

Handlungsleitfaden Solarenergie / Freiflächen-Photovoltaik

Was für Kommunen wichtig ist



Für die Nutzung der Sonnenenergie auf Freiflächen im Außenbereich einer Kommune gibt es anders als bei der Windenergie keine landesplanerische Privilegierung. Die Kommune hat dadurch mehr Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume. Dieser Leitfaden zeigt auf, an welcher Stelle Kommunen Einfluss auf die Planung und Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) nehmen können und was sie beachten sollten. Es werden die wichtigsten Szenarien beschrieben, wie Sie als Bürgermeisterin oder Bürgermeister mit PV-FFA in Ihrer Umgebung in Berührung kommen können. Zu jedem Szenario gibt der Leitfaden konkrete Hinweise, wie Sie vorgehen sollten.

Der Ausbau erneuerbarer Energien ist sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene ein politisches Ziel. Um die großflächige Nutzung von Sonnenenergie attraktiver zu machen, hat der Freistaat Sachsen 2021 die Photovoltaik-Freiflächenverordnung (PVFVO) erlassen. Sie unterstützt Freiflächenanlagen auf landwirtschaftlich, als Acker- oder Grünland, genutzten Flächen in benachteiligten Gebieten und ermöglicht ihnen eine Förderung nach dem EEG. Auch auf Konversionsflächen ist eine EEG-Förderung möglich. Voraussetzung ist eine installierte Leistung von mindestens 750 Kilowatt bis 20 Megawatt.

1. BAULEITPLANUNG ALS GRUNDLAGE UND GESTALTUNGSCHANCE

SITUATIONSDESCHEIBUNG

Damit PV-FFA im Außenbereich errichtet werden können (einerlei ob sie unter die PVFVO fallen oder nicht) muss die Kommune die raumplanerischen Weichen dafür stellen. Das geschieht im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung. Notwendig dafür ist die Aufstellung eines Be-

bauungsplans für das Vorhabensgebiet. Existiert bereits ein Flächennutzungsplan, muss dieser angepasst werden und ein Sondergebiet für „PV-FFA“ ausgewiesen werden. Eine solche Bauleitplanung zur Ausweisung von Flächen für die Nutzung von Sonnenenergie kann eine Kommune unabhängig von einem konkreten Vorhaben in Form einer „Angebotsplanung“ vornehmen. Geschaffen werden damit Optionsflächen. Im Vorfeld sollten die Flächen auf ihre Eignung als PV-FFA Standort geprüft werden und auch mit den Flächeneigentümern sollte eine Abstimmung erfolgen.

Die Bauleitplanung bedeutet zwar Aufwand für die Kommune, sie bietet aber auch viele Gestaltungsmöglichkeiten. Das gilt sowohl für die Lage und Größe auszuweisender Flächen, als auch für die Einbindung der Einwohner im Verfahren.

HANDLUNGSOPTIONEN

- Den wichtigsten Hebel hat die Kommune dadurch in der Hand, dass es ihre Entscheidung ist, überhaupt eine Bauleitplanung vorzunehmen. Wenn Ihre Kommune den Ausbau der erneuerbaren Energien gezielt fördern und davon profitieren möchte, können Sie als Bürgermeisterin oder Bürgermeister auch die Initiative ergreifen und die Planung anschieben. Die Verwaltung erstellt dann einen ersten Entwurf.
- Die Bauleitplanung ist ein Verwaltungsverfahren, das auch formale Beteiligungsoptionen (Auslegung, Stellungnahmen) vorsieht. Über diese Pflichten hinaus können Sie auch zusätzliche informelle Teilnehmungsangebote machen. Es ist zu klären, wie etwaige Ergebnisse der informellen Beteiligung im formalen Verfahren berücksichtigt werden. Alle Entscheidungen dazu obliegen dem Gemeinderat.

- Während das Verfahren formal von der Verwaltung geführt wird, steht es Ihnen als Bürgermeister frei, wieviel Öffentlichkeit Sie über das Verfahrensnötige hinaus für die Planung – und damit für die Ausweisung von PV-Flächen – herstellen wollen. Dazu sollten Sie sich vorab mit der Kommunalpolitik abstimmen.

2. PLANUNG EINER PRIVATWIRTSCHAFTLICHEN PV-FREIFLÄCHENANLAGE

SITUATIONSBESCHREIBUNG

In vielen Fällen geht die Initiative von einem privaten Investor aus. Ein Projektierer kommt mit der Absicht auf Sie zu, eine PV-FFA auf Ihrem kommunalen Gebiet zu errichten. Ausgangspunkt ist damit ein konkretes Vorhaben. Der Projektierer wird in der Regel eine Fläche in Ihrer Kommune identifiziert haben, die er als geeignet ansieht. Zwingende Voraussetzung für die Nutzung ist ein Bebauungsplan, der die Fläche entsprechend ausweist.

