwegen seien bevorzugt für die Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen zu nutzen.

Bei dem vorliegenden Vorhaben handele es sich ebenfalls um die Abweichung von der Zielvorgabe Z8.2.2-1, die gemäß des Plantexts Folgendes besage:

„Raumbedeutsame Großanlagen zur Nutzung der solaren Strahlungsenergie sind außerhalb der Vorranggebiete für Natur und Landschaft, der Vorranggebiete für Landwirtschaft, der Vorranggebiete für Forstwirtschaft, der Vorranggebiete für vorbeugenden Hochwasserschutz und der Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Lagerstätten zu errichten.“

Auch hier müsse ggf. eine Abweichung beantragt werden.

Es werde außerdem darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Bauleitplanung noch keine abschließende Stellungnahme seitens der unteren Naturschutzbehörde möglich gewesen sei. Die naturschutzfachlichen Unterlagen seien nicht vollständig gewesen. Zum jetzigen Zeitpunkt lägen Hinweise des Naturschutzbeirats vor, dass Konflikte mit dem Artenschutz gemäß § 44 BNatSchG möglich sein könnten, da dort „vermutlich Kiebitze rasten und Feldlerchen vorkommen“.

III. Weitere Beteiligte

Von den weiteren am Verfahren beteiligten Kommunen sowie den Dezernaten der Abteilung IV/F – Umwelt Frankfurt –, dem Kampfmittelräumdienst, der Bergaufsicht sowie den Regierungspräsidien Gießen und Kassel werden keine grundsätzlichen Bedenken vorgetragen bzw. keine Stellungnahmen abgegeben.

E. Rechtliche Würdigung

I. Erforderlichkeit der Abweichung

Die Stadt Steinau an der Straße beantragt die Abweichung von den Zielen Z3.4.1-3 und Z10.1-10 des RPS/Reg FNP 2010.

1. Verstoß gegen Ziel Z10.1-10 des RPS/Reg FNP 2010

Die Bauleitplanung zur Ermöglichung einer Freiflächen-Photovoltaikanlage liegt innerhalb eines im RPS/Reg FNP 2010 festgelegten Vorranggebiets für Landwirtschaft. Gemäß Ziel Z10.1-10 des RPS/Reg FNP 2010 hat im

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

Die Änderung des Flächennutzungsplans sowie die Aufstellung eines Bebauungsplans zur Ermöglichung einer Freiflächen-Photovoltaikanlage ist mit der vorrangigen Nutzung der Fläche zu Zwecken der Landwirtschaft nicht vereinbar.

2. Ziel Z3.4.1-3 – Vorranggebiet Siedlung

Die geplante Sonderbaufläche bzw. das entsprechende Baugebiet für Freiflächen-Photovoltaik liegt außerhalb eines im RPS/Reg FNP 2010 festgelegten Vorranggebiets Siedlung. 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 dazugehörigen kleineren gewerblichen Bauflächen hat innerhalb der in der Karte ausgewiesenen „Vorranggebiete Siedlung, Bestand und Planung“ stattzufinden.“

Allerdings stellt der in der Ausweisung von Sonderbauflächen und -gebieten außerhalb von Vorranggebieten Siedlung liegende Verstoß gegen Ziel Z3.4.1-3 des RPS/Reg-FNP 2010 lediglich die Kehrseite der mit Ausweisung entsprechender Gebiete verbundenen Eingriffe in Ziele der Freiraumsicherung (im weiteren Sinne), vorliegend in das Vorranggebiet für Landwirtschaft, dar. Der Zulassung einer Abweichung von Ziel Z3.4.1-3 des RPS/Reg FNP 2010 kommt daher – bei Zulassung der Abweichung von Ziel Z10.1-10 – keine eigenständige Bedeutung zu.

