

# Kurzleitfaden

## Bauplanungsrechtliche Grundlagen für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen

im Auftrag des

Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Klima  
und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Datum: April 2023  
Für: Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klima und Energie des Landes  
Nordrhein-Westfalen  
Berger Allee 25  
40213 Düsseldorf

Von: Rechtsanwältin Dr. Emmanuelle Balland, LL.M.

von **Bredow Valentin Herz**  
Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB  
Littenstraße 105  
10179 Berlin  
T: +49 30 8092482-20  
F: +49 30 8092482-30  
[www.vonbredow-valentin-herz.de](http://www.vonbredow-valentin-herz.de)

Sitz/Registergericht: Berlin, Amtsgericht Berlin-Charlottenburg, PR 786 B  
Partner: Dr. Hartwig von Bredow, Dr. Florian Valentin, Dr. Steffen Herz, Dr. Bettina  
Hennig, Dr. Jörn Bringewat

# Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung.....	3
B.	Vorteile und Nachteil von FFPVA für Gemeinden .....	4
C.	Einführung in das öffentliche Baurecht.....	6
D.	Zulässigkeit von FFPVA .....	7
I.	Im Außenbereich .....	8
1.	Privilegiertes Vorhaben Entlang von Autobahn und Schienenwegen .....	8
2.	Im Übrigen im Außenbereich unzulässig .....	11
II.	Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans .....	11
E.	Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und dem Projektträger .....	12
I.	Städtebauliche Verträge .....	12
II.	Finanzielle Beteiligung der Gemeinde .....	14
F.	Aufstellung einer Bauleitplanung.....	14
I.	Wesentliche Eckdaten eines Bauleitplans .....	15
II.	Ablauf des Planverfahrens.....	16
G.	Besondere Anforderung an die Bauleitplanung.....	20
I.	Umweltprüfung und Umweltbericht .....	20
II.	Ausgleichsmaßnahmen - Eingriffsregelung.....	21
III.	Schutzgebiete.....	22
H.	Genehmigungsrecht .....	23

## A. Einleitung

Mit dem Pariser Abkommen haben sich die Vertragsparteien das ehrgeizige Ziel gesetzt, die Erderwärmung auf 1,5 °C zu begrenzen. Dieses Ziel bedeutet eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen um zwischen 40 und 60 Prozent bis 2030 im Vergleich zu 2010 und das Erreichen des Netto-Nullpunkts bis 2050. In seinem allseits bekannten Klimaschutzbeschluss hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass „*die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der Treibhausminderungslast in die Zukunft*“ subjektivrechtlich schützen und dass „*zur Schonung künftiger Freiheit der Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten*“ sei.<sup>1</sup> Anders ausgedrückt, ergibt sich aus Art. 20a GG und der Anerkennung intertemporaler Grundrechte eine Pflicht aktueller Generationen, auch den zukünftigen Generationen eine lebenswerte Umwelt zu hinterlassen.

Um die Klimaschutzziele zu erreichen und den Grundrechtspflichten gerecht zu werden, ist eine Transformation der Energieerzeugung auf nachhaltige und CO<sub>2</sub>-freie Quellen und somit ein kurzfristiger massiver Zubau erneuerbarer Erzeugungsanlagen erforderlich. Jüngst erklärte das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich, es komme zur Begegnung des Klimanotstandes auf „*jede auf den weiteren Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien gerichtete Maßnahme*“ und somit auf jede einzelne Erzeugungsanlage an.<sup>2</sup>

Dieser Anforderung ist der Bundesgesetzgeber mit § 1 Absatz 2 EEG gerecht geworden, welcher vorsieht, dass der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch auf mindestens 80% im Jahre 2030 gesteigert werden soll. Um dieses neue Ziel zu erreichen, sieht das EEG 2023 einen verstärkten Ausbaupfad für Solar vor. Bis 2030 sollen Photovoltaikanlagen im Umfang von insgesamt rund 215 GW installiert werden (§ 4 Ziffer 3 EEG 2023), davon jeweils die Hälfte auf Dach- und auf Freiflächen. Die Erfüllung dieses Zieles setzt einen kurzfristigen massiven Zubau erneuerbarer Energien voraus. Aufgrund dessen hat der Gesetzgeber § 2 EEG 2023 eingeführt, der lautet:

*Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im **überragenden öffentlichen Interesse** und dienen der **öffentlichen Sicherheit**. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu*

---

<sup>1</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18 u.a.- juris Rn. 248.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1187/17, juris Rn. 109.

*treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien **als vorrangiger Belang** in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.*

In diesem Zusammenhang leisten die Freiflächenphotovoltaikanlagen (FFPVA) einen wichtigen Beitrag zum Gelingen des Ausbaus der erneuerbaren Energien.

Bei dem Ausbau der FFPVA kommt den Gemeinden eine zentrale Rolle zu, da die Errichtung von FFPVA, die als bauliche Anlage im Sinne des Baurechts gelten, die Aufstellung eines Bebauungsplans grundsätzlich – mit Ausnahme von gewissen Agri-PV und FFPVA entlang von Autobahnen und Schienenwegen - voraussetzt. Durch die Bauleitplanung ermöglicht die Gemeinde den Ausbau von FFPVA. Dadurch wird die Energiewende bzw. der Umstieg auf eine klimaneutrale Stromerzeugung eingeleitet und die Gemeinden erfüllen ihren Klimaschutzauftrag, welcher sich auch aus § 1a Absatz 5 BauGB ergibt.

Dieser Kurzleitfaden soll als Hilfestellung dienen, welche politische Entscheidungsträger, kommunale Planer aber auch Projektierer von FFPVA bei der Beantragung und Aufstellung von konkreten Bauleitplänen zur Errichtung von FFPVA nutzen können.

## **B. Vorteile und Nachteil von FFPVA für Gemeinden**

Die Ermöglichung von FFPVA durch die Bauplanung stellt generell eine Chance für die Gemeinden dar, auch wenn dies nicht ohne gewisse Nachteile einhergeht.

### **Vorteile**

Die Aufstellung einer Bauleitplanung für FFPVA-Projekte ermöglicht vor allem den Gemeinden, Standorte für die dezentrale Energieerzeugung zu entwickeln und damit einen großen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten und ihrer Aufgabe des aktiven Klimaschutzes nachzukommen. Das Instrument der Bauleitplanung bietet auch die Möglichkeit, den solaren Ausbau mit der Wasserstoffherzeugung oder anderen Sektorenkopplungen zu verknüpfen, aber auch die Entwicklung dezentraler Konzepte (insb. Nahwärmeversorgungsmodelle) oder Direktlieferungen des erzeugten Stroms zu ermöglichen.

Die Ansiedlung von FFPVA-Projekten stellt auch eine wirtschaftliche Chance für die Gemeinde bzw. Kommune dar mit einer entsprechenden Wertschöpfung für die Gemeinde die Wirtschaft und die Bürger vor Ort zu unterstützen (z.B. kommunale

Beteiligungsmodelle, insbesondere Beteiligungen nach § 6 EEG mit wirtschaftlichen Zuschüssen von 0,2 Cent/pro erzeugter kWh (~ 2000 EUR pro ha und Jahr); Gewerbesteuererinnahmen nach Rückfluss der Finanzierung; Bürgerbeteiligungsmodelle, Infrastrukturzuschüsse und/oder sonstige wirtschaftliche Unterstützungen der Einwohner:Innen etwa Bürgerenergiegeldvereinbarungen).