Bei der Errichtung einer PV-FFA ist vieles zu bedenken. Genehmigungsrechtliche Fragen sind zu klären, ebenso Fragen des Umweltschutzes, der technischen Sicherheit und möglicher finanzieller Beteiligungsmöglichkeiten. Zudem sollte die Frage der Akzeptanz einerseits in den politischen Gremien andererseits unter der Bevölkerung im Ort in Betracht gezogen werden – auch wenn PV-FFA erfahrungsgemäß weniger umstritten sind als Windenergieprojekte.

Die öffentliche Information über das Vorhaben ist Aufgabe des Projektierers oder auch Betreibers. Dass das Projekt sachlich und qualitativ bearbeitet wird und die Bürger frühzeitig und transparent über das Vorhaben informiert werden, sollte aber auch in Ihrem Interesse sein.

Ihre Handlungsmöglichkeiten sind so vielfältig, dass hier nur die wesentlichen Ansätze beschrieben werden. In jedem Fall notwendig ist eine Meinungsbildung innerhalb des Gemeinderates sowie ein professioneller Umgang und eine offene Kommunikation mit dem Projektträger.

HANDLUNGSOPTIONEN

In welcher Schrittfolge Sie vorgehen, hängt davon ab, ob es bereits einen Bebauungsplan für eine entsprechende Fläche gibt. In der Regel wird das nicht der Fall sein. Daher sollten Sie sich zunächst einmal anhören, was seitens des potenziellen Investors geplant ist. Danach müssen Sie mit dem Gemeinderat entscheiden, ob sich die Kommune dem Thema annehmen und eine Bauleitplanung anschieben will.

a. Projektvorstellung und Austausch mit dem Investor

In einem ersten Gespräch wird Ihnen der Projektierer bzw. Investor sein Vorhaben vorstellen. Ihre Aufgabe ist es, die raumplanerischen Grundlagen zu erläutern. Darüber hinaus sollten Sie die Eckpunkte ansprechen, die im Interesse Ihrer Kommune liegen und zugleich einen wichtigen Einfluss darauf haben, wie sich die Menschen im Ort zu dem Vorhaben positionieren. Folgende Themen können Sie ansprechen:

Welche Chancen und Auswirkungen hat das Projekt für die Umgebung?

In aller Regel wird der Projektträger in seiner Projektvorstellung das Thema Chancen und Auswirkungen von selbst ansprechen: Hier sollten Sie für die eigene Einschätzung versuchen, sich selbst ein möglichst vollständiges Bild von den erwartbaren Auswirkungen (finanziellen, infrastrukturellen, landschaftlichen, naturschutzfachlichen...) zu machen.

Wie intensiv hat sich der Projektträger schon mit dem Umfeld des Standortes befasst?

Um Konflikten vorzubeugen empfiehlt es sich, im Vorfeld eine Konfliktfeldanalyse zu erarbeiten. Damit können Sie frühzeitig einschätzen, ob Konflikte absehbar sind und wie damit umgegangen werden kann.

▶ siehe Werkzeug „Konfliktfeldanalyse“

Sollte die Unsicherheit in der Einschätzung groß sein, können Sie eine Befragung empfehlen oder selbst organisieren.

▶ siehe Werkzeug „Musterfragebogen“

Wie kann die Kommune bzw. wie können die Einwohner von dem Projekt profitieren?

Es sollte besprochen werden, was an Ausgleichsmaßnahmen bzw. an direkter Unterstützung der Kommune geplant ist. Auch für PV-FFA gibt es mit der Novellierung des EEG die Möglichkeit, Kommunen mit bis zu 0,2 Cent pro tatsächlich eingespeister Kilowattstunde finanziell zu beteiligen.

Zudem kann thematisiert werden, welche Möglichkeiten der finanziellen Beteiligung es für Bürger geben soll. Dabei ist zu berücksichtigen, mit welchen Erträgen seitens der Projektierer/Betreiber gerechnet wird.

▶ siehe Werkzeug „Finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten Photovoltaik“

Wie ist die Kommunikation des Vorhabens im Ort geplant?

Da Information und Dialog wichtig für Stimmung und Meinungsbildung im Ort sind, sollten Sie sicherstellen, dass der Projektträger auch für die Kommunikation alles Nötige vorbereitet (z.B. Projektinformationen, Dialogangebote, Projektvisualisierungen...)



Foto von Kelly L. von Peyels

Als Kommune können Sie Informationsveranstaltungen oder Sprechstunden anbieten und den ehrlichen Austausch über das Projekt, seine Chancen und Auswirkungen ermöglichen.

