

## Photovoltaik-Freiflächenanlage „PVA Beiersdorf“

# Antrag auf Zulassung einer Zielabweichung

von Ziel 5.1.4.3 des Regionalplans Leipzig-West Sachsen 2021  
gemäß § 6 Abs. 2 ROG i. V. m. § 16 SächsLPlG

- Gebiete mit potenziell hoher Wassererosionsgefährdung
- Vorranggebiete Arten- und Biotopschutz

### Vorhabensträger:



eins energie in sachsen GmbH & Co. KG  
Johannisstraße 1  
09111 Chemnitz  
Tel.: 0371 - 525 - 1391  
Fax: 0371 - 525 - 3085  
Mail: rene.kahle@eins.de

### Bearbeitung:



Andreas Oehme  
Wustermarkstr. 38 A  
14550 Groß Kreutz  
Mobil: 0176 – 8790 0792  
Mail: info@planao.de  
Internet: www.planao.de

im Auftrag der



Plan BC GmbH  
Siegmundstraße 9  
95445 Bayreuth  
Tel.: 0921 - 78774835  
Mail: info@plan-bc.de  
Internet: www.plan-bc.de

Groß Kreutz, 21.01.2025

---

## Inhalt

1	Einleitung.....	3
2	Beschreibung des Vorhabens.....	3
3	Anlass und Gegenstand der beantragten Zielabweichung.....	4
3.1	Raumordnerische Vertretbarkeit.....	5
3.2	Grundzüge der Planung nicht berührt.....	6
3.2.1	Gebiete mit potenziell hoher Wassererosionsgefährdung.....	7
3.2.2	Vorranggebiet „Arten- und Biotopschutz“ .....	10
3.3	Antragsbefugnis.....	15
3.4	Soll-Vorschrift .....	15
3.5	Alternativenprüfung / Begründung der Standortwahl .....	16
4	Weitere übergeordnete Planungen .....	17
5	Zusammenfassung .....	19
6	Zitierte Fallbeispiele .....	20
7	Auswahlbibliografie zum Thema „Auswirkungen von PV-Freiflächenanlagen auf die Biodiversität“ .....	20
8	Quellenverzeichnis.....	21

---

## 1 EINLEITUNG

Perspektivisch strebt Deutschland bis 2045 Treibhausgas-Neutralität an. Als Zwischenschritt soll bis 2030 eine Minderung der Treibhausgas-Emissionen um 65 % im Vergleich zu 1990 erreicht werden. Der Anteil erneuerbarer Energien (EE) an der Deckung des inländischen Brutto-Stromverbrauchs soll bis 2030 auf 80 % gesteigert werden (Klimaschutzgesetz 2021). Dazu bedarf es einer massiven Beschleunigung und Verstärkung des Ausbaus insbesondere von Wind- und Solaranlagen. Der Koalitionsausschuss der Ampel-Koalition hat am 28. März 2023 ein Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung beschlossen. Die Vorhaben zur Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung richten sich vor allem auf den verstärkten EE-Ausbau. Folgerichtig haben die umfangreichen Gesetzesänderungen des „Oster- und Sommerpakets“ 2022 die Weichen in Richtung Beschleunigung des Ausbaus Erneuerbarer Energien gestellt, insbesondere § 2 EEG (EE-Anlagen „im überragenden öffentlichen Interesse“) und die seit 01.01.2023 wirksame Privilegierung von Freiflächen-Solaranlagen im § 35 (1) Nr. 8 BauGB. Damit sind Solarparks an diesen Standorten grundsätzlich bauplanungsrechtlich zulässig, wenn keine öffentlichen Belange entgegenstehen (s. u., „Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit“).

## 2 BESCHREIBUNG DES VORHABENS

Der Vorhabensträger plant die Errichtung und den Betrieb einer Photovoltaik-Freiflächenanlage „PVA Beiersdorf“. Der geplante Solarpark befindet sich im Land Sachsen, Landkreis Leipzig, auf dem Gebiet der Stadt Grimma in der Gemarkung Beiersdorf. Die Vorhabensfläche befindet sich innerhalb des nördlichen 200-m-Randstreifens der Bundesautobahn BAB 14.

Geplant ist ein Solarpark mit einer Fläche von 14,77 ha und einer installierten Leistung von ca. 13,4 MWp. Die Module sind dabei im nordwestlichen Teil in Süd-Richtung ausgerichtet (180°), im größeren, südöstlichen Teil in Südost-Richtung (165°).

Der produzierte Gleichstrom wird mithilfe von Zentral- oder Strangwechselrichtern in Wechselstrom umgewandelt. Die Wechselrichter stellen außerdem Blindleistung zur Kompensation zur Verfügung. Über die interne unterirdische Verkabelung wird der Strom zu den Transformatoren transportiert, in welchen die Spannung auf ca. 30 kV transformiert wird, um Verluste beim Stromtransport über die parkexterne Mittelspannungskabeltrasse zu minimieren.

Die Erschließung des Solarparks erfolgt von einer öffentlichen Straße aus direkt über das Baugrundstück.

