

Teilfortschreibung des Regionalplans für die Region Stuttgart zur Festlegung von Vorbehaltsgebieten und Öffnung der Regionalen Grünzüge für Freiflächen-Photovoltaikanlagen

Anlage zur Satzung vom 03.12.2025

Begründung der Teilfortschreibung

Begründung der Teilfortschreibung des Regionalplans für die Region Stuttgart zur Festlegung von Vorbehaltsgebieten und Öffnung der Regionalen Grünzüge für Freiflächen-Photovoltaikanlagen

1. Erfordernis der Teilfortschreibung

Der Ausbau der Erneuerbaren Energien in Form von Windkraft- und Solaranlagen ist ein wesentlicher Teil der Energiewende in der Bundesrepublik Deutschland.

Das Gesetz zum Ausbau Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023) weist diesen daher in § 2 eine besondere Bedeutung zu: Die Errichtung von Anlagen zur Nutzung Erneuerbarer Energien liegt im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Sicherheit.

Auf Landesebene werden die Träger der Regionalplanung mit dem Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg verpflichtet, in den Regionalplänen mindestens 0,2 % der jeweiligen Fläche als „Gebiete für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen“ festzulegen (§ 21 KlimaG BW¹).

Zudem wurde durch die Änderung des Landesplanungsgesetzes (LplG) in § 2 eine neue Planungsleitlinie festgelegt, um insbesondere dem Flächenbedarf der Erneuerbaren Energien Rechnung zu tragen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 a und 2 c LplG²).

Die Regionalen Grünzüge sollen dazu unverzüglich aus Gründen des öffentlichen Interesses im Sinne des § 2 EEG für Windkraft- und Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen geöffnet werden (§ 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG³).

Für den Wirtschaftsstandort Region Stuttgart wird die Möglichkeit, vor Ort Strom aus Erneuerbaren Energien zu erzeugen, zu einem immer wichtigeren Standortfaktor. Die Errichtung von (flächenmäßig relativ großen⁴) Photovoltaik-Anlagen erweist sich in den von Realteilung geprägten Teilen der Region Stuttgart jedoch als besonders schwierig. Geeignete Flächen in ausreichender Größe bzw. eigentumsrechtlicher Verfügbarkeit finden sich kaum und können in den meisten Fällen allenfalls mittelfristig bereitgestellt werden. Damit wird die tatsächliche Grundstücksverfügbarkeit zu einem entscheidenden Faktor bei der Realisierung von Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen.

Bisher sind die Solaranlagen gemäß Regionalplan der Region Stuttgart insbesondere im Siedlungszusammenhang auf baulichen Anlagen oder bereits versiegelten Flächen zulässig; im planerischen Außenbereich hingegen nur in Bereichen ohne entgegenstehende regionalplanerische Zielfestlegungen.

Als regionalplanerisches Ziel steht der im Regionalplan ausgewiesene Regionale Grünzug der Errichtung von Solaranlagen allgemein und damit auch Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen regelmäßig entgegen.

Der Regionale Grünzug ist ein multifunktionales Instrument zur Freiraumsicherung. Er dient der Sicherung unterschiedlicher Freiraumelemente bzw. -funktionen (Boden, Wasser, klimarelevante Flächen,

¹ „Gesetz zum Erlass eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg vom 7. Februar 2023 (GBI BW 2023 Nr. 2 S. 26 ff)

² geändert durch: „Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes“ vom 15.11.2022 (GBI BW 2022 Nr. 36 S. 537)

³ geändert durch: „Gesetz zum Erlass eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg vom 7. Februar 2023 (GBI BW 2023 Nr. 2 S. 42)

⁴ <https://solarenergie.de/photovoltaikanlage/arten-von-pv-anlagen/photovoltaik-freiflaechenanlagen>: „Photovoltaikanlagen können auf Freiflächen ab einer Fläche von etwa 20.000 Quadratmetern wirtschaftlich betrieben werden.“
Anfragen von Gemeinden und Projektierern an die Geschäftsstelle des Verband Region Stuttgart zu Standorten von Solaranlagen im Regionalen Grünzug beziehen sich auf Einzelanlagen im Umfang von bis zu 40 ha (Stand März 2024)

Arten- und Biotopschutz, naturbezogene Erholung sowie land- und forstwirtschaftliche Bodennutzungen und Produktion) sowie des Freiraumzusammenhangs insgesamt.

Die damit verbundene Zusammenfassung unterschiedlicher Freiraumbelange in einem solchen zusammenfassenden Planelement resultiert auch aus der in der Region Stuttgart regelmäßig und nahezu flächendeckend festzustellenden Überlagerung unterschiedlicher Freiraumfunktionen, die eine weitergehende instrumentelle Differenzierung durch andere regionalplanerische Zielaussagen im relevanten Maßstab weder zielführend erscheinen lassen noch hinreichend trennscharf zu begründen wären.

Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang auch die besondere Bedeutung unterschiedlicher Freiraumfunktionen für die Sicherheit, Gesundheit und Lebensqualität der Menschen sowie die Nahrungsmittelproduktion in einem besonders dicht besiedelten Verdichtungsraum, die notwendige Sicherung der Biodiversität und der (siedlungs-)klimatischen Gegebenheiten. Wirksame und verbindliche freiraumschützende Zielaussagen sind vor diesem Hintergrund für die Funktionsfähigkeit der Region von essenzieller Bedeutung.