Beide Seiten – sowohl der Projektierer als auch die Kommune – sollten regelmäßig über den Planungsstand bzw. den Projektstatus informieren.

☞ siehe Werkzeug „Checkliste Dialogveranstaltungen“

Gibt es Spielräume in der Projektplanung, die eine Mitwirkung der Kommune oder der Bevölkerung ermöglichen?

Gestaltungsspielräume können unterschiedlich sein, z.B. Größe der Anlage, Art und Weise der Umfeldgestaltung, Durchlässigkeit für Kleintiere, Ausgleichsmaßnahmen, Zugewegungen. Sollte es Gestaltungsspielräume geben, kann dazu offen kommuniziert werden. Wenn es kaum Gestaltungsspielräume gibt, sollten auch keine falschen Erwartungen geweckt werden.



Foto von Pixabay von Pexels

Welche Erwartungen hat der Projektierer an die Kommune, welche Erwartungen haben Sie an den Projektierer?

Es sollte verabredet werden, wie die weiteren Abstimmungen erfolgen und an welchen Stellen zusammengearbeitet werden soll.

Dem Projektträger sollte vermittelt werden, wie die kommunalpolitischen Gremien durch Sie eingebunden werden.

Diese Aspekte sind hier bereits für das Erstgespräch empfohlen. Auch im weiteren Kontakt müssen diese Aspekte in unterschiedlicher Intensität (Wie weit sind wir gekommen? Wo müssen wir nachsteuern?...) immer wieder Thema sein.

b. Herbeiführung eines Beschlusses der Kommunalpolitik und ggf. Bauleitplanung

Bevor das Vorhaben weiter bearbeitet werden kann, ist mit der Kommunalpolitik zu klären, ob eine PV-FFA im Gemeindegebiet ggf. unter Beachtung bestimmter Eckpunkte mehrheitlich Zustimmung findet. Dazu muss eine entsprechende Beschlusslage geschaffen werden.

Fällt der Beschluss zugunsten des Vorhabens aus, ist die Frage der Bauleitplanung zu klären. Existieren weder ein Flächennutzungs- noch ein Bebauungsplan, die Flächen für die PV-Nutzung ausweisen, muss diese Grundlage ge-

schaffen werden. Welche Handlungsoptionen Sie bei einer vorausgehenden Bauleitplanung haben, ist unter Punkt 1 beschrieben. Bei einer erstmaligen Bauleitplanung bzw. bei einer Anpassung eines bestehenden Flächennutzungs- und/oder Bebauungsplans können externe Planungsbüros unterstützen.

c. Austausch zur Fläche

Der Projektträger plant in der Regel für seine PV-FFA mit Flächen, die er für geeignet hält, die ihm aber nicht gehören. Folglich braucht er eine vertragliche Grundlage für die Nutzung bzw. Überlassung.

Wenn die Kommune selbst der Flächeneigentümer ist, ist das ein rechtliches Thema, das Sie selbst mit dem Projektträger aushandeln können – und das Einnahmen für die Kommune verspricht (Pacht). Ist die Fläche in Privatbesitz (z.B. Agrarbetrieb), läuft das Vertragliche zur Flächennutzung zwischen Verpächter und Pächter. Dennoch empfiehlt es sich, auch seitens der Kommune das Gespräch mit dem oder den Flächeneigentümer(n) zu suchen.

d. Genehmigungsverfahren nach Bauordnung

PV-FFA, die eine Höhe von 3 Metern oder eine Länge von 9 Metern überschreiten, brauchen laut sächsischer Bauordnung eine Baugenehmigung. Der Antrag ist beim kommunalen Bauamt zu stellen.

Mit dem Projektierer als Antragsteller ist zu klären, in welcher Weise über notwendige Veröffentlichungen in einem Amtsblatt hinaus über das Vorhaben informiert wird. Idealerweise sind Sie zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits mit dem Projektierer im Gespräch und damit auch inmitten eines Informations- und Kommunikationsprozesses zum Projekt.

e. Austausch zur kommunikativen Baubegleitung

Wenn alle Genehmigungen erteilt sind, sind nicht zwingend auch alle Auseinandersetzungen überstanden. Manchmal wird das Projekt Anwohnern erst dann bewusst, wenn die Anlage tatsächlich errichtet wird.

Als Bürgermeisterin oder Bürgermeister können Sie vom Projektträger eine professionelle Projektkommunikation auch in der Bauphase und bei der Inbetriebnahme einfordern und diese insgesamt oder auch nur punktuell aktiv unterstützen.