3. Kein (Verstoß gegen) Ziel Z8.2.2-1 des RPS/RegFNP 2010

Soweit die untere Naturschutzbehörde die Zielvorgabe Z 8.2.2-1 im Kapitel 8.2 des RPS/RegFNP 2010 zitiert, ist darauf hinzuweisen, dass das besagte Kapitel 8.2 „Regenerative Energien“ des RPS/RegFNP 2010 vollständig durch den mit der Veröffentlichung im Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 14 am 30. März 2020 wirksam gewordenen Sachlichen Teilplan Erneuerbare Energien (TPEE) 2019 ersetzt wird. Das Ziel Z 8.2.2-1 im Kapitel 8.2 des RPS/Reg FNP 2010 ist daher obsolet und stellt kein Ziel der Raumordnung mehr dar.

II. Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulassung einer Abweichung

§ 6 Abs. 2 ROG wurde durch das Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG) vom 22. März 2023, welches am 28. September 2023 in Kraft getreten ist, geändert. Die Vorschrift lautet nunmehr:

„¹Die zuständige Raumordnungsbehörde soll einem Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung stattgeben, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. ²Antragsberechtigt [...].“

Zuständige Raumordnungsbehörde ist die Regionalversammlung Südhessen (dazu 1.). Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG liegen vor: Die Grundzüge der Planung werden nicht berührt (dazu 2.), die Zulassung der Abweichung ist unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar (dazu 3.). Es liegt schließlich auch (noch) kein atypischer Fall im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG vor (dazu 4.).

1. Zuständige Raumordnungsbehörde

Wer zuständige Behörde im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG ist, bestimmt sich nach Landesrecht. Gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 2 Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) entscheidet die Regionalversammlung über die Zulassung von Abweichungen. Als Stelle, die vor allem mit der Aufstellung des Regionalplans Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, handelt es sich bei der Regionalversammlung unproblematisch um eine Behörde in diesem Sinn. Anhaltspunkte dafür, dass der Bundesgesetzgeber unmittelbar die Zuständigkeit in den Ländern regeln wollte, liegen nicht vor, insbesondere enthält die Gesetzesbegründung diesbezüglich keinerlei Aussagen.

2. Grundzüge der Planung berührt

a) Keine erheblichen Umweltauswirkungen

Erhebliche Umweltauswirkungen, die die Durchführung eines Planänderungsverfahrens erforderlich machen, liegen nicht erst dann vor, wenn die Umweltauswirkungen so gewichtig sind, dass sie nach Einschätzung der Regionalversammlung Südhessen zu einer Versagung der Zulassung führen können (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 25. Juni 2014 – 9 A 1/13 – juris, RdNr. 21 mit weiteren Nachweisen).

Allerdings stünde es im Widerspruch zur Konzeption des Gesetzgebers, wenn bei nahezu jedem der Vorprüfung nach § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG unterliegenden geringfügigen Planänderung – bzw. im vorliegenden Zusammenhang die Zulassung einer Abweichung von Zielen des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 – die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung allein deswegen bestünde, weil praktisch nie auszuschließen ist, dass ein derartiges Vorhaben abwägungserhebliche Umweltauswirkungen hat (Bundesverwaltungsgericht, a.a.O., RdNr. 23).

Es bedarf daher einer Gewichtung der in Ziffer 2 der Anlage 2 zum Raumordnungsgesetz genannten Kriterien. Mit anderen Worten sind nicht sämtliche der dort aufgeführten Kriterien bei der Beurteilung der Frage, ob die Zulassung der Abweichung voraussichtlich mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden ist, gleichermaßen relevant.

Bei der Gewichtung der bei der Vorprüfung zu berücksichtigenden Belange ist zunächst zwischen den Kriterien der Ziffern 2.1 bis 2.5 der Anlage 2 zum Raumordnungsgesetz einerseits und deren Ziffer 2.6 andererseits zu unterscheiden. Ergibt die Vorprüfung daher, dass mit der Zulassung der Abweichung Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete (Ziffer 2.6.1 der Anlage 2), Naturschutzgebiete (Ziffer 2.6.2 der Anlage 2), gesetzlich geschützte Biotop (Ziffer 2.6.5 der Anlage 2) oder Wasser- und Heilquellenschutzgebiete (Ziffer 2.6.6 der Anlage 2) zu erwarten sind, sind entsprechende Auswirkungen in der Regel auch erheblich.