Die Planung von FFPVA-Projekten stellt auch eine Chance für Umweltbelange dar. Die Nutzung für FFPVA-Projekte ist nämlich zeitlich begrenzt (zwischen 20 und 30 Jahren). Durch genaue Festsetzungen in der Bauleitplanung können die Gemeinden somit sowohl eine ökologische Aufwertung der Fläche (z.B. Regeneration der Flächen durch gezielte, standortgerechte Bewirtschaftung und Pflege) als auch eine Förderung der Biodiversität (z.B. standortspezifische Pflanzen, Insektenhotels, Nisthilfen etc.) sicherstellen.

Schließlich können die Gemeinden durch die Bauleitplanung in Abstimmung mit übrigen Akteuren, insbesondere Eigentümer- und Bewirtschafter:Innen auch die Mehrzwecknutzung der Fläche für FFPVA – und Landwirtschaft (z.B. Beweidung mit Schafen, Ziegen oder Geflügel) sinnvoll steuern.

### **Nachteile**

Die Hauptnachteile bei der Ansiedlung von FFPVA-Projekten sind der im Vergleich zu vielen anderen Projekten relativ hohe Flächenbedarf. Sofern eine Mehrfachnutzung in Kombination mit der Landwirtschaft nicht möglich ist, führt die Energieerzeugung dazu, dass die FFPVA-Fläche für die landwirtschaftliche Nutzung bis zum Rückbau der FFPVA nicht verfügbar ist. Darüber hinaus kann die Errichtung von Großprojekten nach Einzelfall eine visuelle Beeinträchtigung darstellen und zusätzlich einen relevanten Bedarf an Ausgleichflächen begründen.

Durch die Bauleitplanung für die Entwicklung von FFPVA-Flächen können Gemeinden durch eine geeignete Auswahl von Entwicklungsflächen oder Ausführungsvorgaben (bspw. Eingrünungen) die negativen Aspekte solcher Projekte mindern. Vor- und Nachteile der Solarnutzung sind im Rahmen des Bauleitplanverfahrens abzuwägen.

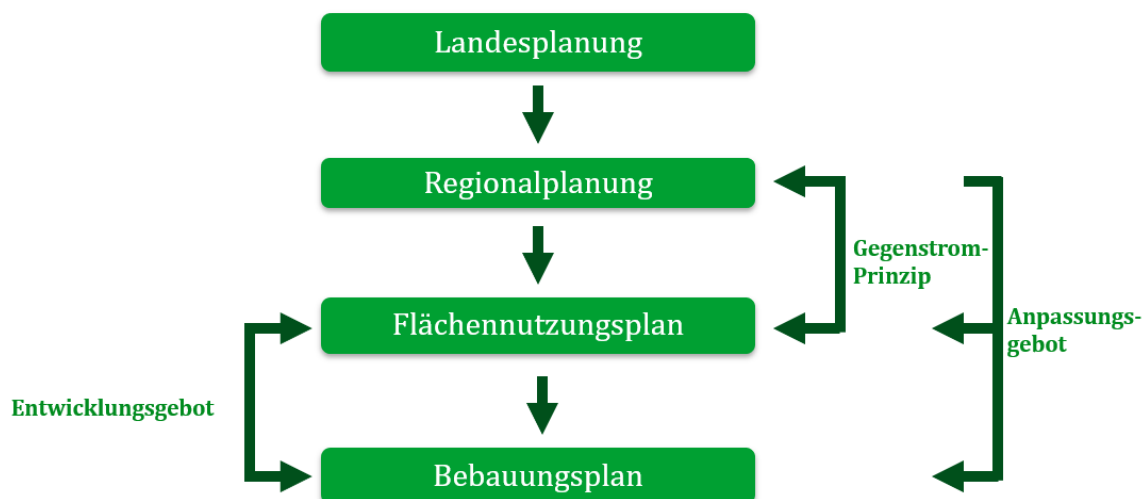
## C. Einführung in das öffentliche Baurecht

### Bauplanungsrecht - Bauordnungsrecht

Die Gesetzgebungskompetenz für das öffentliche Baurecht ist zwischen dem Bund und den Ländern geteilt. Das Bauplanungsrecht legt die rechtliche Qualität des Bodens und seiner Nutzbarkeit fest und ist auf Bundesebene insbesondere im Baugesetzbuch (BauGB) und in der Baunutzungsverordnung geregelt (BauNVO). Das Bauordnungsrecht hingegen ist Sache der Länder und regelt die Anforderungen an ein konkretes Bauwerk und enthält gebäudebezogene Regelungen (z.B.: Abstandsflächen, Brandschutz).

### Planungsebenen in Deutschland

In Deutschland findet die Raumplanung auf verschiedenen Planungsebenen und in verschiedenen Planungsräumen statt, die miteinander in Wechselwirkung stehen.



Auf Grundlage des Bundesraumordnungsgesetzes werden Raumordnungspläne für das gesamte Landesgebiet (Landesplanung) oder für Teilregionen (Regionalplanung) entwickelt. Diese Pläne sind übergeordnete und zusammenfassende Programme und Pläne, die die Ziele und Grundsätze der Raumordnung festlegen. Gemäß § 4 Absatz 1 ROG sind die Ziele der Raumordnung (§ 3 Absatz 1 Nr. 2 ROG) für die Bauleitplanung verbindlich. Die Grundsätze der Raumordnung sind in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen lediglich zu berücksichtigen (§ 4 Absatz 1 ROG), so dass Abweichungen möglich sind.

Die Bauleitpläne sind das zentrale Instrument des Bauplanungsrechts und werden auf kommunaler Ebene entwickelt. Die Bauleitpläne sind gemäß § 1 Absatz 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung anzupassen (Anpassungsgebot) und umfassen den Flächennutzungsplan (FNP) als vorbereitenden Bauleitplan und den Bebauungsplan als verbindlichen Bauleitplan. Der FNP wird für das komplette Gemeindegebiet aufgestellt<sup>3</sup> und legt die Grundzüge der Stadtentwicklungsplanung, vor allem die sich ergebende Art der Bodennutzung, dar. Aufgrund dessen sind die Darstellungen des FNP nicht parzellenscharf, sondern gröber. Der FNP wird anders als der Bebauungsplan nicht als Satzung beschlossen und hat entsprechend keine unmittelbare Wirkung. Der Bebauungsplan ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (Entwicklungsgebot - § 8 Absatz 2 BauGB)<sup>4</sup>. Der Bebauungsplan bestimmt unmittelbar die rechtliche Qualität des Bodens für einen Teil des Gemeindegebiets (parzellenscharf) und setzt die Art und Weise, in der eine Bebauung von Grundstücken möglich ist (insbesondere Art und Maß der Nutzung).

Für FFPVA sind die Bauleitpläne und hiermit der FNP und Bebauungsplan wesentlich.

#### **D. Zulässigkeit von FFPVA**

FFPVA sind sog. gebäudeunabhängige Photovoltaikanlagen. FFPVA sind Anlagen, die nicht auf, an oder in einem Gebäude oder einer sonstigen baulichen Anlage angebracht sind, die vorrangig zu anderen Zwecken als der Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie errichtet worden sind.

Vorhaben bzw. FFPVA sind nur genehmigungsfähig, wenn deren bauplanungsrechtliche Zulässigkeit gemäß §§ 29 ff. BauGB gegeben ist (§ 65 Nummer 1 BauO NRW). Hier wird zwischen dem unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB), dem Außenbereich (§ 35 BauGB) und dem Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB) unterschieden. Mit Innenbereich ist in diesem Zusammenhang der Bereich innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemeint. Ein Grundstück befindet sich etwa im Innenbereich, wenn es sich in einem Bebauungszusammenhang befindet und einem Ortsteil angehört. Ein

---

<sup>3</sup> Teilflächennutzungspläne (§ 5 Absatz 2 i.V.m. § 35 Absatz 3 Satz 3 BauGB) zur Steuerung und Konzentration von privilegierter Nutzung im Sinne des § 35 Absatz 1 Nr. 2 bis 6 BauGB sind zulässig. Beispielsweise Teilflächennutzungspläne zur Steuerung der Windenergienutzung.