3. PLANUNG EINES EIGENEN KOMMUNALEN PV-FREIFLÄCHEN-PROJEKTS

SITUATIONSBESCHREIBUNG

Wenn Sie als Kommune den Ausbau der erneuerbaren Energien in Ihrer Kommune vorantreiben wollen, müssen Sie nicht auf private Investoren warten, sondern können sich ein solches Projekt auch in Eigenregie vornehmen. Dabei kann die Verwaltung geeignete Flächen auf dem Gemeindegebiet identifizieren und Planungen anstellen. Sie kann aber auch Projektierer damit beauftragen. Die formale Rolle des Projektträgers übernimmt in der Regel eine

kommunale Gesellschaft, die eigens für ein solches Vorhaben gegründet wird oder beispielsweise in Form eines Stadtwerkes oder einer Wirtschaftsfördergesellschaft bereits existiert.

Die Handlungsfelder unterscheiden sich dabei kaum von denen im vorher geschilderten Fall eines privaten Investors. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass Sie auch als Projektträger eine aktive Rolle spielen und über Gestaltungsspielräume und Beteiligungsmöglichkeiten bestimmen können. Dabei haben Sie den Vorteil, noch vor einer konkreten Planung eines PV-Freiflächen-Projektes ein Meinungsbild in Ihrer Ortschaft zu einem solchen Vorhaben einzuholen.

HANDLUNGSOPTIONEN

a. Stimmungsbild

Wollen Sie selbst den Impuls für ein kommunales PV-FFA geben, sollte es Ihnen wichtig sein, von Anfang an die Menschen im Ort ebenso wie deren gewählte politische Vertreter für das Projekt zu gewinnen. Das bedeutet, dass Sie selbst Kommunikation organisieren. Das kann in vielfältiger Form geschehen:

Wollen Sie als erstes ein grundsätzliches Stimmungsbild einholen, können Sie eine Befragung durchführen.

 [siehe Werkzeug „Musterfragebogen“](#)

Wollen Sie zunächst nur ein Stimmungsbild aus dem politischen Raum, können Sie die Fraktionsvorsitzenden Ihres Kommunalparlamentes zu einem ersten Gespräch einladen und zum Beispiel auf ähnliche Projekte in anderen Kommunen verweisen.

 [siehe Werkzeug „Beispiele für Erneuerbare-Energien-Projekte“](#)

Wollen Sie für eine breitere Meinungsbildung sorgen, laden Sie zu Dialogveranstaltungen ein, bei denen ggf. verschiedene Experten einen Input geben.

 [siehe Werkzeug „Checkliste Dialogveranstaltungen“](#)

b. Projektkommunikation in der Planungsphase

In der Planungsphase werden Sie in der Verwaltung und idealerweise abgestimmt mit der Politik alle Fragen selbst beantworten, die Sie auch mit einem privaten Investor besprochen hätten:

- Wo wird das Projekt geplant und wie soll es aussehen?
- Welche Auswirkungen wird es haben?
- Welche Chancen sind damit verbunden, welche Konflikte könnte es geben?
- Wie wird die Kommunikation aufgesetzt?
- Wie wird informiert?
- Welche Beteiligungsmöglichkeiten sollen eingeräumt werden?
- Werden finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten angeboten?

c. Professionalität in der Genehmigungsphase

Als Projektträger muss die Kommune bzw. das Tochterunternehmen einen genehmigungsfähigen Antrag erarbeiten und das Verfahren professionell durchlaufen. Dabei sollten Sie den Gemeinderat und die lokale Öffentlichkeit transparent und frühzeitig über alle relevanten Entwicklungen informieren.

d. Kommunikation in der Bauphase

Auch in der Umsetzung werden Sie weiterhin zuvorkommend und den Betroffenen zugewandt kommunizieren und über die jeweils nächsten Schritte informieren.

4. VARIANTEN IM BETREIBERMODELL

Ein großes Sonnenenergieprojekt in Ihrem Umfeld muss nicht entweder privatwirtschaftlich oder kommunal getragen werden. Es gibt auch Mischformen der Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, die ihre Zusammenarbeit rechtlich vereinbaren und das Vorhaben gemeinsam verantworten. Ebenso sind bürgerschaftliche Energie-Genossenschaften denkbar, die als privater Projektträger auftreten oder in Verbindung mit der Kommune ebenfalls als Kooperation. Diese Modelle werden hier nicht eigens aufgeführt, da sie als Mischformen von Punkt 2 und Punkt 3 die gleichen Bearbeitungsabläufe haben. Einzig die rechtliche Komponente des Zusammenschlusses muss zusätzlich gründlich durchdacht, geprüft und mit den politischen Gremien der Kommune entschieden werden.



ANSPRECHPARTNER:

Sächsische Energieagentur GmbH

Martin Reiner

Tel.: 0351/ 4910-3167

E-Mail: martin.reiner@saena.de

www.saena.de