Demgegenüber führen die Kriterien der Ziffern 2.1 bis 2.5 der Anlage 2 zum Raumordnungsgesetz ausschließlich dann zu einer Erheblichkeit der prognostizierten Umweltauswirkungen, wenn die Zulassung einer Abweichung in Bezug auf diese Kriterien Besonderheiten aufweist, etwa weil Dauer und Häufigkeit der Auswirkungen (Ziffer 2.1 der Anlage 2) über das übliche Maß hinausgehen, das (Plan-)Vorhaben, dessen Zulassung die Abweichung dient, in besonderem Maße mit Risiken für die Umwelt oder die menschliche Gesundheit (Ziffer 2.3 der Anlage 2) verbunden ist oder weil ein in besonderem Maße sensibler Raum im Sinne der Ziffer 2.5 der Anlage 2 zum Raumordnungsgesetz betroffen ist.

Dies zugrunde gelegt, können erhebliche Auswirkungen im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG vorliegend ausgeschlossen werden. Das Planvorhaben betrifft keines der in Ziffer 2.6 der Anlage 2 zum Raumordnungsgesetz genannten Gebiete. Auch wenn – notgedrungen – von dem Planvorhaben bau- und anlagenbedingten Wirkungen insbesondere auf den Boden und das Landschaftsbild hervorgerufen werden, sind diese allenfalls als gering bis durchschnittlich zu bewerten. Soweit die untere Naturschutzbehörde darauf hinweist, dass im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung im Rahmen des Bauleitplanverfahren wegen einer möglichen Betroffenheit geschützter Arten keine abschließende Stellungnahme abgegeben werden konnte, führt dies zu keiner anderen Bewertung der möglichen Umweltauswirkungen. Allein die Möglichkeit, dass von dem Vorhaben der Rastplatz von Kiebitzen oder ein Vorkommen der Feldlärche betroffen ist, genügt nicht, die Erforderlichkeit einer Planänderung mit (Strategischer) Umweltprüfung zu begründen.

b) Grundzüge der Planung im klassischen Sinn

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 im Rahmen dessen liegen, was der Plangeber bei Kenntnis des Grundes der Abweichung gewollt hat oder gewollt hätte.

Nach ständiger Entscheidungspraxis der Regionalversammlung Südhessen berührt die Zulassung einer Abweichung von festgelegten Vorranggebieten für Landwirtschaft nicht die Grundzüge der Planung. Zwar erfolgt die Festlegung solcher Gebiete grundsätzlich – und so auch vorliegend – auf der Grundlage der Zuordnung eines Raums zu den Stufen 1a oder 1b des Landwirtschaftlichen Fachplans Südhessen 2004. Allerdings war die Festlegung von Vorranggebieten für Landwirtschaft durch die Regionalversammlung Südhessen bereits im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 der Abwägung zugänglich:

Auf die Festlegung entsprechender Vorranggebiete wurde insbesondere dann verzichtet, wenn kommunale Planungsvorstellung eine andere Nutzung des Raums zweckmäßig erscheinen ließen.

3. Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten

Die Abweichung wäre unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar, wenn alle im Verfahren vorgebrachten und zu würdigenden Aspekte bereits bei der Aufstellung des RPS/Reg FNP 2010 in vollem Umfang bekannt gewesen wären und sich die Regionalversammlung im Rahmen der Abwägung bewusst für eine andere planerische Regelung entschieden hätte. Als raumordnerisch vertretbar kann nur eine Lösung angesehen werden, die auch als zulässiges Ergebnis eines förmlichen Verfahrens zur Aufstellung oder Änderung des RPS/Reg FNP 2010 erreichbar (gewesen) wäre.

Die Zulassung der Abweichung ist mithin dann unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar, wenn durch die Regionalversammlung Südhessen anstelle der getroffenen Festlegungen als Vorranggebiet für Landwirtschaft auch eine dem Planvorhaben entsprechende Festlegung (als Vorranggebiet Siedlung) hätte vornehmen können.

Vorliegend sind keine Gesichtspunkte vorgetragen oder ersichtlich, die einer Festlegung des hier verfahrensgegenständlichen Raums entsprechend der vorliegenden Abweichungszulassung entgegengestanden hätten oder – im Falle einer Änderung des Plans – entgegenstünden.