<sup>4</sup> Siehe unten zum Zusammenhang zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan.

Bebauungszusammenhang liegt vor, wenn eine tatsächlich aufeinanderfolgende zusammenhängende Bebauung besteht, wobei es immer auf die tatsächlich vorhandene Bebauung ankommt und nicht auf die Zweckbestimmung.

Außenbereich bezeichnet diejenigen Gebiete, die weder innerhalb des räumlichen Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes gemäß § 30 Absatz 1 oder 2 BauGB, noch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß § 34 BauGB, wie oben ausgeführt, liegen.

FFPVA sind im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) grundsätzlich nicht zulässig, da sie sich in die Eigenart der näheren Umgebung nur in engen Ausnahmefällen einfügen werden. Eine andere Bewertung könnte sich insbesondere im Einzelfall ergeben, bei sog. kleinen gebäudeunabhängigen Photovoltaikanlage („Garten-PV“) (s.u. Abschnitt H „Genehmigungsrecht“).

FFPVA sind im Außenbereich als privilegiertes Vorhaben gemäß § 35 Absatz 1 Nr. 8 BauGB oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zulässig.

## **I. Im Außenbereich**

Seit dem 4. Januar 2023 und dem Inkrafttreten des Gesetzes zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht fallen FFPVA im Außenbereich entlang von Autobahn und Schienenwegen in die Privilegierungstatbestände des § 35 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe b BauGB.<sup>5</sup> Bisher waren ausschließlich Solaranlagen an und auf Dach- und Außenwandflächen im Außenbereich privilegiert, sowie FFPVA, die der landwirtschaftlichen Nutzung dienen.

### **1. Privilegiertes Vorhaben Entlang von Autobahn und Schienenwegen**

#### **a) Neues Tatbestandsmerkmal**

Durch die Einführung eines neuen Privilegierungstatbestand für FFPVA in § 35 Absatz 1 BauGB hat der Gesetzgeber die Flächenkulisse für Freiflächen-PV-Anlagen erheblich erweitert.<sup>6</sup> Privilegiert sind demnach FFPVA auf einer Fläche längs:

---

<sup>5</sup> BGBl. I 2023, Nr. 6.

<sup>6</sup> BT-Drs. 20/4704, Seite17.



- 🕒 von Autobahnen oder Schienenwegen des übergeordneten Netzes i.S.d. § 2b des AEG mit mindestens zwei Hauptgleisen
- 🕒 und in einer Entfernung zu diesen von bis zu 200 Metern, gemessen vom äußeren Rand der Fahrbahn.

Das übergeordnete Netz i.S.d. § 2b AEG ist Teil des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums und umfasst das regelspurige Eisenbahnnetz.<sup>7</sup> Die Formulierung „einer Entfernung zu diesen von bis zu 200 Metern“ lehnt sich an den Förderungstatbestand des EEG 2023 für FFPVA an, wobei eine Förderung für Vorhaben in einer Entfernung von bis zu 500 Metern möglich ist.<sup>8</sup>

### **b) Keine entgegenstehenden öffentlichen Belange**

Privilegierte Vorhaben sind im Außenbereich nur zulässig, wenn keine öffentlichen Belange entgegenstehen. Insbesondere kommen die in § 35 Absatz 3 BauGB aufgeführten Belange in Betracht, auch wenn diese Auflistung nicht abschließend ist. Es reicht nicht aus, dass die öffentlichen Belange beeinträchtigt werden, vielmehr muss eine Abwägung zwischen den privaten und öffentlichen Interessen an der Errichtung des Vorhabens und den öffentlichen Belangen vorgenommen werden.<sup>9</sup> Im Rahmen der zu treffenden Abwägungsentscheidung sind sowohl das Gewicht, das der Gesetzgeber der Privilegierung von Vorhaben im Außenbereich beimisst<sup>10</sup>, aber auch das besondere Gewicht der erneuerbaren Energien gemäß § 2 EEG zu berücksichtigen. Gemäß § 2 EEG liegen die erneuerbaren Energien im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Die erneuerbaren Energien sollen als „*vorrangiger Belang*“ in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. In der Gesetzesbegründung hat der Gesetzgeber betont, dass das besondere Gewicht der

---

<sup>7</sup> Eine Liste der übergeordneten Netze gemäß § 2b AEG kann hier heruntergeladen werden

[https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Infrastruktur/Uebergeordnetes\\_Netz/uebergeordnetes\\_netz\\_node.html](https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Infrastruktur/Uebergeordnetes_Netz/uebergeordnetes_netz_node.html).

<sup>8</sup> § 48 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 Buchstabe c Doppelbuchstabe aa EEG 2023

<sup>9</sup> Sog. "nachvollziehende Abwägung", BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 1967 - IV C 86.66, juris Rn. 2.

<sup>10</sup> BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 1967 - 4 C 86.66, juris Rn. 11.

erneuerbaren Energien im Rahmen von Abwägungsentscheidungen nur in Ausnahmefällen überwunden werden kann.<sup>11</sup>

### Flächennutzungsplan

Insbesondere können Darstellungen eines FNP im Außenbereich einem dort privilegiert zulässigen Vorhaben als öffentliche Belange entgegenstehen und die Frage aufwerfen, ob eine Änderung des FNP notwendig ist. Eine solche Änderung wird nur in Ausnahmefällen notwendig sein. Nach ständiger Rechtsprechung stehen Darstellungen des FNP einem privilegierten Vorhaben nur dann entgegen, wenn diese sachlich und räumlich hinreichend konkret sind.<sup>12</sup> Darstellungen des FNP enthalten konkrete standortbezogene Aussagen nur, wenn diese über den Regelungsgehalt des § 35 Absatz 2 und 3 BauGB hinausgehen.<sup>13</sup> Die Darstellung von Flächen für die Land- und Forstwirtschaft stehen beispielsweise grundsätzlich einem privilegierten Vorhaben gemäß § 35 Absatz 1 BauGB nicht entgegen, da solche Darstellungen im allgemeinen keine qualifizierten Standortzuweisungen enthalten, sondern dem Außenbereich nur die ihm ohnehin nach dem Willen des Gesetzgebers in erster Linie zukommende Funktion zuweist.<sup>14</sup> In diesem Fall ist eine Änderung des FNP nicht notwendig.

### Straßenrecht

Zu beachten ist ebenfalls, dass im Bereich von bis zu 40 Metern längs der Autobahn gemäß § 9 Absatz 8 FStrG eine Anbauverbotszone für Hochbauten jeder Art besteht. Ausnahmen von der Bauverbotszonen sind jedoch gemäß § 9 Absatz 8 FStrG zulässig. In einer Mitteilung vom 31. Januar 2023 hat das Fernstraßen-Bundesamt mitgeteilt, dass aufgrund der Änderung des § 2 EEG, Privilegierungen von FFPVA in der Anbauverbotszone gemäß § 9 Absatz 1 FStrG möglich sind und dass die Inanspruchnahme der 40-m-Anbauverbotszone für eine Vielzahl von FFPVA-Vorhaben i.S.d. § 9 Absatz 8 FStrG möglich ist.<sup>15</sup> Im Bereich von 40-100 Metern sind bauliche Anlagen genehmigungsfähig, wenn die

---

<sup>11</sup> BT-Drs. 20/1630, Seit 159.

<sup>12</sup> BVerwG, Urteil vom 20. Januar 1984 - 4 C 43/81, juris Leitsatz.

<sup>13</sup> BVerwG, Urteil vom 18. August 2005 - 4 C 13/04 -, BVerwGE 124, 132-147, juris Rn. 45.