Um dem gesetzlichen Auftrag zur Flächenbereitstellung nachzukommen, werden die Festlegungen im Regionalplan geändert: Der Regionale Grünzug wird für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen daher im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG i. V. m. § 2 EEG geöffnet. Zudem werden Gebiete für Standorte regionalbedeutsamer Freiflächen-Photovoltaikanlagen im Sinne des § 21 KlimaG BW festgelegt. Berücksichtigt werden bei dieser Vorgehensweise sowohl die Anforderungen an die gesetzlich vorgegebene planerische Sicherung von Flächen für die Nutzung der solaren Strahlungsenergie sowie die damit verbundene Einordnung entsprechender Anlagen als im Freiraum nicht funktionswidrig – wie auch die Anforderungen an die in der Region Stuttgart eingespielte Sicherung wichtiger Freiraumfunktionen durch den Regionalen Grünzug als multifunktionales Planelement.

2. Zulässigkeit von Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen im Regionalen Grünzug

Mit der Änderung des Plansatzes 3.1.1 soll der Regionale Grünzug gem. § 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG i. V. m. § 2 EEG (überragendes öffentliches Interesse) geöffnet werden: *„Regionale Grünzüge sollen unverzüglich aus Gründen des überragenden öffentlichen Interesses und der öffentlichen Sicherheit sowie der besonderen Bedeutung der Erneuerbaren Energien im Sinne des § 2 EEG für Windkraft- und Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen geöffnet werden.“*

2.1. Gewichtung der Belange

Die Regionalen Grünzüge in der Region Stuttgart werden daher für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen geöffnet, gleichzeitig soll die freiraumschützende Funktion nicht vollständig aufgegeben werden. Dabei muss das besonders hohe Gewicht der Erneuerbaren Energien berücksichtigt werden. Laut Begründung zum § 2 EEG *„... sollen die Erneuerbaren Energien damit im Rahmen von Abwägungsentscheidungen u. a. gegenüber seismologischen Stationen, Radaranlagen, Wasserschutzgebieten, dem Landschaftsbild, Denkmalschutz oder im Forst-, Immissionsschutz-, Naturschutz-, Bau- oder Straßenrecht nur in Ausnahmefällen überwunden werden. Besonders im planungsrechtlichen Außenbereich, wenn keine Ausschlussplanung erfolgt ist, muss dem Vorrang der Erneuerbaren Energien bei der Schutzgüterabwägung Rechnung getragen werden. Öffentliche Interessen können in diesem Fall den Erneuerbaren Energien als wesentlichem Teil des Klimaschutzgebotes nur dann entgegenstehen, wenn sie mit einem dem Artikel 20 a GG vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. gesetzlich geschützt sind oder einen gleichwertigen Rang besitzen.“*

Im Artikel 20 a GG wird der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zum Staatsziel erhoben. Daher sind dem überragenden öffentlichen Interesse am Ausbau der Erneuerbaren Energien die Schutzerfordernisse sowohl des Grundgesetzes Artikel 20 a („*Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere (...)*“) als auch des daraus abgeleiteten § 1 des Bundesnaturschutzgesetzes („*Natur und Landschaft sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen (...) so zu schützen, dass die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft (...) auf Dauer gesichert sind*“) gegenüberzustellen. Diese Ziele stehen zumindest gleichberechtigt nebeneinander und sind deshalb in der räumlichen Planung auch gegeneinander abzuwägen.

An den daraus resultierenden rechtlichen Erfordernissen sind dementsprechend auch die der Teilfortschreibung zugrundeliegenden planerischen Erwägungen bei der Öffnung des Regionalen Grünzuges auszurichten. Die in dieser Hinsicht berücksichtigten Einschränkungen bei der angestrebten Zulassung von PV-Anlagen im Bereich des Regionalen Grünzuges, deren jeweilige Gewichtung im Einzelfall sowie im Zusammenwirken werden im Folgenden dargestellt.

2.1.1. Biotopverbund – Nachweis der gleichwertigen Gewichtung

Das Bundesnaturschutzgesetz gibt den Ländern vor, einen Biotopverbund auf mindestens 10 % der Landesfläche zu realisieren (§ 21 BNatSchG⁵). Der landesweite Biotopverbund ist als Planungsgrundlage im Naturschutzgesetz des Landes (§ 22 NatSchG⁶) verankert. Die Flächen des Biotopverbunds sind gemäß § 22 NatschG im Rahmen der Regionalpläne – soweit erforderlich und geeignet – zu sichern. In der dichtbesiedelten Region Stuttgart ist es besonders erforderlich, dass eine funktionsfähige Vernetzung der geschützten Lebensräume für Flora und Fauna gewährleistet wird. Die Elemente des Biotopverbunds sind in landesweit verfügbaren Datengrundlagen niedergelegt⁷.