Die beantragte Betriebszeit beträgt 20 Jahre mit zweimaliger Option auf Verlängerung von je 5 Jahren. Im Rahmen von Betrieb und Wartung ist pro Jahr mit dem für zweimalige Mahd und einmaligen Servicetermin einhergehenden Verkehr zu rechnen.

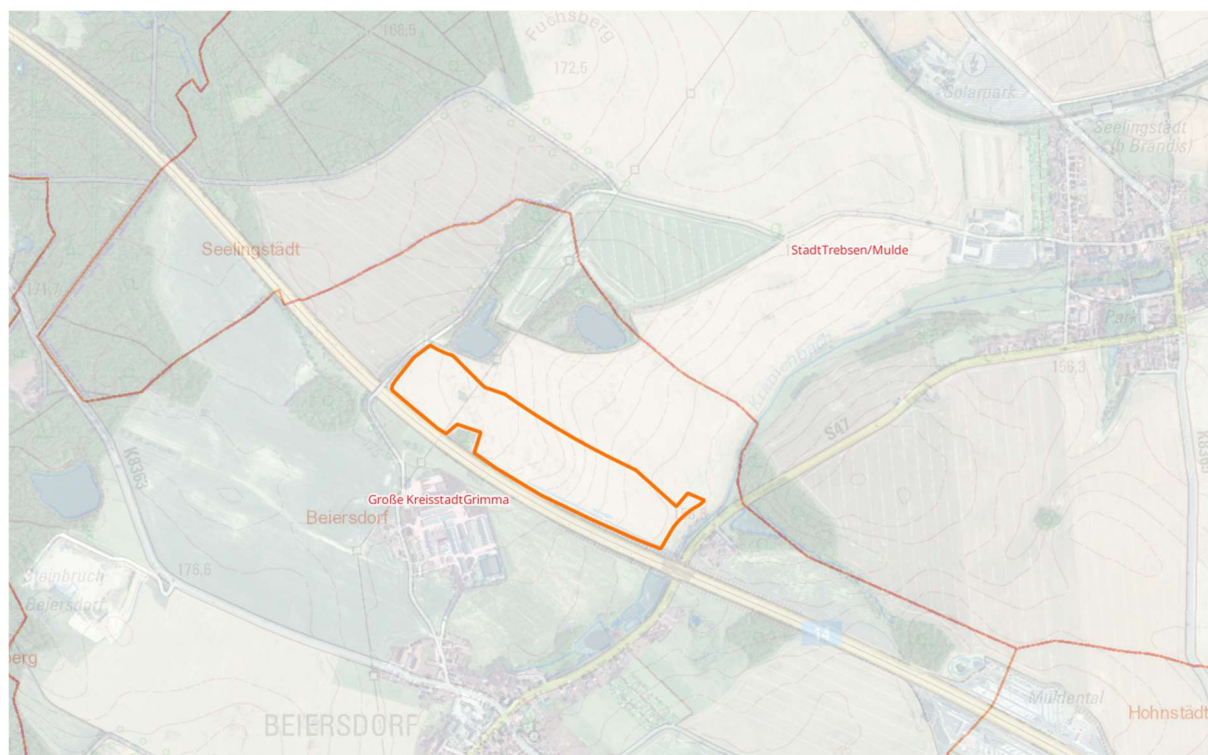


Abbildung 1: Lage des Solarparks „PVA Beiersdorf“ (orange)

Der Markt und in diesem Zusammenhang auch die Verfügbarkeit von Einzelkomponenten ist sehr dynamisch, weshalb die endgültige Auswahl der Photovoltaikmodule, Wechselrichter, Transformatoren etc. zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt und die technischen Spezifikationen des Solarparks noch variieren können. Die beantragte Modulauslegung stellt allerdings eine Maximalvariante dar.

### 3 ANLASS UND GEGENSTAND DER BEANTRAGTEN ZIELABWEICHUNG

Durch das Inkrafttreten der Privilegierung von Freiflächen-Solaranlagen im § 35 (1) Nr. 8 BauGB sind Solarparks im Außenbereich grundsätzlich bauplanungsrechtlich zulässig, wenn sie sich auf einer Fläche längs von Autobahnen und in einer Entfernung zu diesen von bis zu 200 Metern, gemessen vom äußeren Rand der Fahrbahn, befinden und keine öffentlichen Belange entgegenstehen. Entgegenstehende öffentliche Belange gemäß § 35 (3) BauGB sind u.a. Widersprüche zu den Zielen der Raumordnung.

Der Regionalplan (RP) Leipzig-West Sachsen (rechtskräftig seit 16. Dezember 2021)<sup>1</sup> definiert in seinem Kapitel 5.1.4 durch Zielfestlegungen geeignete Gebiete für Photovoltaik (Ziel 5.1.4.2) und Gebiete, in denen die Errichtung von PV-Freiflächenanlagen unzulässig ist (Ziel 5.1.4.3).