<sup>14</sup> BVerwG, Urteil vom 6. Oktober 1989 - 4 C 28/86 -, juris Rn. 15.

<sup>15</sup> Vgl. Handreichung Photovoltaikanlagen nach EEG innerhalb der Anbauverbotszone vom 31. Januar 2023

[https://www.fba.bund.de/DE/Themen/Anbaurecht\\_Paragraph9\\_FStrG/Dokumente/20230131\\_Freiflaechenvoltaikanlagen\\_Handreicherung.html;jsessionid=5143D87416D146F09EF8CDE24DC392B3.intranet261?nn=379036](https://www.fba.bund.de/DE/Themen/Anbaurecht_Paragraph9_FStrG/Dokumente/20230131_Freiflaechenvoltaikanlagen_Handreicherung.html;jsessionid=5143D87416D146F09EF8CDE24DC392B3.intranet261?nn=379036) .

Anlagen mit der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs, den Anbauabsichten und der Straßenbaugestaltung vereinbar sind. Darüber entscheidet das Fernstraßen-Bundesamt. Zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sind insbesondere Blendschutzgutachten einzubringen.

### **c) Rückbauverpflichtung**

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung für Vorhaben nach § 35 Absatz 1 8 Buchstabe b BauGB eine Verpflichtungserklärung abzugeben ist, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zu beseitigen (Rückbauverpflichtung).

## **2. Im Übrigen im Außenbereich unzulässig**

Weitere FFPVA, die nicht entlang von Autobahnen oder Schienenwegen liegen, fallen grundsätzlich nicht in den Privilegierungstatbestand (Stand 2023)<sup>16</sup>. Im Einzelfall können FFPVA auch unter der Privilegierungstatbestand des § 35 Absatz 1 Nummer 1 BauGB fallen, wenn über 60-65% des erzeugten Stromes der landwirtschaftlichen Nutzung dient.<sup>17</sup> Darüber hinaus könnte sich auch eine Privilegierung für Agri-PV Projekte aus § 35 Absatz 1 Nummer 4 BauGB ergeben.

Eine weitere bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der FFPVA im Außenbereich ist nicht gegeben. Insbesondere ist eine bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach § 35 Absatz 2 BauGB als sonstiges Vorhaben nicht gegeben, da öffentliche Belange (u. a. Naturschutzrecht, Streusiedlung) regelmäßig beeinträchtigt werden.

## **II. Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans**

Die Errichtung von FFPVA, die im bisherigen Außenbereich und nicht entlang von Autobahnen oder Schienenwegen liegen, setzt somit eine gemeindliche Bauleitplanung voraus. Notwendig wird die Aufstellung eines Bebauungsplans und die entsprechende Anpassung bzw. Erstaufstellung des Flächennutzungsplans, sollte noch kein Flächennutzungsplan vorhanden sein. In der Regel werden beide Planverfahren parallel durchgeführt (Parallelverfahren - § 8 Absatz 3 BauGB).

---

<sup>16</sup> Es ist nicht auszuschließen, dass in naher Zukunft eine Ausweitung des Privilegierungstatbestands beschlossen wird, um die Energiewende zu beschleunigen.

<sup>17</sup> OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 29. März 2017 – 1 LB 2/15, juris Rn. 98.

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ergibt sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens aus dessen Festsetzungen. Bei bestehenden Bebauungsplänen sind FFPVA in den Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) oder in den Industriegebieten (§ 9 BauNVO), sowie in „Sonstige Sondergebieten“ (z.B.: Sondergebiete für die Solarnutzung oder Sondergebiete für die Erneuerbare Energienutzung) (§ 11 Absatz 2 BauNVO) grundsätzlich zulässig, soweit die Festsetzungen des Bebauungsplans nichts weiteres regeln.

Bei der Aufstellung eines neuen Bebauungsplans wird in der Regel ein Sondergebiet gemäß § 11 Absatz 2 BauNVO festgestellt.

## **E. Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und dem Projektträger**

Ausgangspunkt der Ausweisung von Flächen für die Solarnutzung kann entweder die Gemeinde selbst sein, die ihre Pflichten aus Art. 20a GG und § 1a Absatz 5 BauGB nachkommen und Flächen für die Entwicklung der erneuerbaren Energien ausweisen will. In der Praxis sind es jedoch regelmäßig Projektierer, die ein bestimmtes Projekt im Plangebiet umsetzen wollen und sich an die Gemeinde wenden.

### **I. Städtebauliche Verträge**

Selbst wenn die Anfrage eines Projektierers Ausgangspunkt des Verfahrens sein sollte, ist die Gemeinde allein Herrin des Bauleitplanverfahrens. Einen Anspruch auf Aufstellung eines Bauleitplans ist gesetzlich ausdrücklich ausgeschlossen und kann auch nicht durch Vertrag begründet werden (§ 1 Absatz 3 Satz 2 BauGB). Somit ist es allein Entscheidung der Gemeinde, ob ein Bauleitplanverfahren durchgeführt wird.

Gleichwohl bestehen Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Projektträger bei der Aufstellung von Bauleitplänen. Gestaltungsmöglichkeiten bestehen sowohl bei der Aufstellung eines sog. „Angebotsbebauungsplans“ als auch bei der Aufstellung eines sog. „vorhabenbezogenen Bebauungsplans“. Ein Bebauungsplan wird klassischerweise als sog. „Angebotsplanung“ beschlossen. Durch die Aufstellung eines Bebauungsplans wird ein bestimmtes „Angebot“ für die Nutzung der Grundstücke geschaffen (wie z.B.: Bereitstellung neuer Baugebiete für die Solarnutzung). Davon zu unterscheiden sind sog. vorhabenbezogenen Bebauungspläne gemäß § 12 BauGB. Durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan wird Baurecht für die Realisierung eines

bestimmten Vorhabens geschaffen, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger im Rahmen des Durchführungsvertrages verpflichtet (s.u.)

Das wesentlichste der Gemeinden zur Verfügung stehenden Instrument ist der städtebauliche Vertrag gemäß § 11 BauGB und insbesondere der Kostenübernahmevertrag (§ 11 Absatz 1 Nummer 3 BauGB). Ein Kostenübernahmevertrag kann sowohl für die Aufstellung eines sog. „Angebotsbebauungsplans“ als auch eines sog. „vorhabenbezogenen Bauungsplans“ abgeschlossen werden. Im Rahmen eines Kostenübernahmevertrages verpflichtet sich der Projektträger, die Kosten und Aufwendungen der Planung zu übernehmen. Kosten für Aufgaben, die die Gemeinde nicht durch Dritte erledigen lassen dürfen, können nicht dem Projektträger auferlegt werden.<sup>18</sup> Übernommen werden können insbesondere verwaltungsinterne Kosten d.h. Personal- und Sachkosten, die der städtebaulichen Planung einer Gemeinde zurechenbar sind oder die Kosten für notwendige Gutachten (u.a. Umweltbericht). Weiterhin kann vereinbart werden, dass der anfallende Verwaltungsaufwand durch einen angemessenen Pauschalbetrag ersetzt wird. Bestandteil der Vereinbarung kann die Verpflichtung zur Fassung eines Aufstellungsbeschlusses sein. Konkrete Planungsinhalte, die Pflicht zur Aufstellung eines Bauungsplans bzw. zur Durchführung des Verfahrens bis zum Ende oder planungsfremde Gegenleistungen können jedoch nicht Bestandteil des städtebaulichen Vertrags sein.