Der Biotopverbund setzt sich zusammen aus den Kernflächen, Kernräumen und Suchräumen. Das Herzstück bilden dabei die Kernflächen, die wertvollen Vorkommen von Tieren und Pflanzen enthalten, die sich von hier ausbreiten und austauschen können. Die Kernräume sind eine Erweiterung der Kernflächen und fassen die in der Distanz von max. 200 m erreichbaren Kernflächen zusammen: Sie sind insbesondere für wenig mobile Arten von großer funktionaler Bedeutung. Die Flächen des Biotopverbunds sind in der Region Stuttgart über den Regionalen Grünzug vor baulicher Inanspruchnahme geschützt. Sie wären bei Einsatz anderer Planelemente (z. B. monofunktionalen Vorranggebieten für Naturschutz und Landschaftspflege) essenzieller Bestandteil der Gebietskulisse. Um die notwendige Sicherung dieser naturschutzfachlich hochwertigen Bereiche zu gewährleisten und auch als Ausgangspunkt für kommunale Biotopverbundssysteme zu sichern, sollen Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen in diesen zentralen und wichtigen Teilräumen des Regionalen Grünzugs nicht zugelassen werden. Diese Ausschlusswirkung beschränkt sich auf die Kernflächen (mit der oben beschriebenen, regelmäßig vorhandenen besonderen ökologischen Qualität) und -räume (mit demgegenüber entsprechend reduzierter ökologischer Qualität) des landesweiten Biotopverbunds. Im Hinblick auf die angestrebte Sperrwirkung der Kernräume des Biotopverbundes ist festzuhalten, dass diese regelmäßig dann gegenüber der Nutzung als Standort für PV-Anlagen zurücktreten, wenn im Rahmen der kommunalen Landschaftsplanung bereits eine entsprechende Ausformung des Biotopverbundes erfolgt ist, die dessen funktionale

⁵ Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2240)

⁶ Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft (Naturschutzgesetz – NatSchG) vom 23. Juni 2015 (GBl. 2015, S. 585), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 7. Februar 2023 (GBl. S. 26, 44)

⁷ LUBW (2020): Fachplan landesweiter Biotopverbund – Räumliches Informations- und Planungssystem (RIPS), LUBW, Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg

Umsetzung gewährleistet. Vermieden werden können damit auch Zielkonflikte auf der Ebene der nachfolgenden Bauleitplanung, bei der regelmäßig eine Berücksichtigung des Biotopverbundes zu erfolgen hat. Die Suchräume des Biotopverbundes sind hingegen räumlich weitgehend unbestimmt und bedürfen einer weiteren Ausformung anhand der örtlichen Gegebenheiten. Sie werden nicht als Ausschlusskriterium herangezogen.

Bei der vorgenommenen Ausweisung von Vorbehaltsgebieten werden hingegen nur die Kernflächen als Ausschlusskriterium verwendet, da an diesen Standorten die regelmäßig vorhandene Vorbelastung und die in zahlreichen Fällen aus der Privilegierung von PV-Anlagen nach § 35 BauGB in der vorgenommenen Abwägungsentscheidung für eine Nutzung der solaren Strahlungsenergie höher gewichtet wurden.

2.1.2. Wald – Nachweis der gleichwertigen Gewichtung

Gemäß Landeswaldgesetz ist der *„Wald wegen seines wirtschaftlichen Nutzens (Nutzfunktion) und wegen seiner Bedeutung für die Umwelt, insbesondere für die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, die Tier- und Pflanzenwelt, das Landschaftsbild, die Agrar- und Infrastruktur und die Erholung der Bevölkerung (Schutz- und Erholungsfunktion) zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehrern und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern; [...]“* (§ 1 Nr. 1 LWaldG⁸). Der Landesentwicklungsplan⁹ greift dies in Plansatz 5.3.4 auf, wonach Wald zu erhalten, zu schützen und zu pflegen ist. Für Wälder im Verdichtungsraum sowie Wälder mit besonderen Schutz- und Erholungsfunktionen greift zudem ein besonderer Schutz. Demnach sind Eingriffe in den Waldbestand auf das Unvermeidbare zu beschränken (Plansatz 5.3.5 LEP). Der Schutz von Wald ist gerade in der dichtbesiedelten Region Stuttgart von herausragender Bedeutung für Ökologie, Klima und vor allem für die Naherholung.

Waldflächen nehmen einen besonderen Stellenwert für die klimatische Situation, die Luftqualität, den Wasserhaushalt, die Biodiversität und die Erholung ein und dienen zudem in erheblichem Umfang als Kohlenstoffspeicher und damit auch der Reduktion von Treibhausgasen, einer der zentralen Ursachen der Erderwärmung. Dies gilt in der Region Stuttgart in besonderem Maße, da die räumliche Verteilung der Waldflächen ausgesprochen heterogen ist: Gerade in den dichtbesiedelten Bereichen im Kernraum ist deren Anteil an der Gesamtfläche deutlich unterdurchschnittlich. Vor diesem Hintergrund ist die zur Errichtung von PV-Anlagen zwangsläufig erforderliche Entstockung der Waldflächen nicht zu vertreten. Zudem würde ein entsprechender Eingriff in den Waldbestand regelmäßig einen Ausgleich an anderer – bisher unbestockter – Fläche nach sich ziehen. In der Bilanz würde der Bau von Solaranlagen im Wald auch keine wesentliche Schonung der landwirtschaftlichen Fläche bewirken, sondern diese – dann aufgeforsteten Flächen – vielmehr dauerhaft der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung entziehen. Dieser Ausgleich dürfte zudem meist auf Standorten stattfinden, die gegenüber Forstflächen eine bessere Bodenqualität aufweisen. Auch die Bindung der genannten Treibhausgase wäre im Rahmen von Neuaufforstungen allenfalls in sehr langen Zeiträumen wiederherzustellen. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf das besondere landesplanerische Ziel der Erhaltung von Wald im Verdichtungsraum.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die zur Erreichung der gesetzlichen Flächenziele zur Nutzung der Windenergie ausgewiesenen Vorranggebiete im Umfang von 1,8 % der Regionsfläche zu einem weit überwiegenden Teil innerhalb des Waldes ausgewiesen werden müssen. Alternativen für diese großflächige Inanspruchnahme bewaldeter Flächen stehen aufgrund der im Übrigen zu berücksichtigenden Aspekte (z. B. Winddargebot, Immissionsschutz) in der Region Stuttgart nicht zur Verfügung. Die damit verbundenen Auswirkungen auf die Gesamtsituation sind in diesem