Die geplante „PVA Beiersdorf“ berührt in unterschiedlichem Maße zwei der in Ziel 5.1.4.3 genannten Gebietskategorien. Die folgende Abbildung entstammt dem RP und zeigt die Liste der Ausschlussgebiete, von denen die durch die Planung der PVA Beiersdorf betroffenen Kategorien gelb hinterlegt sind:

- Z 5.1.4.3 Die Errichtung von Fotovoltaik-Freiflächenanlagen innerhalb folgender Gebiete ist unzulässig:**
- Gebiete mit potenziell hoher Wassererosionsgefährdung
  - Grünzäsuren
  - landschaftsprägende Höhenrücken, Kuppen und Kuppenlandschaften
  - landwirtschaftliche Nutzflächen mit einer Bodenwertzahl >50
  - regional bedeutsame Kaltluftentstehungsgebiete
  - Regionale Grünzüge
  - regionale Schwerpunkte des archäologischen Kulturdenkmalschutzes
  - Vorranggebiete Arten- und Biotopschutz
  - Vorranggebiete Braunkohlenabbau (Abbaufäche)
  - Vorranggebiete Erholung
  - Vorranggebiete Landwirtschaft
  - Vorranggebiete für den Rohstoffabbau einschließlich einer Pufferzone von 300 m bei Festgesteinslagerstätten oder -gewinnungsgebieten
  - Vorranggebiete vorbeugender Hochwasserschutz (Überschwemmungsbereich)
  - Vorranggebiete Waldmehrung
  - Vorranggebiete zum Schutz des vorhandenen Waldes
  - Vorsorgestandorte für Industrie und Gewerbe
  - Wald

Abbildung 2: Auszug aus dem RP Leipzig-West Sachsen

**Damit steht dieses Ziel der Raumordnung dem hier beantragten Vorhaben als öffentlicher Belang entgegen, eine planungsrechtliche Zulässigkeit ist derzeit nicht gegeben.**

Für den Fall eines bestehenden Zielkonflikts hat der Gesetzgeber in § 6 Abs. 2 ROG die Möglichkeit einer Zielabweichung vorgesehen. So heißt es dort:

"Die zuständige Raumordnungsbehörde soll einem Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung stattgeben, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Antragsberechtigt sind die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts, die das Ziel, von dem eine Abweichung zugelassen werden soll, nach § 4 zu beachten haben."

### **3.1 Raumordnerische Vertretbarkeit**

Die Abweichung von der Zielfestlegung Z 5.1.4.3 im Regionalplan Leipzig-West Sachsen ist unter raumordnerischen Gesichtspunkten nach § 6 Abs. 2 ROG vertretbar.

Raumordnerisch vertretbar ist eine Zielabweichung immer dann, wenn sie mit Rücksicht auf den Zweck der Zielfestsetzung planbar gewesen wäre, also wenn der Weg der Planung anstelle des Weges der Abweichung beschritten worden wäre. Ein durch förmliche Raumplanung nicht zu erreichendes Ziel kann damit auch nicht im Wege einer Abweichung erreicht werden<sup>2</sup>.

Die Voraussetzungen der raumordnerischen Vertretbarkeit der beantragten Abweichung ist vorliegend erfüllt:

Die von der Vorhabenträgerin geplante Fläche liegt nach dem (mittlerweile geänderten) Willen des Gesetzgebers

im privilegierten Bereich. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber mit der Einführung von § 35 Abs. 1 Nr. 8b Baugesetzbuch deutlich gemacht hat, dass infolge der unbestrittenen Vorbelastungen durch die Bundesautobahn 14 derartige Freiflächen-PV-Anlagen in diesem klar definierten Randstreifen ausdrücklich zulässig sind.

Der derzeit geltende Regionalplan Leipzig- Westsachsen wurde am 11. Dezember 2020 als Satzung beschlossen und am 2. August 2021 vom zuständigen sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung genehmigt. Das bedeutet, dass der Regionalplan zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses einen derartigen Privilegierungstatbestand noch nicht kannte. In einer erneuten Fortschreibung hätte dies der Regionalplangeber zukünftig zwingend zu berücksichtigen, um diese Flächen der vom Gesetzgeber vorgesehenen Nutzung nicht zu verschließen. Dies geht auch mit den Festlegungen im sächsischen Energie- und Klimaprogramm (EKP) 2021 konform, wo es heißt, dass zur Steigerung des Ausbaus raumbedeutsamer Photovoltaik-Freiflächenanlagen sich die Landesregierung dafür einsetzt, dass den Vorhaben entgegenstehende Festlegungen überprüft werden sollen. Vor dem Hintergrund, dass auch im Zeitpunkt der Aufstellung des EKP der Privilegierungstatbestand in § 35 Abs. 1 Nr. 8b BauGB noch nicht enthalten war, hat der Bundesgesetzgeber quasi nunmehr die Forderung des Landesgesetzgebers mit Leben gefüllt.

Aus diesem Grund wäre die Abweichung von Ziffer 5.1.4.3 des Regionalplans Leipzig Westsachsen nicht nur planbar und damit raumordnerische vertretbar, sondern mit Blick auf die sächsischen Klimaziele sogar geboten.

Die Zulassung einer Abweichung von dem Ziel der Raumordnung Ziffer 5.1.4.3 ist somit unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar.