Die Gemeinden haben die Möglichkeit, einen sogenannten „vorhabenbezogenen Bauungsplan“ aufzustellen. Auch wenn § 12 Absatz 2 BauGB regelt, dass die Gemeinde auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bauungsplanverfahrens entscheidet, enthält das Gesetz keine ausdrücklichen Anforderungen an Form und Inhalt des Antrags. Ein Antrag ist auch kein zwingendes Verfahrenserfordernis. Wenn ein Projektträger sein Interesse an der Entwicklung eines FFPVA-Vorhabens im Planungsgebiet und damit an der Einleitung eines Bauleitplanverfahrens bekundet hat, wird die Gemeinde entscheiden, ob und in welcher Form sie ein Planungsverfahren einleiten will. Nach Beginn der Planaufstellung ist ein Wechsel zwischen den „Verfahrensarten“ („Angebotsplanung“ und „vorhabenbezogener Bauungsplan“) nicht

---

<sup>18</sup> BVerwG, Urteil vom 25. November 2005 – 4 C 15/04 –, BVerwGE 124, 385-395, juris Rn. 27.

mehr möglich. Die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist nur zulässig, wenn der Vorhabenträger spätestens zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses die Grundstücksverfügbarkeit und die Finanzierung des Vorhabens nachweist.

Entscheidet sich die Gemeinde für die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 BauGB), ist vor Satzungsbeschluss ein Durchführungsvertrag abzuschließen. Im Rahmen des Durchführungsvertrages verpflichtet sich der Vorhabenträger zur Umsetzung des Vorhabens. Bestandteil des Durchführungsvertrages kann auch der Rückbau des Vorhabens nach Aufgabe der Nutzung und entsprechende Sicherheiten sein.

Zwischen der Gemeinde und dem Projektträger kann auch eine Vereinbarung über die Vorbereitung der Nutzung gemeindlicher Grundstücke (insb. Wegeflächen für die Erschließung, Anlieferung und Kabelverlegung) abgeschlossen werden.

## **II. Finanzielle Beteiligung der Gemeinde**

Nicht selten wird ein Beteiligungskonzept entwickelt. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Vereinbarungen über eine finanzielle Beteiligung von planbegleitenden städtebaulichen Verträgen streng zu trennen sind. Eine strikte Trennung vermeidet den irreführenden, oft böartigen und schädlichen Anschein, dass das Planungsverfahren nur aufgrund einer finanziellen Erwartung seitens der Gemeinde eingeleitet und abgeschlossen wurde. Beispielsweise kann eine Vereinbarung nach § 6 EEG – Zuwendungen in Höhe von 0,2 Cent pro erzeugter Kilowattstunde – getroffen werden. Eine solche Vereinbarung kann jedoch gemäß § 6 Absatz 4 Nr. 2 EEG nicht vor Beschluss des Bebauungsplans abgeschlossen werden.

## **F. Aufstellung einer Bauleitplanung**

Die Gemeinden sind für die Aufstellung der Bauleitpläne zuständig und sind hierbei an den Regelungen des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung gebunden. Bei der Aufstellung von Bebauungspläne für FFPVA haben sich in der Praxis gewisse Aspekte der Bauleitplanung als besonders fehleranfällig erwiesen, weshalb diese nachstehend näher erläutert werden..

## I. Wesentliche Eckdaten eines Bauleitplans

Die Bauleitplanung ist eine Planung der öffentlichen Hand und unterliegt als solche verschiedenen rechtlichen Anforderungen (§ 2 BauGB).

### U Abwägungsgebot:

Das Abwägungsgebot ist das Herzstück des Planungsprozesses, das zentrale Gebot rechtstaatlicher Planung. Gemäß § 1 Absatz 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Gemäß § 2 Absatz 3 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial) zu ermitteln und zu bewerten. Somit ist eine vollständige Ermittlung der abwägungsrelevanten Belange und eine sachgerechte Abwägung dieser notwendig. Hinweis: Bebauungspläne werden oft aufgrund einer fehlerhaften Abwägung der umweltrechtlichen Bewertungen, ggf. aber auch der landwirtschaftlichen Belange beanstandet.

### U Ergebnisoffenheit:

Der Ausgang eines Bauleitplanverfahrens ist stets ergebnisoffen. Ein Anspruch auf Erlass eines bestimmten Bebauungsplans besteht nicht und kann auch nicht durch Vertrag begründet werden (§ 1 Absatz 3 Satz 2 BauGB). Den Plangeber im Voraus zu binden, würde im Übrigen eine Aushöhlung des Abwägungsprinzips bedeuten. Tatsächlich ist der Bebauungsplan das Ergebnis der gerechten Abwägung der öffentlichen und privaten Belange, welche immer ergebnisoffen ist.

Für die Aufstellung des Bebauungsplans sind auch folgenden Prinzipien zu befolgen:

### U Entwicklungsgebot

Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 Absatz 2 BauGB). Ein Bebauungsplan ist aus dem Flächennutzungsplan entwickelt, wenn der Inhalt und die planerische Konzeption des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan abgeleitet werden. Der Bebauungsplan stellt eine inhaltliche Konkretisierung des Flächennutzungsplans dar.

### U Bestimmtheitsgebot

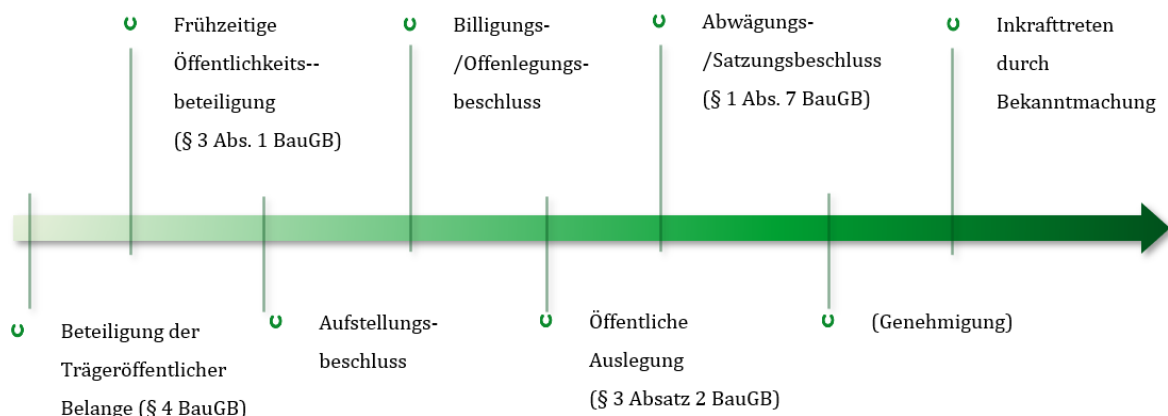
Bebauungspläne werden gemäß § 10 Absatz 1 BauGB als Satzung beschlossen und unterliegen hiermit als Rechtsnorm dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot.<sup>19</sup> Das Bestimmtheitsgebot setzt voraus, dass die Festsetzungen hinreichend klar und unmissverständlich sind. Hinweis: Lediglich der Bebauungsplan im rechtlichen Sinne - und zwar die Planzeichnung und die Festsetzungen - unterliegt dem Bestimmtheitsgebot. Die Planbegründung ist nicht Bestandteil des Bebauungsplans und ist diesem gemäß § 9 Absatz 8 BauGB lediglich beizufügen. Die Planbegründung ist keine Rechtsnorm.

## ⊙ Rechtsgrundlage der Festsetzungen

Die Gemeinde stellt die Bauleitpläne in Ausübung ihrer Planungshoheit gemäß Art. 28 GG auf. Gleichwohl sind die Gemeinden nicht frei hinsichtlich des Inhalts des Plans bzw. hinsichtlich der Festsetzungen des Plans, welche verbindlich festgelegt werden. Vielmehr sind die Gemeinden an den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB gebunden. Nur im Fall eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans sind die Gemeinden an die Festsetzungen nach § 9 BauGB nicht gebunden (§ 12 Absatz 3 Satz 2 BauGB).