4. Kein atypischer Ausnahmefall

Da kein atypischer Fall im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG gegeben ist, ist die Abweichung zuzulassen.

a) Bodenqualität

Entgegen der Auffassung der oberen Landwirtschaftsbehörde ist ein atypischer Fall nicht darin zu sehen, dass die Ertragsmesszahl der in Anspruch genommenen Flächen mit 44 über dem Durchschnitt in Steinau an der Straße (39) liegt. Dabei kommt es nicht – wie von der Antragstellerin suggeriert – auf einzelne Stadtteile an. Maßstabbildend ist jeweils der Raum, über den die antragstellende Kommune im Wege der Bauleitplanung verfügen kann, mithin das gesamte Gemeindegebiet.

Dabei verkennt die Regionalversammlung Südhessen nicht, dass das vorliegende Planvorhaben im Grenzbereich zwischen Typik und Atypik liegt. Atypisch sind nach dem allgemeinen Sprachgebrauch Fälle, die von der Norm abweichen. Es genügt mithin nicht, dass in Anspruch genommene Böden eine überdurchschnittliche Qualität aufweisen. Vielmehr muss die Bodenqualität in einem Bereich liegen, der – gemessen am Normalfall, welcher durch den Durchschnitt der Ertragsmesszahlen repräsentiert wird – so weit abweicht, dass er eben nicht mehr als Normalfall bezeichnet werden kann.

Bei der Festlegung der Grenze zwischen dem Normalbereich und atypischen Fällen kommt der Regionalversammlung Südhessen ein (politischer) Beurteilungsspielraum (Einschätzungsprärogative) zu. Je nachdem, wie der Belang der (Nahrungsmittel-)Produktion auf landwirtschaftlichen Flächen im Verhältnis zur Nutzung des Raums zur Erzeugung erneuerbarer Energien gewichtet wird, kann die Regionalversammlung den Bereich festlegen, in welchem Abweichungen nicht mehr zugelassen werden (können).

Wie oben (siehe Kapitel B.II.1, Seite 10) dargestellt, liegt das vorliegende Planvorhaben mit einer auf seine Gesamtfläche bezogenen Ertragsmesszahl von 44 innerhalb des sog. 80 Perzentils. Das bedeutet, dass 20% der Flächen in Steinau an der Straße Ertragsmesszahlen aufweisen, die mit mindestens 45 eine bessere Qualität aufweisen, als die Böden der hier verfahrensgegenständlichen Planungsfläche.

Die Abgrenzung des typischen vom atypischen Fall nach Perzentilen ist nach Auffassung der Regionalversammlung Südhessen besser geeignet, als nach absoluten Ertragsmesszahlen.

Eine Abgrenzung nach absoluten Zahlen würde dazu führen, dass Städte und Gemeinden in Räumen mit – bezogen auf die Region Südhessen – überdurchschnittlichen Ertragsmesszahlen (Wetteraukreis, Landeshauptstadt Wiesbaden) nur sehr eingeschränkt Flächen für Freiflächen-Photovoltaik ausweisen könnten. Umgekehrt würde sich eine Konzentration entsprechender Anlagen in Räumen mit unterdurchschnittlicher Bodenqualität (Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis) ergeben. Damit würde eine Steuerung der Freiflächen-Photovoltaik nach absoluter Bodengüte dem Erfordernis einer dezentralen Energieversorgung widersprechen.

b) Flächenverhältnis Freiflächen Photovoltaik / Gemeindegröße

Die bislang größte Freiflächen-Photovoltaikanlage, für die eine Zielabweichung zugelassen wurde, führt in der Gemeinde Büttelborn zu einem Anteil von Freiflächen-Photovoltaik und Gemeindegröße von 1,67 %. Angesichts eines Anteils von nunmehr 0,2 % in Steinau an der Straße ist das Vorliegen eines atypischen Falls insoweit ausgeschlossen.