### **3.2 Grundzüge der Planung nicht berührt**

Durch die beantragte Abweichung von der Zielfestlegung Z 5.1.4.3 für die Errichtung von Freiflächen PV Anlagen werden auch die Grundzüge der Planung des Regionalplan Leipzig-Westsachsen nicht berührt.

Unter dem Merkmal der „Grundzüge der Planung“ ist die dem Regionalplan zugrunde liegende und in ihnen zum Ausdruck kommende planerische Konzeption zu verstehen:

„Die Frage, ob eine Abweichung die Grundzüge der Planung berührt oder von mindereem Gewicht ist, beurteilt sich nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Wollen. Bezogen auf dieses Wollen darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption („Grundgerüst“) in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Abweichung muss - soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein - durch das planerische Wollen gedeckt sein; es muss demnach angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2010 a.a.O. m.w.N.).“<sup>3</sup>

Mit den Grundzügen der Planung übereinstimmend ist daher also eine Abweichung, die Eingang in den Plan gefunden hätte, wenn der Plangeber zum Zeitpunkt der Regionalplangebung die veränderten Umstände gekannt

hätte – und welche nunmehr Grund für die Abweichung sind.

Bei der Frage, ob die Grundzüge der Planung berührt werden, ist das durch das Ziel der Raumplanung verfolgte Schutzgut in den Blick zu nehmen. Unter Berücksichtigung dessen ist eine Abweichung von den Zielen der Raumordnung zuzulassen, wenn durch die Abweichung das Hauptanliegen des tangierten Ziels allenfalls geringfügig beeinträchtigt wird.<sup>4</sup>

### **3.2.1 Gebiete mit potenziell hoher Wassererosionsgefährdung**

In der Begründung zu Ziel 5.1.4.3 heißt es: „Um anlagenverursachte Erosionsschäden nach Starkniederschlägen auszuschließen, sind Flächen mit entsprechender Hangneigung und Bodenform nicht zu bebauen.“

Es wird auch auf Ziel 4.1.3.4 verwiesen:

„Es ist darauf hinzuwirken, die „Regionalen Schwerpunkte des Wind- und Wassererosionsschutzes“ durch eine standortgerechte landwirtschaftliche Bodennutzung und Schlagausformung, durch eine **möglichst lange Bodenbedeckung mit Vegetation** und/oder Mulch sowie durch Anreicherung mit erosionsmindernden Flurelementen oder Wald vor Beeinträchtigungen der Bodenstruktur und erheblichen Substanzverlusten zu schützen.“

In der Begründung zu Ziel 4.1.3.4 werden diese Erosionsschäden detaillierter aufgeschlüsselt:

„Bodenerosionen durch Wasser und Wind führen zu Bodenverlusten und Veränderungen der Bodeneigenschaften (**Reduzierung des Humus- und Nährstoffgehalts bzw. Veränderung der Bodenluft- und Bodenwasserverhältnisse**). Sie können damit die Funktion des Bodens als Produktionsgrundlage für die Land- und Forstwirtschaft, aber auch die **vielfältigen ökologischen Funktionen des Bodens** (vgl. Begründung zu G 4.1.3.1) beeinträchtigen. Im Ablagerungsbereich kommt es bei Wassererosion zur Dichtschlammung der Böden und bei Winderosion zur Überlagerung des gewachsenen Bodens mit sandigen Substraten. Darüber hinaus besteht im Ablagerungsbereich durch erosionsbedingten Nährstoffeintrag eine erhöhte Eutrophierungsgefahr für Fließgewässer. Künftig wird sich die **Erosionsgefährdung von Böden durch den Klimawandel** weiter verschärfen, so dass dem vorsorgenden Erosionsschutz eine immer größere Bedeutung zukommt. [...]“