## II. Ablauf des Planverfahrens

Der Ablauf des Bauleitplanungsverfahrens ist im Baugesetzbuch fest geregelt.



## Zuständigkeit in NRW

Die Zuständigkeit für die Beschlüsse der Bauleitplanung ergibt sich aus dem Landeskommunalrecht. Gemäß § 41 Absatz 1 Buchstabe g GO NRW kann der Rat der

<sup>19</sup> BVerwG, Beschluss vom 14. Dezember 1995 – 4 N 2/95, juris.



Gemeinde die Entscheidung über abschließende Beschlüsse im Flächennutzungsplanverfahren und abschließende Satzungsbeschlüsse auf der Grundlage des Baugesetzbuches und des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch nicht übertragen. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass der Rat der Gemeinde die Kompetenz für den Aufstellungsbeschluss, für den Offenlegungsbeschluss oder den Abwägungsbeschluss auf einen dafür in Betracht kommenden Ausschuss (z.B.: Bauausschuss oder Verwaltungsausschuss) übertragen darf. Inwieweit Beschlüsse auf die Ausschüsse delegiert werden, ist der jeweiligen Gemeinde überlassen und ergibt sich aus dem Ortsrecht.<sup>20</sup>

### **Aufstellungsbeschluss**

Der Aufstellungsbeschluss ist der Startschuss für das formelle Bauleitplanverfahren, stellt jedoch keine Wirksamkeitsvoraussetzung für den späteren Bauleitplan dar.<sup>21</sup> Das Gesetz enthält keine Anforderungen an dem Inhalt des Aufstellungsbeschlusses. Der Aufstellungsbeschluss muss den Planbereich bezeichnen, muss aber grundsätzlich keine Aussage über den Inhalt der beabsichtigten Planung machen<sup>22</sup>. Der Aufstellungsbeschluss ist nach Landes- und Ortsrecht ortsüblich bekanntzumachen.

### **Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung**

In der Praxis wird nicht selten eine sog. frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung dient der öffentlichen Unterrichtung über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung und eröffnet durch die Anhörung die Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung. Eine solche frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist gesetzlich nicht verpflichtend (§ 3 Absatz 1 BauGB). Dennoch ist es empfehlenswert, eine solche frühzeitige Beteiligung durchzuführen, da sie bei der Ermittlung der betroffenen Belange durchaus sinnvoll sein kann. Insbesondere lässt sich damit feststellen, ob Einwendungen von Dritten gegen den Bebauungsplan und die darin vorgesehenen Projekte vorliegen.

In welcher Art und Weise die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet, ist nicht im Bundesrecht, sondern ggf. im Ortsrecht geregelt.

---

<sup>20</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. November 1999 – 4 CN 12/98, juris Rn. 21 ff.

<sup>21</sup> BVerwG, Beschluss vom 15. April 1988 – 4 N 4/87 –, BVerwGE 79, 200-208, juris Leitsatz.

<sup>22</sup> BVerwG, Urteil vom 10. September 1976 – IV C 39.74 –, BVerwGE 51, 121-139, Rn. 28.

## **Beteiligung der Träger öffentlicher Belange**

Die Träger öffentlicher Belange sind im Rahmen des Bauleitplanverfahrens gemäß § 3 Absatz 1 BauGB, soweit deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zu beteiligen. Auch hier wird zwischen der frühzeitigen und formellen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange unterschieden. § 4 Absatz 1 BauGB regelt die frühzeitige Behördenbeteiligung, Absatz 2 die formelle. Die Träger öffentlicher Belange sind zur Äußerung aufzufordern. Im Rahmen der formellen Behördenbeteiligung gemäß § 4 Absatz 2 BauGB ist von der Gemeinde eine Frist von einem Monat bzw. mindestens 30 Tagen festzusetzen. Diese Frist kann bei Vorliegen eines wichtigen Grundes verlängert werden. Die formelle Beteiligung der Behörden findet parallel zu der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung statt.

Im Rahmen der Stellungnahme haben die Träger öffentlicher Belange ihre zustimmenden, ablehnenden oder ergänzenden Vorstellungen zu der beabsichtigten Planung darzulegen. Darüber hinaus haben die Träger öffentlicher Belange eine Mitwirkungspflicht und müssen die Gemeinde über die von ihnen beabsichtigten oder bereits eingeleiteten Planungen und sonstigen Maßnahmen informieren, soweit diese die Entwicklung des Planungsgebietes betreffen. Die Stellungnahme der Träger öffentlicher Belange dient dazu, alle abwägungsrelevanten Belange zu ermitteln. Die Träger öffentlicher Belange haben jedoch in ihrer Stellungnahme keine Abwägung zu treffen, da diese allein Aufgabe der Gemeinde ist.

Auch hier ist eine frühzeitige Behördenbeteiligung für die sachgerechte Ermittlung des Abwägungsmaterials wesentlich.

## **Auslegungsbeschluss/Offenlegungsbeschluss**

Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung ist zu beschließen, wenn das Planungsverfahren zu einem entscheidungsfähigen Planentwurf mit einer Begründung und einem Umweltbericht geführt hat. Inhalt und Form der öffentlichen Auslegung und deren Bekanntmachung ist in § 3 Absatz 2 BauGB geregelt. Eine Verletzung dieser Verfahrensvorschrift kann zur Unwirksamkeit des Bauleitplans gemäß § 214 Absatz 1 Nr. 1 BauGB oder zur Wiederholung der Öffentlichkeitsbeteiligung führen.

Nach § 3 Absatz 2 Satz 1 BauGB sind die Entwürfe der Bauleitpläne mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden

umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Mindestens eine Woche vor der Auslegung ist diese bekannt zu machen.

Die Bekanntmachung muss nach § 3 Absatz 2 Satz 2 BauGB sowohl Ort und Dauer der Auslegung als auch Angaben dazu enthalten, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind. Hierbei ist es nicht ausreichend, die umweltbezogenen Stellungnahmen aufzulisten. Vielmehr sind die vorhandenen Unterlagen nach Themenblöcken zusammenzufassen und bekanntzumachen.<sup>23</sup> Darüber hinaus muss die Bekanntmachung nach § 3 Absatz 2 Satz 2 2. Halbsatz BauGB darauf hinweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können.

Die öffentliche Auslegung dient der Öffentlichkeit und der Transparenz der Planung. Die Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung soll somit eine Anstoßfunktion haben. Die Bekanntmachung muss geeignet sein, das Informations- und Beteiligungsinteresse der Bürger zu wecken, die an der beabsichtigten Bauleitplanung interessiert oder von ihr betroffen sind.<sup>24</sup> Der Inhalt der Bekanntmachung ist zwar nicht gesetzlich definiert. Es ist jedoch sicher zu stellen, dass die Bekanntmachung der Anstoßfunktion genügt.

### **Abwägungs- und Satzungsbeschluss bzw. Feststellungsbeschluss**

Die eingegangenen Stellungnahmen und Einwendungen sind durch die Gemeinde auszuwerten und ggfs. in das Planungskonzept mitaufzunehmen. Führt die Würdigung der Stellungnahmen zu einer Ergänzung oder Änderung des Bauleitplans, sind die Öffentlichkeit und die Träger öffentlicher Belange gemäß § 4a Absatz 3 BauGB erneut zu beteiligen. Die erneute Auslegung kann jedoch auf dem geänderten bzw. ergänzten Teil begrenzt werden, wenn durch die Änderung oder Ergänzung des Entwurfs des Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Eine erneute Auslegung ist hiergegen nicht notwendig, wenn die Änderung lediglich klarstellende Bedeutung hat.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Z.B.: Schutzgut Tierarten, Schutzgut Menschen, Schutzgut Biotop, Schutzgut Denkmalschutz, Schutzgut Landschaftsbild, Schutzgut Bodenversiegelung usw.