⁸ Landeswaldgesetz (LWaldG) in der Fassung vom 31. August 1995, zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 7. Februar 2023 (GBl. S. 26, 44)

⁹ Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg

Zusammenhang ebenfalls zu berücksichtigen – wenn auch die entsprechenden Ausweisungen in einem eigenständigen Planungsverfahren erfolgen.

2.1.3. Landschaftsbild – Nachweis der gleichwertigen Gewichtung

Gem. Art. 20 a des Grundgesetzes schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Art. 20 a GG verpflichtet den Gesetzgeber zur Schaffung von Normen, die den Schutz der Umwelt und der Tiere sicherstellen. Darüber hinaus fordert die Bestimmung die vollziehende Gewalt auf, bestehende Gesetze entsprechend ihrer Zielrichtung umzusetzen.

Dies ist über die Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes erfolgt. Dieses formuliert bereits in § 1 Abs. 1 (Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege) das Schutzziel des Gesetzes, das die biologische Vielfalt, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, aber eben auch die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie den Erholungswert von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen miteinbezieht:

„Natur und Landschaft sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen (...) so zu schützen, dass die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft (...) auf Dauer gesichert sind; (...)“

In Absatz 4 und 5 werden die Schutzziele, die Landschaft und Erholung umfassen, weiter definiert:

„Abs. 4: Zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft sind insbesondere

1. Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren,

2. (...)

3. zum Zweck der Erholung in der freien Landschaft nach ihrer Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen vor allem im besiedelten und siedlungsnahen Bereich sowie großflächige Erholungsräume zu schützen (...)

Abs. 5: (...) Verkehrswege, Energieleitungen und ähnliche Vorhaben sollen landschaftsgerecht geführt, gestaltet und so gebündelt werden, dass die Zerschneidung und die Inanspruchnahme der Landschaft sowie Beeinträchtigungen des Naturhaushalts vermieden oder so gering wie möglich gehalten werden.“

Da sowohl Art 20 GG als auch § 1 BNatSchG die natürlichen Lebensgrundlagen als Schutzziel formulieren, ist davon auszugehen, dass beide Gesetze die gleiche Intention verfolgen, Art. 20 GG in allgemeinerer, § 1 BNatSchG in speziellerer Form. Demnach ist anzunehmen, dass alle in § 1 BNatSchG genannten Teilaspekte von Natur und Landschaft einschließlich Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie Erholungswert von Natur und Landschaft gleichwertig in ihrem Schutzanspruch zu sehen sind. § 1 Abs. 5 BNatSchG weist nochmals explizit auf die Pflicht zur Vermeidung von Inanspruchnahme der Landschaft hin. Insofern muss eine sachgerechte Abwägung zwischen Klimaschutz durch Erneuerbare Energien (hier Freiflächen-PV) und Landschaftsschutz beide Aspekte berücksichtigen und kann sich trotz des in § 2 EEG formulierten überragenden öffentlichen Interesses nicht ausschließlich auf den Aspekt Klimaschutz berufen.

Neben dem allgemeinen rechtlichen Schutz von Natur und Landschaft führen auch raumspezifische Merkmale der Region Stuttgart dazu, in der Abwägung den Schutzgütern Landschaftsbild und Erholung besonderes Gewicht beizumessen.

Die Region Stuttgart ist die am dichtesten besiedelte Region in Baden-Württemberg. Sie weist zudem eine außerordentlich disperse Siedlungsstruktur auf. Der Freiraum wird deshalb nahezu flächendeckend für die siedlungsnahe Erholung genutzt, und dient damit als essenzielle Grundlage für die menschliche Gesundheit und für die Lebensqualität der Region. Dass dies so wahrgenommen wird, zeigen die Umfragen des Verbands Region Stuttgart im Jahr 2018 und 2023, bei denen die Befragten Natur und Landschaft als wichtigstes Standortmerkmal der Region anführten. Insbesondere die Naherholungsmöglichkeiten in der Natur werden hier als zentraler Aspekt genannt. Die Qualität des Landschaftsbildes, unzerschnittene, strukturreiche oder nur durch wenige bauliche Anlagen geprägte Räume spielen eine entscheidende Rolle. Diese Qualität gewinnt auch vor dem Hintergrund des demografisch bedingten Fachkräftemangels an Bedeutung. So ist davon auszugehen, dass durch den Eintritt der „geburtenstarken Jahrgänge“ in das Rentenalter in erheblichem Umfang Menschen im erwerbsfähigen Alter zur Deckung der (bereits eingetretenen) Lücke auf dem Arbeitsmarkt gewonnen werden müssen. Im Rahmen des in dieser Hinsicht bestehenden (internationalen) Standortwettbewerbs gelten gerade die naturräumlichen Qualitäten und die damit verbundenen hochwertigen Freizeitmöglichkeiten als wichtiger Standortvorteil.