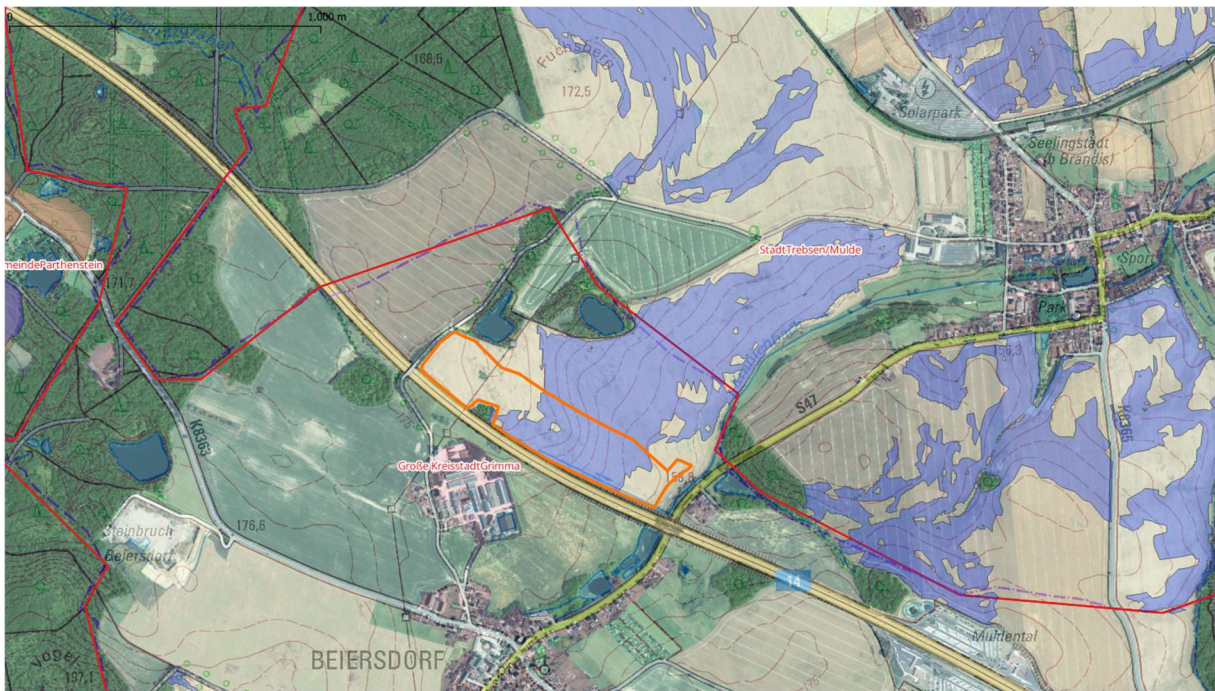


Abbildung 3: Lage des Solarparks „PVA Beiersdorf“ (orange) und Gebiete mit potenziell hoher Wassererosionsgefährdung (blau)

Der Regionalplan begründet den Ausschluss von PV-FFA auf Gebieten mit potenziell hoher Wassererosionsgefährdung mit der damit verbundenen Versiegelung der Fläche. Da die Versiegelung in PV-FFA durchschnittlich unter fünf Prozent liegt (ARGE Monitoring 2007, S. 16; IE Leipzig et al. 2011, S. 248<sup>5</sup>), ist diese als geringfügig einzuschätzen.

Im Zuge der Anlage einer PV-Anlage wird die zu Grund liegende Fläche von einer ackerbaulichen Nutzung in eine extensiv bewirtschaftete (gemähte oder beweidete) Grünlandfläche umgewandelt. Dadurch schützt die Flächennutzung sogar vor Wassererosion, da unter den PV-Modulen der Boden dauerhaft durch Bepflanzung bedeckt wird (Neidl + Neidl 2000, S. 18<sup>6</sup>). Das Ziel der „möglichst langen Bodenbedeckung mit Vegetation“ (Ziel 4.1.3.4) wird also durch das Vorhaben verbessert. Um das Pflanzenwachstum zu fördern und Erosion vorzubeugen, schlägt das MKULNV NW (2004, S. 9) vor, Lücken zwischen den Modulen zu lassen (ein bis zwei Zentimeter), die das Abtropfen des Niederschlagswassers ermöglichen. Dies ist konstruktionsbedingt bei der geplanten PVA Beiersdorf ebenfalls gegeben, wie die folgende Abbildung zeigt:



Abbildung 4: Lücken von ca. 2 cm Breite innerhalb der Modulflächen, durch die ebenfalls Niederschlagswasser auf den Boden gelangen kann

Bezugnehmend auf die in der Begründung zu Ziel 4.1.3.4 aufgeführten, zu vermeidenden Erosionsschäden wirkt sich die Umnutzung der Fläche von Acker zu einer PV-Anlage auf Grünland ebenfalls positiv und damit im Sinne der Ziele 4.1.3.4 und 5.1.4.3 aus:

Einer „Reduzierung des Humus- und Nährstoffgehalts bzw. Veränderung der Bodenluft- und Bodenwasserverhältnisse“ sowie einer Beeinträchtigung der „vielfältigen ökologischen Funktionen des Bodens“ wird durch die extensive Grünlandnutzung entgegengewirkt (detailliert wird auf die multifunktionalen Aufwertungseffekte im Kapitel 3.4 zum Vorranggebieten Arten- und Biotopschutz eingegangen).

Nicht zuletzt wird in der Begründung zu Ziel 4.1.3.4 darauf hingewiesen, dass sich die Erosionsgefährdung von Böden durch den Klimawandel weiter verschärfen wird - ein Grund mehr, dem Ausbau der Erneuerbaren Energien

in jedem Einzelfall ein besonderes Gewicht beizumessen, damit Deutschland seine Klimaziele eventuell doch noch erreichen und damit dazu beitragen kann, die Folgen der Erderwärmung so gering wie möglich zu halten.

**Fazit:** Der Schutzzweck der Gebiete mit potenziell hoher Wassererosionsgefährdung wird durch das Vorhaben nicht beeinträchtigt, sondern gefördert.