<sup>24</sup> BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 2004 – 4 BN 48/04, juris Rn. 6.

<sup>25</sup> BVerwG, Beschluss vom 14. April 2010 – 4 B 78/09 –, juris Rn. 72; OVG Lüneburg, Urteil vom 24. Juni 2015 – 1 KN 138/13 –, juris Rn. 19.

Der Rat der Gemeinde berät über die Stellungnahmen und beschließt den Bebauungsplan als Satzung. Der Bebauungsplan bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde gemäß § 10 Absatz 2 BauGB, wenn er als selbständiger Bebauungsplan (§ 8 Absatz 2 Satz 2 BauGB), im Rahmen eines Parallelverfahren (§ 8 Absatz 3 BauGB) oder als vorzeitiger Bebauungsplan (§ 8 Absatz 4 BauGB) erlassen wird.

Der Flächennutzungsplan wird durch Feststellungsbeschluss beschlossen. Der Flächennutzungsplan bedarf immer der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 6 Absatz 1 BauGB).

### **Bekanntmachung**

Der Bebauungsplan tritt erst nach ortsüblicher Bekanntmachung in Kraft. In der Bekanntmachung muss insbesondere das Plangebiet, sei es durch Planzeichnung oder durch eine schlagwortartige Kennzeichnung, deutlich gemacht werden. Darüber hinaus muss die Bekanntmachung ebenfalls eindeutig darauf hinweisen, wo der Bebauungsplan eingesehen werden kann.

Die Erteilung der Genehmigung des Flächennutzungsplans ist gemäß § 6 Absatz 5 BauGB ortsüblich bekannt zu machen. Erst mit der Bekanntmachung der Genehmigung wird der Flächennutzungsplan wirksam.

## **G. Besondere Anforderung an die Bauleitplanung**

Die Bauleitplanung und die Planerstellung für FFPVA bringen weitere Besonderheiten mit sich, die im Folgenden im Überblick erörtert werden.

### **I. Umweltprüfung und Umweltbericht**

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen. Gemäß § 2 Absatz 4 BauGB ist eine Umweltprüfung durchzuführen. Im Rahmen der Umweltprüfung ist ein Umweltbericht zu erstellen (§ 2a BauGB). Inhalt des Umweltberichts ist in Anlage 1 (zu § 2 Absatz 4 und den §§ 2a und 4c) BauGB genauer dargestellt. Die Anlage 1 enthält ein Muster für Gliederung und Inhalt des Umweltberichts, bietet aber auch ein Prüfungsschema für die Zusammenstellung des umweltbezogenen Abwägungsmaterials. In dem Umweltbericht werden die in der Umweltprüfung ermittelten voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen beschrieben und bewertet.

Bei der FFPVA ist diese Umweltprüfung insbesondere wichtig, da die betroffenen Flächen regelmäßig im bisherigen Außenbereich liegen. Der Umweltbericht ist gemäß § 2a BauGB im gesonderten Teil der Begründung zu finden. Das Ergebnis der Umweltprüfung ist im Rahmen der nachfolgenden Abwägung zu berücksichtigen.

## **II. Ausgleichsmaßnahmen - Eingriffsregelung**

Gemäß § 1a Absatz 3 BauGB sind in der Abwägung die Vermeidung und der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft (Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz) zu berücksichtigen. Im Gegensatz zu herkömmlichen Bebauungen (z.B. Wohnhäuser, Logistikhallen) führt der Bau von FFPVA nicht zu einer vollständigen Versiegelung des Bodens, was dazu führt, dass besondere Maßgaben bei der Planaufstellung zu beachten sind.

Bei der Aufstellung von Bauleitplänen für FFPVA können erhebliche Eingriffe in Natur und Landschaft durch ökologisch hochwertige Gestaltungs- und Pflegemaßnahmen vermieden werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die ausgewählten Flächen keinen hohen landwirtschaftlichen Wert haben oder keine hoch sensiblen Gebiete mit geschützten Biotopen darstellen. In Betracht kommen auch Maßnahmen zur Einfriedung der betroffenen Gebiete, die den Durchgang für Klein- und Mittelsäuger ermöglichen, oder Maßnahmen zur Bepflanzung des Plangebiets mit Saatgut aus gebietseigenen Arten bzw. lokal gewonnener Mahd sowie Maßnahmen zur Begrünung und Mahdzeiten (z.B.: Mahd ausschließlich zwischen August und September) unter den Modulen oder ein Verbot der Düngung im Plangebiet.

Soweit trotz Vermeidungsmaßnahmen ein Ausgleich notwendig sein sollte, ist der Ausgleichsbedarf der unvermeidbaren Eingriffe zu ermitteln. Der Ausgleichsbedarf wird rechnerisch ermittelt. Diese Ermittlung orientiert sich nicht ausschließlich an der Größe der Eingriffsfläche, sondern vor allem an der Wertigkeit des Biotops der Ausgangslage. Der somit berechnete Ausgleichsbedarf erfolgt gemäß § 1a Absatz 3 Satz 2 BauGB durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 BauGB als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich.

Die Anforderungen an den Ausgleich von Eingriffen im Rahmen von Bebauungsplänen sind in § 1a Absatz 3, § 9 Absatz 1a und § 135a BauGB geregelt. Gemäß § 9 Absatz 1a Satz 1 und 2 BauGB können die Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich entweder auf dem

Eingriffsgrundstück selbst, an anderer Stelle im Geltungsbereich des Bebauungsplans, im Geltungsbereich eines anderen Bebauungsplans oder auf Flächen, die von der Gemeinde bereitgestellt werden, sichergestellt werden.

Der Gemeinde steht auch die Möglichkeit zu, die Durchführung des Ausgleichs für Eingriffe in Natur und Landschaft mit einem städtebaulichen Vertrag (§ 11 Absatz 1 Nr. 2 BauGB i.V.m. § 1a Absatz 3 BauGB) zu regeln. Der Ausgleich kann sowohl auf dem Plangebiet der Gemeinde als auch außerhalb stattfinden, wenn die Sicherung von Ausgleichsmaßnahmen durch einen städtebaulichen Vertrag gesichert ist.<sup>26</sup> Durch den Vertrag muss sichergestellt werden, dass der tatsächliche Erfolg der Kompensation ebenso sichergestellt wird wie durch eine ansonsten mögliche bauplanerische Festsetzung. Mit anderen Worten müssen diese Verträge der Gemeinde einen ausreichend sicheren Zugriff auf die jeweiligen Ausgleichsflächen einräumen und dingliche Sicherungen (mindestens mit notariellem Eintragungsvermerk) zugunsten der Gemeinde müssen zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses vorliegen.<sup>27</sup>

Die Festsetzung der notwendigen Ausgleichsmaßnahmen bzw. Ausgleichsflächen ist Bestandteil der Abwägungsentscheidung des Plangebers und kann daher nicht schon vorab und pauschal durch Leitlinien oder Hinweise der höheren Planungsbehörde bestimmt werden.

### **III. Schutzgebiete**

Das Vorliegen eines Schutzgebiets (Landschaftsschutzgebiet, Wasserschutzgebiet usw.) steht der Aufstellung eines Bauleitplans nicht grundsätzlich entgegen, sondern muss im Rahmen der Abwägungsentscheidung berücksichtigt werden. Diese Berücksichtigung kann entweder durch eine nachrichtliche Übernahme oder durch Feststellung bzw. Darstellungen erfolgen.