Grundsätzlich gilt, dass es im Rahmen kommunaler Bauleitplanungen nicht auf einzelne Stadtteile, sondern den Raum ankommt, innerhalb dessen die planende Kommune bauleitplanerisch tätig werden kann, mithin das gesamte Gemeindegebiet. Ebenso gilt auch hier, dass die Abgrenzung des typischen vom atypischen Fall im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG der Einschätzungsprärogative der Regionalversammlung Südhessen unterliegt. Bei der Festlegung dieser Grenze erwägt die Regionalversammlung, für kommende Zielabweichungsverfahren folgendes zugrundezulegen:

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 Hessisches Energiegesetz (HEG) sollen 1% der Landesfläche zur Nutzung der Solarenergie dienen. Dieser Wert umfasst sowohl Photovoltaikanlagen innerhalb versiegelter Bereiche (Dach- und Fassadenflächen, Parkplätze, ...) als auch Freiflächen-Photovoltaikanlagen. Zwar sind – worauf sowohl die obere wie auch die untere Landwirtschaftsbehörde zutreffend hinweisen – bei rein flächenmäßiger Betrachtung mehr als ausreichend (Dach- und Fassaden-)Flächen innerhalb versiegelter Räume verfügbar, um die Klimaziele zu erreichen.

Allerdings stößt dieses – rein theoretische – Potenzial auf zahlreiche Hindernisse wie die gegenüber der Freiflächen-Photovoltaik weit geringere Wirtschaftlichkeit, die fehlende Tragfähigkeit von Dächern, abnehmende Investitionsbereitschaft Privater bei sinkendem Verhältnis von eigener Lebenserwartung und Lebensdauer der Photovoltaikanlage, Komplexität der Investitionsentscheidung bei Eigentümergemeinschaften und vermieteten Objekten, ...

Dies hat zur Folge, dass die Geschwindigkeit der Potenzialentwicklung im Bereich von Freiflächen-Photovoltaik weit höher ist, als im Bereich der Dach- und Fassaden-Photovoltaik (Günnewig et al., Anpassung der Flächenkulisse für Photovoltaik-Freiflächenanlagen im EEG vor dem Hintergrund erhöhter Zubauziele, Seiten 18 ff.)¹.

Ausgehend von der Setzung eines hälftigen Anteils von Freiflächen-Photovoltaikanlagen nimmt die Studie bundesweit die in der nachfolgenden Abbildung 10 gezeigten Zubauraten (ha/a) bis 2030 an (Günnewig et al, a.a.O., Seite 25).