### 3.2.2 Vorranggebiet „Arten- und Biotopschutz“

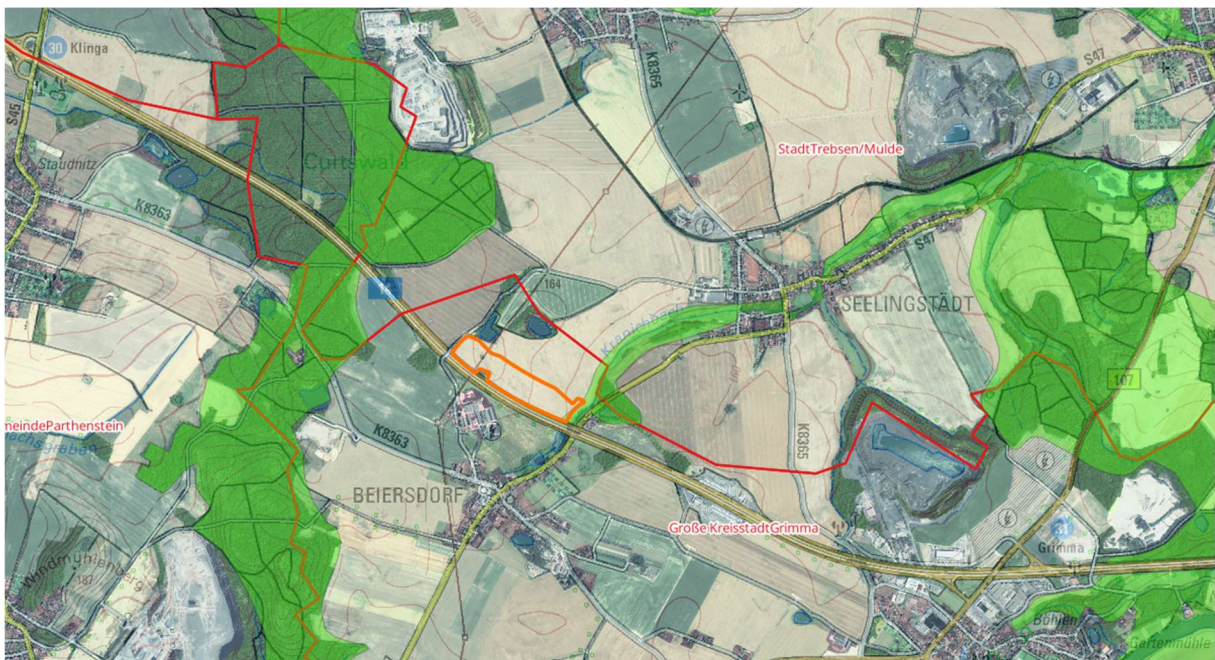


Abbildung 5: Lage des Solarparks „PVA Beiersdorf“ (orange) und VRG Arten- und Biotopschutz (grün)

Es sei vorab angemerkt, dass sich das Vorhabensgebiet und das Vorranggebiet nur in einem kleinen Randbereich überschneiden, der offenbar eher auf eine maßstabsbedingte Unschärfe bei der Darstellung des Vorranggebietes zurückzuführen ist und nicht auf die tatsächlich vorhandenen Biotope. Das Vorranggebiet soll die Biotope um den Kranichbach umfassen, die vom Vorhaben nicht berührt werden. Die Grenze des Vorhabensgebietes ragt aber ohne ersichtlichen Grund auf den nordwestlich angrenzenden Acker, der ansonsten nicht ausgewiesen ist. Die folgende Abbildung verdeutlicht dies.



Abbildung 6: Lage des Solarparks „PVA Beiersdorf“ (orange) und VRG Arten- und Biotopschutz (grün), dessen Grenze nicht flächenscharf die zu schützenden Biotope umfasst

Ziele dieser Ausweisung sind in Kapitel 4.1.1 des RP definiert. Dieses Kapitel enthält neben fünf Grundsätzen siebzehn Ziele der Raumordnung, von denen allerdings keines durch die geplante PVA berührt wird. Schwerpunkte sind der „Erhalt wertvoller Bereiche des Arten- und Biotopschutzes, die zugleich vielfach wesentliche Naturhaushaltsfunktionen (klimatische, bodenökologische Funktionen, Retentionsfunktionen) erfüllen“ und die „Verbesserung der Arten- und Biotopausstattung“.

Nennenswert sind allenfalls die Ziele Z 4.1.1.13 und Z 4.1.1.17:

„Z 4.1.1.13: Nutzungsformen und -intensitäten in Vorranggebieten Arten- und Biotopschutz sollen eine Reaktivierung der Landschaftspotenziale ermöglichen und einer naturnahen Entwicklung von Flora und Fauna dienen.“

„Z 4.1.1.17: Es ist darauf hinzuwirken, wertvolle Offenlandbiotope zu pflegen und zu erhalten. Sie sollen in Abhängigkeit von den naturräumlichen Verhältnissen arrondiert werden.“