Im Hinblick auf die Gewichtung des Aspektes ist auch die verkehrliche Wirkung des Freizeitverkehrs von besonderer Bedeutung: Fahrten mit den Zwecken Freizeit und Erholung machen den größten Teil des regionalen Verkehrsaufkommens aus und werden zudem überwiegend mit dem PKW zurückgelegt. Eine – auch mit der Naherholungskonzeption des Verbands Region Stuttgart angestrebte und mit den Mitteln des Landschaftsparks in erheblichem Umfang finanziell unterstützte – Aufwertung des Angebotes kann daher auch ein wichtiger Beitrag zur Reduktion des entsprechenden Verkehrsaufkommens und zur Reduktion der damit verbundenen Emissionen sein.

Vor diesem Hintergrund wird eine Sicherung der in dieser Hinsicht besonders wichtigen Standorte angestrebt. Dazu sollen Bereiche, deren Qualität in der unabhängig durchgeführten, wissenschaftlichen Landschaftsbildbewertung¹⁰ insgesamt als „sehr hoch“ und „hoch“ bewertet ist, dann von PV-Anlagen freigehalten werden, wenn sie sich in einer exponierten Lage befinden. Dabei handelt es sich um Landschaftsbestandteile, die eine hohe landschaftliche Schönheit und Vielfalt oder Eigenart aufweisen und auf Grund ihrer Lage z. B. an Hängen von vielen Blickpunkten aus wahrgenommen werden können. Sie nehmen damit großen Einfluss auf den Erholungswert, Charakteristik und die Wahrnehmbarkeit der Landschaft und tragen damit auch zur Identifikation der Einwohner und Einwohnerinnen mit ihrer Heimat bei. Die Inszenierung auch solcher besonderen Elemente der Kulturlandschaft wurde in Modellvorhaben auch dazu genutzt, um durch die Vermittlung der jeweiligen Entstehungsgeschichte auch die Integration neu in die Region gezogener Menschen zu unterstützen.

Die zugrundeliegende Bewertung des Landschaftsbildes erfolgte 2007 im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie auf Grundlage einer landesweit abgestimmten, von der LUBW auch finanziell unterstützten, Methodik. Anhand von Nutzerbefragungen und satellitengestützten Raumanalysen wurde das Landschaftsbild hinsichtlich der gesetzlich festgelegten Kategorien Schönheit, Vielfalt und Eigenart bewertet. Die Bewertung gibt Hinweise auf Räume, die von Störungen durch bauliche Anlagen weitgehend freigehalten sind: *„Grundüberlegung [der Landschaftsbildbewertung] ist, dass bereits wenige Faktoren*

¹⁰ vgl. Karte 16 Umweltbericht zur Teilfortschreibung des Regionalplans Region Stuttgart - Verfahren der Strategischen Umweltprüfung zur Teilfortschreibung des Regionalplans Region Stuttgart Im Funktionsbereich Solarenergie; Verband Region Stuttgart/LUBW/Institut für Landschaftsplanung und Ökologie Universität Stuttgart (2012): Pilotprojekt für eine flächendeckende, GIS-gestützte Modellierung der landschaftsästhetischen Qualität in sechs Planungsregionen

einen Einfluss auf die Wahrnehmung des Landschaftsbildes haben. Bedeutend sind insbesondere [...] das Fehlen von störenden Elementen. [...] (S. 5). Die Ergebnisse [der Bewertung] überzeugen durch große Plausibilität. [...] Die niedrigsten Bewertungen wurden [von den Durchschnittsbetrachtern] ausschließlich an Landschaften vergeben, in denen störende Elemente dominieren: Hochspannungsleitungen, Umspannwerke, [...], Deponien, Freiflächenfotovoltaik“ (S. 10). D. h. die Räume, die in der Region mit „hoch“ und „sehr hoch“ im Hinblick auf die Landschaftsbildqualität bewertet wurden, zeichnen sich durch die weitgehende Abwesenheit „störender Elemente“ aus und tragen somit in besonderer Weise zur naturgebundenen Erholungsnutzung bei.

Vor diesem Hintergrund kann gewährleistet werden, dass die zugrunde gelegten Aussagen zur Beurteilung der Qualität des Landschaftsbildes auf einer geeigneten fachlichen Grundlage basieren und den rechtlichen Anforderungen an die Beurteilung des Landschaftsbildes Rechnung tragen. Gleichwohl bewirken die in diesem Zusammenhang herangezogenen Kategorien „hohe“ bzw. „sehr hohe“ Qualität des Landschaftsbildes für sich genommen keinen Ausschluss entsprechender Standorte. Erforderlich ist vielmehr die im konkreten Einzelfall bestehende Exposition des Standortes und die damit regelmäßig verbundene, weit überdurchschnittliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch die Errichtung von PV-Anlagen. Dieser damit besonders intensive und zudem regelmäßig durch geeignete Alternativen vermeidbare Eingriff soll mit der Regelung verhindert werden (vgl. die nachstehenden Ausführungen zur Bewältigung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung). Bei der Beurteilung der Exposition einer Anlage können substantielle Maßnahmen zur Reduzierung der beeinträchtigenden Wirkung auf die Wahrnehmbarkeit entsprechender Anlagen mit berücksichtigt werden.