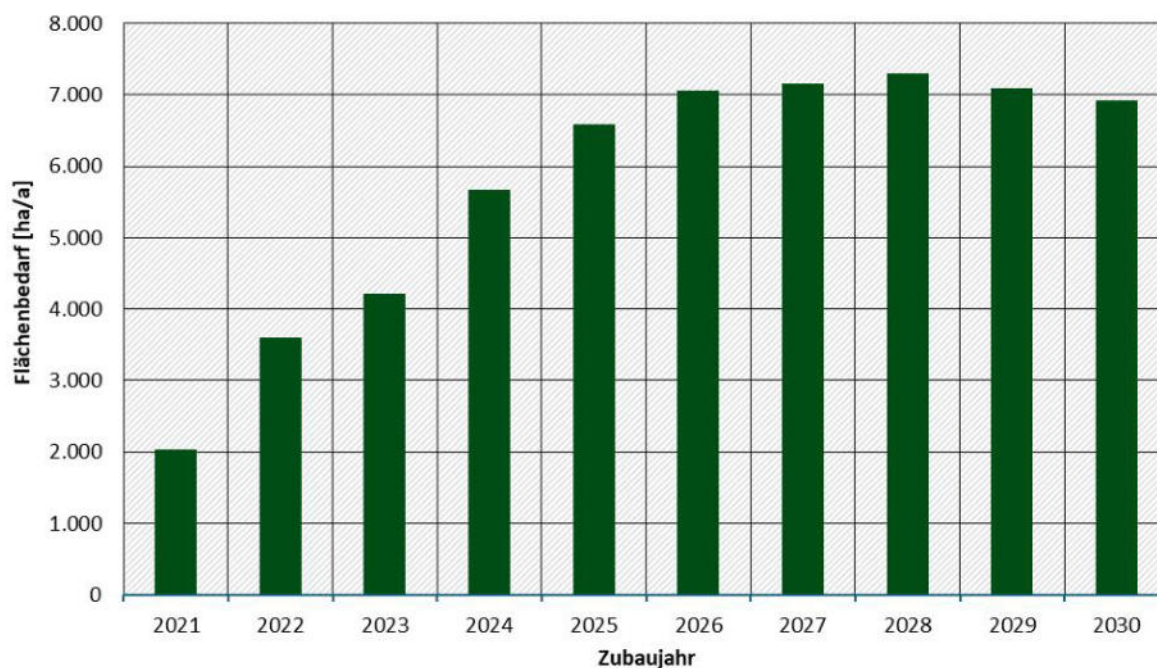


Abbildung 10: Jährlicher Flächenbedarf für PV-Freiflächenanlagen zur Erreichung des Zubauziels von 200 GW im Jahr 2030 bei einem Anteil von 50 % am PV-Zubau; Hochlauf gemäß BMWi, Eröffnungsbilanz Klimaschutz

¹ [texte_76-2022_anpassung_der_flaechenkulisse_fuer_pv-freiflaechenanlagen_im_eeg_vor_dem_hintergrund_erhoehter_zubauziele.pdf \(umweltbundesamt.de\)](#)

Bei Berücksichtigung der oben genannten Hemmnisse beim Zubau von Dachflächen- und Fassaden-Photovoltaikanlagen sowie der Tatsache, dass nicht sämtliche Kommunen Bebauungspläne für die Nutzung der Solarenergie aufstellen wollen oder können, erscheint es sachgerecht festzulegen, dass ein atypischer Fall dann vorliegt, wenn in einer Kommune mehr als 2% der Gemeindefläche für Freiflächen-Photovoltaikanlagen vorgehalten werden. Hiervon ist die Stadt Steinau an der Straße – wie dargelegt – weit entfernt.

c) Räume außerhalb privilegierter Flächen kein atypischer Fall

Die Landwirtschaftsbehörden weisen zutreffend darauf hin, dass Freiflächen-Photovoltaikanlagen seit dem 1. Januar 2023 in einem Streifen von 200 m beidseits von Autobahnen und zweigleisigen Schienenstrecken gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB privilegiert zulässig sind. Daraus ist jedoch nicht zu schließen, dass die Nutzung der Sonnenenergie außerhalb dieser Bereiche zugleich einen atypischen Fall im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG darstellt:

Auch die Regelung der bodenrechtlichen Nutzung des Außenbereichs obliegt gemäß § 1 Abs. 1 BauGB der kommunalen Bauleitplanung. Ebenso wie § 34 BauGB für den unbepflanzten Innenbereich übernimmt § 35 BauGB im Außenbereich eine planeretzende Funktion, indem die Zulässigkeit baulicher Anlagen generell-abstrakt geregelt wird. Auch wenn die Regelung von dem Grundsatz geprägt ist, dass der Außenbereich von jeglicher Bebauung freizuhalten ist, sind Städte und Gemeinden nicht daran gehindert, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben (insbesondere der §§ 1 und 2 BauGB) Bauleitpläne aufzustellen und so die bodenrechtliche Nutzung abweichend von § 35 BauGB zu regeln.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass es hinsichtlich der Bindung an die Ziele der Raumordnung keine Rolle spielt, ob ein Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegiert oder erst auf der Grundlage einer kommunalen Bauleitplanung zulässig ist. Weder (raumbedeutsame) Freiflächen-Photovoltaikanlagen innerhalb der privilegierten Bereiche, noch die Zulässigkeit von Freiflächen-Photovoltaikanlagen regelnde Bauleitpläne dürfen den Zielen der Raumordnung widersprechen (§§ 1 Abs. 4, 35 Abs. 3 Satz 2, 1. HS BauGB).

Zugunsten der Stadt Steinau an der Straße kann daher eine Abweichung von den Zielen Z3.4.1-3 und Z10.1-10 des Regionalplans Südhessen/Regionalen Flächennutzungsplans 2010 zugelassen werden.