Derzeit wird die Vorhabensfläche als Intensivacker genutzt. In Bezug auf Biotopausstattung und -funktionen ist dies einer der am wenigsten wertvollen Biotoptypen. Die Artenzahlen sind natürlich absichtlich gering (im landwirtschaftlichen Idealfall ist die einzige Pflanzenart die Nutzpflanze), Dünger- und Biozideinsatz verringern die Wertigkeit hinsichtlich Biodiversität, Struktur und Grundwasser. Die Erosionsgefahr ist bei dieser Art der Landnutzung hoch. Daneben befindet sich die Vorhabensfläche im 200-m-Randstreifen der Autobahn, womit die Themen Erholungseignung und Erlebniswirksamkeit sowie Vielfalt, Eigenart und Schönheit per se entfallen. **Für die PVA Beiersdorf wurde eine „Artenschutzrechtliche Betroffenheitsabschätzung sowie Eingriffs- / Ausgleichsbilanzierung“ durch das Ingenieurbüro Hauffe erstellt und diesem Zielabweichungsantrag beigefügt. Diese aktuellen und konkreten Erfassungen bestätigen die hier geführte Argumentation.**

Damit werden die eingangs genannten Zielvorstellungen bereits durch die *aktuelle* Nutzung nicht erfüllt. Die ackerbauliche Nutzung dient weder einer naturnahen Entwicklung von Flora und Fauna (sondern der effizienten Nahrungs- oder Futtermittelproduktion), noch ist Acker als „wertvolles Offenlandbiotop“ zu bewerten.

Die Kriterien für die Festlegung als Vorranggebiete Arten- und Biotopschutz (S. 124 der „Festlegungen mit Begründungen“ (Band 1) des RP) treffen ebenfalls in Gänze nicht auf die Vorhabensfläche zu. Ebenso ist die Fläche im Landesentwicklungsplan (LEP, 2013) weder als „unzerschnittener, verkehrsarmer Raum“ noch als Fläche des „Biotopverbunds“ ausgewiesen (s. Kapitel 4).

Nur in der Begründung zu den Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Arten- und Biotopschutz, großräumig übergreifender Biotopverbund und zu Ziel 4.1.1.13 wird auf PV-Freiflächenanlagen Bezug genommen:

„Da die einzelnen Vorranggebiete höchst unterschiedlich strukturiert sind und einen unterschiedlichen Bestand an Arten und Gesellschaften mit ganz verschiedenen Anforderungen an die jeweiligen Umweltbedingungen aufweisen, ist jeweils im Einzelfall zu entscheiden, ob Nutzungen oder Nutzungsansprüche mit den Zielen von Naturschutz oder Landschaftspflege übereinstimmen oder konfliktieren. Dagegen sind z. B. Bebauung im Sinne von Besiedlung (gemäß Begründung zu Z 2.2.1.11), Rohstoffabbau, Freizeit- und Vergnügungsparks, Fotovoltaik-Freiflächenanlagen, Campingplätze, Tennis- und Sportplätze mit Versiegelungen, Parkplätze und Straßen mit der vorrangigen Zweckbestimmung der Vorranggebiete Arten- und Biotopschutz nicht vereinbar.“

Es ist weder begründet noch nachvollziehbar, warum PV-Freiflächenanlagen in dieser Beispielliste mit aufgeführt sind und inwiefern sie pauschal mit der vorrangigen Zweckbestimmung des Arten- und Biotopschutzes nicht vereinbar sein sollten. Während das bei den anderen genannten Nutzungen auf der Hand liegt, da die ursprünglichen Biotope bei diesen Nutzungen entfernt oder ihrer Funktionen beraubt werden, ist die Umwandlung von Acker in zum Teil mit PV-Modulen überdachtes, extensiv genutztes Grünland im Hinblick auf Biotop- und Artenschutz eine Aufwertung. Nicht umsonst ist in **Ziel 4.1.1.19** festgelegt, „den **Umbruch von Grünland in Ackerland** und die Aufforstung von artenreichem Grünland **zu vermeiden**.“ Es liegt auf der Hand, dass eine Verschlechterung des Arten- und Biotopzustands bei Umbruch von Grünland in Ackerland bedeutet, dass der umgekehrte Vorgang eine Aufwertung darstellt.

Die **extensive Grünlandnutzung**, wie sie in PV-Freiflächenanlagen stattfindet, führt zu einer **multifunktionalen Aufwertung des Ausgangsbiotops**. Diese betrifft insbesondere die **Biodiversität** der oberirdischen Flora und Fauna (s. hierzu die Auswahlbibliografie in Kapitel 7) sowie der Bodenlebewesen. Intensiv ackerbaulich genutzte Flächen haben im Normalfall eine Artenzahl von nahe 1 (die Nutzpflanze), während andere Pflanzen- und Insektenarten bewusst bekämpft werden und die häufige und tiefgreifende Bearbeitung sowie die Düngung und chemischer Pflanzenschutz allseits bekannte, schwerwiegende nachteilige Wirkungen auf Tierwelt, Böden und Grundwasser haben. Prominente Beispiele sind die Nitratbelastung des Grund- und Trinkwassers sowie das Insektensterben - ein aus ökologischer Sicht äußerst heikles Problem.