2.2. Substanzieller Beitrag zu Energiewende, Vermeidung übermäßiger Einschränkung

Mit der Teilfortschreibung des Regionalplanes werden die gesetzlichen Aufträge zur Sicherung von Gebieten für die die Nutzung der solaren Strahlungsenergie sowie zur Öffnung des Regionalen Grünzuges umgesetzt. Die dabei geschaffenen Spielräume für die Nutzung des Freiraumes für PV-Anlagen gehen weit über die im KlimaG genannten Flächenziele hinaus. Die dabei berücksichtigten Erwägungen zur Sicherung einzelner – weniger – Freiraumaspekte schränken demnach die angestrebte Nutzung erneuerbarer Energiequellen allenfalls unwesentlich ein und erlauben auch in ihrer Gesamtheit eine signifikante Übererfüllung des beschriebenen Planungsauftrages.

Die flächenmäßige Restriktionswirkung der einzelnen Schutzaspekte wird zudem auf ein absolutes Mindestmaß beschränkt, da im Einzelfall eine abschließende Bewältigung von Zielkonflikten durch geeignete Maßnahmen möglich bleibt. Konkret zählt hierzu:

- Die Fokussierung auf den Begriff des „Waldes“, der am physischen Vorhandensein eines Baumbestandes ansetzt und damit gegenüber fachrechtlichen Definitionen deutlich enger ausgelegt ist. Maßgeblich ist dabei jedenfalls die tatsächliche Bedeutung für die oben genannten Funktionen.
- Die Möglichkeit, Kernräume des Biotopverbundes innerhalb der geplanten Vorbehaltsgebiete für PV-Anlagen in Anspruch nehmen zu können und diese außerhalb dieser Gebiete im Rahmen der kommunalen Landschaftsplanung für eine entsprechende Nutzung ebenfalls verfügbar zu machen.
- Auf Standorten mit hoher / sehr hoher Qualität des Landschaftsbildes die Exposition durch geeignete Maßnahmen aufzuheben und die ansonsten zu erwartenden überproportionalen Eingriffe in das Landschaftsbild damit zu vermeiden.

Getragen werden diese Überlegungen auch von einer Abschichtung der ansonsten in nachfolgenden Planungs- / Zulassungsverfahren zu erwartenden Unsicherheiten wie etwa:

- Konflikte mit den Zielaussagen des LEP zum Schutz des Waldes im Verdichtungsraum,
- den Vorgaben zur Berücksichtigung des Biotopverbundes im Rahmen kommunaler Planungen,
- Anforderungen der planungsrechtlichen Eingriffsregelung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen mit übermäßigen, vermeidbaren Eingriffen in das Landschaftsbild aufgrund exponierter Standorte mit hoher / sehr hoher Qualität des Landschaftsbildes.

Damit soll auch dazu beigetragen werden, dass die – tatsächliche – Nutzung der regionalplanerisch vorbereiteten Flächen in nachgelagerten Verfahren möglichst unkompliziert erfolgen kann – auch um das eigentliche Ziel, die Gewinnung von Energie aus Erneuerbaren Ressourcen, konfliktarm und effizient zu erreichen.

Wie die nachstehende Bilanzierung zeigt, führen die angeführten Aspekte eines für die Gesamtqualität der Region Stuttgart wichtigen Freiraumschutzes auch im Zusammenwirken nicht zu einer signifikanten Konfliktsituation im Hinblick auf die gesetzlich erforderliche planerische Bereitstellung von Flächen für entsprechende PV-Anlagen. Eine Zurückstellung weiterer oder gar aller damit verbundenen Belange ist daher weder erforderlich noch geboten.

Anders stellt sich dies in Bezug auf die Sicherung von Bereichen mit einer besonders hohen Bodenqualität dar. Weite Bereiche der Region Stuttgart sind dadurch gekennzeichnet, dass aufgrund weit überdurchschnittlicher Bodenqualitäten der landwirtschaftlichen Nutzung eine besondere Bedeutung zukommt. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die engere volkswirtschaftliche Bedeutung, sondern auch die Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft, den Beitrag zur kulturellen Identität und nicht zuletzt der Sicherung der Versorgung mit Lebensmitteln. Dementsprechend können auch bei der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen für PV-Anlagen zu erwartende Konflikte vielfältig sein und neben der eigentlichen Konkurrenz unterschiedlicher Nutzungen insbesondere auch durch den Entzug von Pachtflächen aus der landwirtschaftlichen Bearbeitung im Einzelfall sogar existenzbedrohende Wirkungen für einzelne Betriebe haben. Artikuliert werden entsprechende Befürchtungen im Rahmen des Beteiligungsverfahrens sowohl aus Sicht landwirtschaftliche Fachverbände wie auch einzelner Gemeinden. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang allerdings auch darauf, dass die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen für PV-Anlagen durchaus auch zur wirtschaftlichen Stabilisierung von Betrieben beitragen kann. Maßgeblich für die Abschätzung der Folgen möglicher PV-Nutzungen auf die Belange der Landwirtschaft sind demnach die jeweiligen Eigentumsverhältnisse – eine Größe, die sich einer regionalplanerischen Steuerung vollständig entzieht. Vor diesem Hintergrund kann ein wirksamer Schutz berechtigter landwirtschaftlicher Interessen erst auf der nachfolgenden Ebene der Bauleitplanung erfolgen, bei der neben den eigentumsrechtlichen Gegebenheiten auch die betriebliche Situation einzelner Unternehmen konkret betrachtet werden kann.