F. 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.

Darmstadt, April 2024

RPDA - Dez. III 31.1-93 d 06.17/3-2023/5

Markus Langsdorf

Tel.: 5693

Marcus Richter

Tel.: 8905

G. Gebiet, für das die Abweichung zugelassen wird

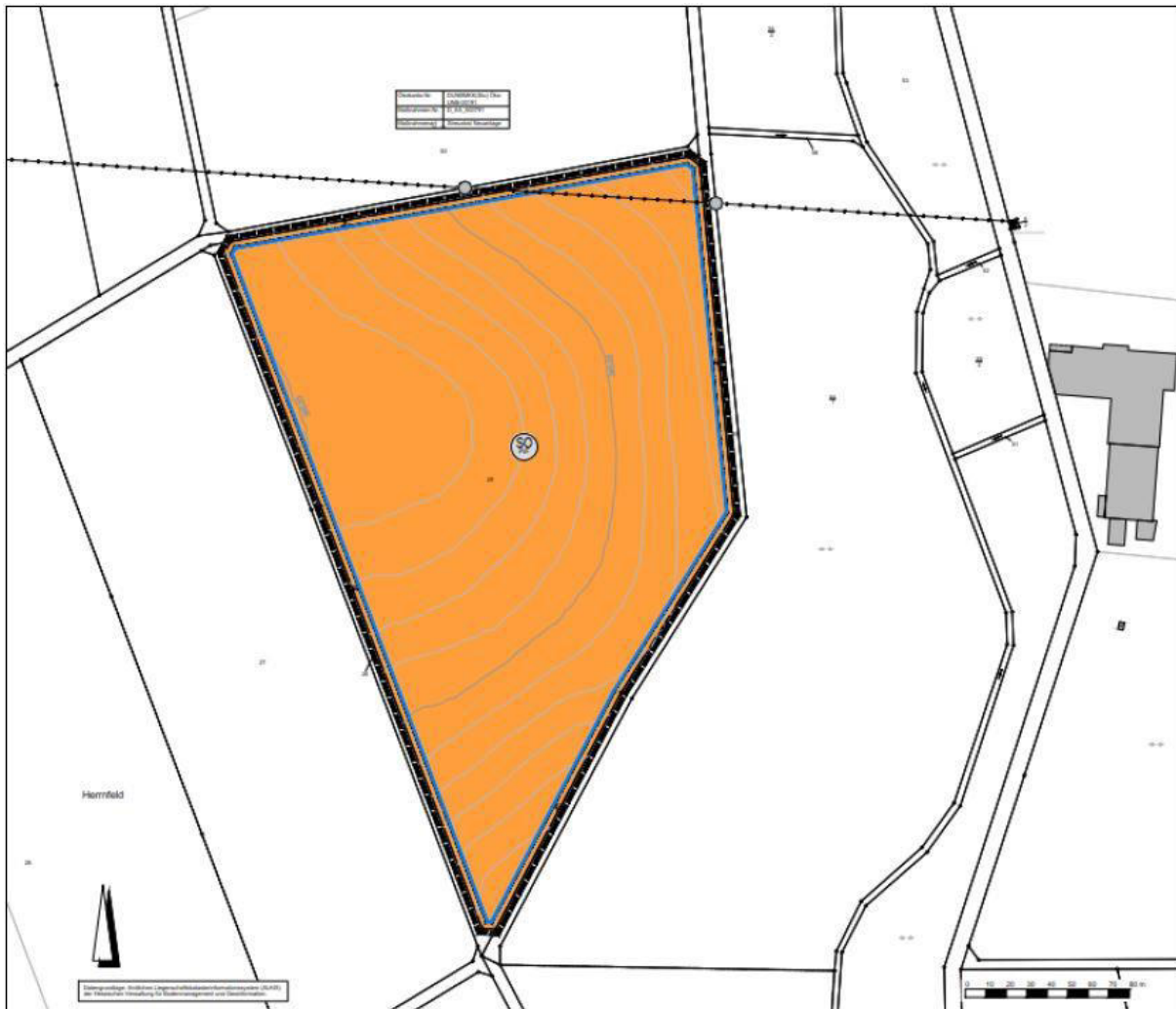


Abbildung 11: Ausschnitt aus dem Bebauungsplan – Entwurf (Quelle: Planungsbüro Fischer)