Relevant bei der Abwägungsprüfung ist der jeweilige Schutzzweck des betroffenen Gebiets und die diesen Gebieten zugrunde liegende Verordnung. Während einige Verordnungen zu Landschaftsschutzgebieten ein vollständiges Bauverbot und damit auch ein Verbot von FFPVA auf dem betroffenen Gebiet vorsehen, sehen andere Verordnungen lediglich eine Erlaubnispflicht für die Errichtung baulicher Anlagen oder sogar eine

---

<sup>26</sup> Vgl. Reidt, in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch. 15. Auflage 2022, § 11 Rn. 47.

<sup>27</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 6. November 2013 - 8 C 10607/13, juris.

Ausnahme für Projekte zur Nutzung erneuerbarer Energien vor. Somit ist zu prüfen, ob eine Erlaubnis erteilt werden kann. Das ist regelmäßig der Fall, wenn der Schutzzweck der Verordnung nicht entgegensteht und der Charakter des Gebietes nicht verändert wird. Sollte darüber hinaus die Erteilung einer Erlaubnis nicht möglich sein, wäre noch zu prüfen, ob eine Befreiung gemäß § 67 BNatSchG in Betracht kommen kann.

Dasselbe gilt für besonders geschützten Landschaftsbestandteile und Biotope im Sinne des § 29 oder § 30 BNatSchG. Auch bei diesen Gebieten sind grundsätzlich Ausnahmen oder Befreiungen für die Errichtung von FFPVA erforderlich und möglich. Die Planungsbehörde hat somit zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Ausnahme bzw. Befreiung erfüllt sind. Eine weitere Erlaubnis ist auf der Ebene der Genehmigung des konkreten FFPVA-Vorhabens nicht erforderlich, wenn ein Bebauungsplan aufgestellt wurde.

## **H. Genehmigungsrecht**

Die Errichtung und der Betrieb einer FFPVA ist genehmigungspflichtig. Die konkrete Baugenehmigung für eine FFPVA wird nach den Vorgaben der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (BauO NRW) von der zuständigen Bauaufsichtsbehörde erteilt.

Der Regelfall ist, dass die Baugenehmigung nach Inkrafttreten des Bebauungsplans auf Grundlage von § 30 Abs. 1 BauGB erteilt wird. Es ist allerdings auch möglich, dass nach erfolgter förmlicher Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 Abs. 2 BauGB eine Baugenehmigung auf Grundlage von § 33 BauGB beantragt wird. In diesem Fall ist das Einvernehmen der Gemeinde erforderlich.

FFPVA bedürfen gemäß § 60 Absatz 1 BauO NRW einer Genehmigung. Genehmigungsfrei sind lediglich gemäß § 62 Absatz 1 Nr. 3 Buchstabe b BauO NRW sog. kleine gebäudeunabhängige Photovoltaikanlagen, also Anlagen mit einer Höhe bis zu 3 m und einer Gesamtlänge je Grundstücksgrenze bis zu 9 m. Verfahrensfrei sind auch Solaranlagen in, an und auf Dach- und Außenwandflächen (§ 62 Absatz 1 Nr. 3 Buchstabe a BauO NRW).

Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn das Vorhaben mit den Vorschriften über die Zulässigkeit der baulichen Anlagen nach §§ 29 BauGB, mit den Anforderungen nach den Vorschriften der BauO NRW, mit den aufgrund der BauO NRW erlassenen Vorschriften sowie mit anderen öffentlichen Vorschriften, deren Einhaltung nicht in einem anderen

Genehmigungs-, Erlaubnis oder sonstigen Zulassungsverfahren geprüft wird, vereinbar ist. Liegt ein Bebauungsplan vor der Genehmigung von FFPVA vor, ist somit insbesondere zu prüfen, ob das Vorhaben mit den Festsetzungen des Bebauungsplans vereinbar ist und ob die Brandschutzregelung eingehalten werden.

Ebenfalls zu berücksichtigen sind die Regelung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Gemäß Nr. 18.7 der Anlage 1 zum UVPG ist der Bau eines Städtebauprojektes für sonstige bauliche Anlagen - und hiermit einer FFPVA - für den im bisherigen Außenbereich ein Bebauungsplan aufgestellt wird, UVP-pflichtig, wenn das Vorhaben eine Grundfläche von insgesamt mehr als 10 Hektar hat. Grundsätzlich besteht bei Vorhaben nach Nr. 18.1 bis 18.9 der Anlage 1 zum UVPG sowohl bei der Planaufstellung als auch bei der Vorhabenzulassung eine Prüfpflicht.<sup>28</sup> Diese Prüfpflicht ist jedoch gemäß § 50 Absatz 3 UVPG auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt, um Doppelprüfungen zu vermeiden. Die Beschränkung des Prüfumfanges greift nur, wenn die Umweltverträglichkeitsprüfung (als Umweltprüfung gemäß § 1a und § 2a BauGB i.V.m. § 50 Absatz 1 UVPG) ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Nur für den Fall, dass die Prüfinhalte auf beiden Ebenen identisch sind, kann auf eine nochmalige Prüfung verzichtet werden. Hier ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Prüfinhalte auf der planerischen Ebene und auf der Genehmigungsebene nur selten identisch sein werden (Ausnahme davon sind denkbar bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen). Insbesondere werden die artenschutzrechtlichen Fragestellungen grundsätzlich erst auf Genehmigungsebene abschließend bearbeitet. Somit wird bei Einleitung des Genehmigungsverfahrens für FFPVA mit mehr als 10 Hektar die Notwendigkeit und Reichweite einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu klären sein.

Zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien und zur Umsetzung der EU-Notfall Verordnung sind Erleichterung des Genehmigungsverfahrens für FFPVA in dem Änderungsentwurf des UVPG geplant.<sup>29</sup> Der Gesetzentwurf sieht ein neues § 14b UVPG vor. Danach kann auf Nachfrage des Antragstellers auf die Durchführung einer UVP im Rahmen des Genehmigungsverfahrens verzichtet werden, wenn der Bauantrag vor Ablauf

---

<sup>28</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 14. Juli 2022 – 1 ME 58/22 –, juris Rn. 20.

<sup>29</sup> BT-Drs. 20/5830 vom 1. März 2023.



des 30. Juni 2024 gestellt wurde. Eine artenschutzrechtliche Prüfung wird jedoch weiterhin durchgeführt werden müssen.

Auch wenn es auf den ersten Blick widersinnig erscheint, besteht für die Genehmigung von nach § 35 Absatz 1 BauGB privilegierten FFPVA keine UVP-Pflicht, da der Prüfungstatbestand der Ziffer 18.7 der Anlage 1 des UVPG ausdrücklich auf Vorhaben, für die ein Bebauungsplan aufgestellt wird, abstellt.

**Kurzzusammenfassung:** Die neu eingeführte Privilegierung für FFPVA-Projekte entlang von Autobahnen und Eisenbahnstrecken wird lediglich einen Bruchteil der Projekte betreffen. Die überwiegende Zahl der FFPVA-Projekte wird die Aufstellung eines Bebauungsplans und die entsprechende Anpassung des Flächennutzungsplans erfordern, da die FFPVA im restlichen Außenbereich nicht privilegiert sind. Durch die Bauleitplanung ermöglicht die Gemeinde den Ausbau von FFPVA. Damit wird die Energiewende bzw. der Umstieg auf eine klimaneutrale Stromerzeugung eingeleitet und die Kommunen kommen ihrer Klimaschutzaufgabe nach, die sich auch aus § 1a Absatz 5 BauGB ergibt. Neben den Grundanforderungen an die Bauleitplanung muss bei der Erstellung solcher Bauleitpläne besonders auf eine angemessene Abwägung der Umwelt- und Landwirtschaftsinteressen geachtet werden.