Eine solche Abschichtung ist jedenfalls für jene Standorte vertretbar, die nicht unter den Privilegierungstatbestand des § 35 BauGB fallen und damit regelmäßig die Aufstellung eines Bebauungsplanes für die Errichtung von PV-Anlagen erforderlich machen. Keine oder allenfalls eingeschränkte bauleitplanerische Steuerungsmöglichkeiten bestehen hingegen an Standorten, an denen PV-Anlagen als privilegierte Vorhaben – und damit ohne Aufstellung eines Bebauungsplanes – genehmigungsfähig sind.

Mit der Aufnahme von PV-Anlagen in den Katalog der – zumindest in definierten Teilräumen – privilegierten Vorhaben hat der Bundesgesetzgeber eine planmäßige Verweisung entsprechender Anlagen in den Freiraum vorgenommen. Angestrebt wird damit eine deutliche Erleichterung des Verfahrensaufwands bis zur Baugenehmigung und eine entsprechende Beschleunigung der verstärkt angestrebten

Nutzung erneuerbarer Energiequellen. Hinzukommt, dass mit der Ausrichtung der Privilegierung an – regelmäßig emissionsstarken – Infrastrukturtrassen Standorte erfasst werden, die regelmäßig eine in dieser Hinsicht maßgebliche Vorbelastung aufweisen. Verbunden ist diese Grundsatzfrage des Zulassungsverfahrens mit einer deutlichen Reduktion bauleitplanerischer Steuerungsmöglichkeiten und mit einer entsprechend reduzierten Gestaltungsmöglichkeit der Gemeinde.

Aus regionalplanerischer Sicht kann dieser – durch den Bundesgesetzgeber beschlossene – Sachverhalt nicht mit einer entsprechend restriktiven Anwendung des Regionalen Grünzuges kompensiert werden. Vielmehr sind sowohl die beschriebenen Vorbelastungen der Standorte entlang von Infrastrukturlinien ein wichtiger Aspekt bei der Auswahl entsprechender Vorbehaltsgebiete, auch um die mit der planungsrechtlichen Privilegierung verbundenen Erleichterungs- / Beschleunigungseffekte tatsächlich nutzbar zu machen. Wären in diesem Zusammenhang die Böden der Kategorie Vorrangflur als entsprechendes Ausschlusskriterium herangezogen worden, hätten sich innerhalb des beschriebenen, rechtlich wie faktisch prädestinierten Suchraumes die gesetzlichen Zielvorgaben von 0,2 % der Regionsflächen nicht erreichen lassen. Eine weitergehende Berücksichtigung dieses – wichtigen – Belanges kam vor dem Hintergrund des normierten herausragenden Interesses an der Nutzung Erneuerbarer Energiequellen nicht in Betracht.

Nach Abzug der auch weiterhin als Ausschlusskriterien geltenden Waldflächen, der Kernflächen und Kernräume des Biotopverbunds sowie der Räume mit hoher und sehr hoher Landschaftsbildqualität verbleiben noch rd. 21 % des Regionalen Grünzuges als Potenzialfläche für Freiflächen-PV. Zu berücksichtigen ist dabei, dass für Kernräume des Biotopverbundes im Einzelfall die Errichtung von PV-Anlagen möglich sein kann. Auch in den Bereichen mit besonderer Qualität des Landschaftsbildes sind nur die Standorte mit einer entsprechenden Exposition als Ausschlusskriterium zu werten. Diese umfassen jedoch allenfalls einen kleineren Anteil der Gesamtfläche. Hinzu kommen die neu eingeräumten Möglichkeiten, die Sperrwirkung durch geeignete Maßnahmen zu überwinden; insbesondere durch kommunale Planungen zur Umsetzung des Biotopverbundes (in Bezug auf die Kernräume des Biotopverbundes) oder Maßnahmen zur Aufhebung der Exposition (im Hinblick auf die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes).

Die Betrachtungen zur Öffnung des Regionalen Grünzuges beziehen sich auf die Umsetzung des gesetzlichen Planungsauftrages. Sonstige faktische oder rechtliche Gründe, die der Planung bzw. Zulassung von PV-Anlagen entgegenstehen können, werden von den regionalplanerischen Regelungen nicht erfasst.

Die durch den Regionalen Grünzug als multifunktionales Instrument erreichten Schutzwirkungen für die Funktionen von Boden und Wasser, sowie Flächen mit Relevanz für das lokale Klima, den Arten- und Biotopschutz, der naturbezogenen Erholung sowie der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung werden auf Grundlage des § 2 EEG zurückgestellt. Dies gilt auch für die im Regionalplan festgelegten Gebiete für besonderen Freiraumschutz (nach Plansatz 3.2.1 bis einschließlich Plansatz 3.2.4 des Regionalplans), in den „Gebieten zur Sicherung von Wasservorkommen“ (nach Plansatz 3.3.1 bis einschließlich Plansatz 3.3.7) sowie in Bereichen mit Regelungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz (nach Plansatz 3.4.1 bis einschließlich Plansatz 3.4.5) sowie in Bereichen mit Regelungen für den vorbeugenden Hochwasserschutz (Plansätze 3.4.1 bis Plansatz 3.4.5 des Regionalplans).

Bezüglich regionalplanerischer Ziele wie beispielsweise die Grünzäsuren (PS 3.1.2 (Z)) oder die Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe (PS 3.5.1 (Z)) gilt, dass Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen nicht zulässig sind, wenn sie mit der priorisierten Nutzung nicht zu vereinbaren sind. Die regionalplanerischen Ziele sind in ihrer jeweiligen Wirkung verbindlich geregelt und entsprechend zu beachten.

Um der Maßgabe des § 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG bezüglich der Öffnung des Regionalen Grünzugs i. V. m. § 2 EEG gerecht zu werden, stellen Photovoltaikanlagen auf Freiflächen im Regionalen Grünzug keine funktionswidrige Nutzung dar – ausgenommen hiervon sind die Kernflächen und Kernräume des landesweiten Biotopverbunds, Wald und exponierte Bereiche mit einer Landschaftsbildqualität „sehr hoch“ und „hoch“¹⁰.

Der Plansatz 3.1.1 „Regionale Grünzüge“ des Regionalplans für die Region Stuttgart wird dementsprechend geändert. Die Wirkung anderer regionalplanerischer Zielaussagen bleibt davon unberührt.

3. Festlegung von Gebieten für Standorte regionalbedeutsamer Freiflächen-Photovoltaikanlagen

Mit der Festlegung von „Gebieten für Standorte regionalbedeutsamer Freiflächen-Photovoltaikanlagen“ werden Bereiche definiert, in denen die Errichtung entsprechender Anlagen mit einer möglichst geringen Beeinträchtigung von Freiraumfunktionen und dem Landschaftsbild verbunden ist.

Um den gesetzlichen Vorgaben im Sinne des § 21 KlimaG BW sowie § 11 Abs. 3 Nr. 7 LplG nachzukommen, erfolgt eine Ausweisung als Vorbehaltsgebiete im Sinne § 11 Abs. 3 Nr. 11 und § 11 Abs. 7 LplG.

Hierzu wird im Kapitel 4 des Regionalplans ein Plansatz „Gebiete für Standorte regionalbedeutsamer Freiflächen-Photovoltaikanlagen“ eingefügt (Plansatz 4.2.1.2.3.2 (G)) und die Gebiete in der Raumnutzungskarte ausgewiesen.

Diese Vorbehaltsgebiete bewirken keinen Ausschluss entgegenstehender Nutzungen. Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen kommt bei der Abwägung mit konkurrierenden Nutzungen jedoch ein besonderes Gewicht zu. Eine Anpassungspflicht für Bauleitpläne i. S. d. § 1 Abs. 4 BauGB wird mit der Ausweisung nicht ausgelöst.

Die Festlegung erfolgt in Überlagerung mit dem Regionalen Grünzug. Der entsprechende Plansatz zum Regionalen Grünzug (PS 3.1.1) wird um eine entsprechende „Öffnungsklausel“ für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen ergänzt.

Gegenüber baulichen Nutzungen, die nicht unter die Ausnahmen gemäß PS 3.1.1 fallen, bleibt die freiraumschützende Wirkung des Regionalen Grünzuges erhalten. Dies bedeutet, dass andere Vorhaben allenfalls unter den im Regionalen Grünzug geltenden (engen) Voraussetzungen gemäß Plansatz 3.1.1. Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 zugelassen werden können.

Damit wird die gesetzlich geforderte Flächensicherung des § 21 KlimaG BW erreicht und eine konkrete räumliche Perspektive für die Nutzung solarer Energie aufgezeigt. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben in § 21 KlimaG BW sind die „Gebiete für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen“ ausdrücklich für Freiflächen-Photovoltaik zu sichern. Solarthermieranlagen sind insofern ausgeschlossen. Durch die Festlegung der Vorbehaltsgebiete wird der regionale Beitrag zum Erreichen des Flächenziels bestimmbar.

Es werden rund 0,7 % der Gesamtfläche als Gebiete für Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen ausgewiesen. Das gesetzliche Flächenziel in Höhe von mindestens 0,2 % ist demnach entsprechend umgesetzt.

Insgesamt wird damit planungsrechtlich eine weit über das landesplanerische Flächenziel hinausgehende Option für die Nutzung Erneuerbarer Energien geschaffen. Gleichzeitig können aber die für die Funktions- und Lebensfähigkeit der Region Stuttgart erforderlichen Freiraumfunktionen hinreichend geschützt werden. Damit wird ein konkreter und verbindlicher Weg aufgezeigt, wie auch unter den Rahmenbedingungen einer prosperierenden und wirtschaftsstarken Region die Umsetzung der

Energiewende gelingen kann, ohne dafür essenzielle Freiraumfunktionen aufzugeben. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Errichtung besonders flächenintensiver PV-Anlagen (und zudem besonders hoher Windenergieanlagen und notwendiger Begleitinfrastrukturen zur Speicherung, Umwandlung und den Transport der dezentral erzeugten Energie) notwendig ist – aber nicht zu einer vollständigen Aufgabe des – weiterhin notwendigen – Freiraumschutz führen soll.