Das extensiv genutzte Grünland innerhalb einer PV-Freiflächenanlage besitzt hingegen eine Vielzahl von Pflanzenarten. Bezüglich der Einsaat gibt es nur die Vorgabe, regionaltypisches Saatgut zu verwenden. Meist ist hier

ein Blühanteil vorhanden, insbesondere, wenn der Fokus auf „Biodiversitäts-PV“ liegt, aber ansonsten ist die Artenzusammensetzung in Abstimmung mit der Unteren Naturschutzbehörde relativ frei vereinbar. Eine typische Mischung besteht bspw. aus 80% Gräsern und 20% Blühpflanzen, davon 3 % Leguminosen. Durch diese Vegetation und durch die **Einfriedung** der PV-Anlage, die allerdings **durchlässig für Kleinsäuger** ist, bietet sich somit ein **Lebensraum und Rückzugsort** für eine Vielzahl von Kleinlebewesen und Insekten, und damit auch der entsprechenden Prädatoren wie Fledermäusen und Vögeln. Insofern fungiert die PV-Freiflächenanlage als **stabilisierendes und vernetzendes Biotop** und stellt eine wesentliche Verbesserung des derzeitigen Ausgangszustands dar.

Die Ziele des VRG ABS werden somit nicht konterkariert, sondern im Gegenteil unterstützt und verbessert. Dies gilt sogar in besonderem Maße für das angeblich entgegenstehende Ziel 4.1.1.13:

*„Z 4.1.1.13 Nutzungsformen und -intensitäten in Vorranggebieten Arten- und Biotopschutz sollen eine Reaktivierung der Landschaftspotenziale ermöglichen und einer naturnahen Entwicklung von Flora und Fauna dienen.“*

In Bezug auf die Reaktivierung der Landschaftspotenziale bietet die mit der PV-Nutzung einhergehende extensive Grünlandnutzung weitere ökologische Benefits, denn sie erhöht durch auch die **Bodenfruchtbarkeit**. Die Ackernutzung führt naturgemäß zu einer Abnahme der Nährstoffvorräte (mineralisch wie organisch), die durch direkte Düngung, Fruchtfolgen und die Einarbeitung organischen Materials (Stoppeln, Zwischenfrüchte) wieder ausgeglichen werden muss – im Idealfall ein Nullsummenspiel, oftmals verbleibt aber insgesamt ein leichter Verlust. („Je nach Bodenbearbeitungsintensität wird jährlich organische Bodensubstanz in einer Größenordnung von 1 bis 5 % abgebaut“<sup>7</sup>. Bei der dauerhaften extensiven Grünlandnutzung wird dieser Effekt umgekehrt: „Die Nutzung als Dauergrünland ermöglicht eine ganzjährig intensive Durchwurzelung und stört den Boden nicht durch Bearbeitungsmaßnahmen. Das führt zu **deutlich höheren Kohlenstoffvorräten als bei Ackernutzung**.“<sup>8</sup>

Zum anderen führt eine vielfältige Vegetationsbedeckung, der Verzicht auf Biozide und die ausbleibende Störung des Bodengefüges zu **verminderter Erosion, stärkerer Durchwurzelung des Bodens und vermehrter Aktivität des Bodenlebens**. Dies führt wiederum zu einer **Zunahme organischer Bodensubstanz**, die nicht nur als **Nährstoffvorrat** fungiert, sondern bodenphysikalisch auch die **Wasserhaltekapazität** und das **Nährstoffspeichungsvermögen** (durch organisch-mineralische Komplexbildung) steigert, und zwar in größerem Ausmaß als Ton- und Lehmenteile. Diese **Trockenresilienz** ist in Anbetracht der häufiger zu erwarteten Dürreperioden insbesondere auf leichten Böden enorm vorteilhaft. Dieser Effekt wird durch die PV-Module noch verstärkt, da die Einstrahlung und damit die Verdunstung reduziert wird, was sich wiederum auf den Bodenwasserhaushalt positiv auswirkt.

Es stellt sich zudem die Frage, ob die Ausweisung eines VRG ABS an dieser Stelle überhaupt aus den im RP genannten Festlegungskriterien abgeleitet werden kann. Der RP führt in der Begründung zum Ziel 4.1.1.13 aus:

*„Nach LEP Z 4.1.1.16 sind in den Regionalplänen ausgehend von der in Karte 7 dargestellten „Gebietskulisse für die Ausweisung eines großräumig übergreifenden Biotopverbundes“ und den in der Begründung aufgeführten Kriterien Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Arten- und Biotopschutz festzulegen und ein großräumig übergreifender Biotopverbund zu sichern und als solcher zu kennzeichnen. In Ausformung von LEP Z 4.1.1.16 erfolgt die*

*Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Arten- und Biotopschutz in Karte 14 „Raumnutzung“. Die in den „Bereichen mit Originärausweisungen der Braunkohlenpläne“ gemäß Anhang 1 festgelegten Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Arten- und Biotopschutz sowie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Natur und Landschaft sind in Karte 14 „Raumnutzung“ nachrichtlich als Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete Arten- und Biotopschutz dargestellt.“*

**Das Vorhabensgebiet der PVA Beiersdorf liegt in keinem solcher Gebiete, wie auch die genannte Karte 7 des Landesentwicklungsplans (LEP, 2013) darstellt:**

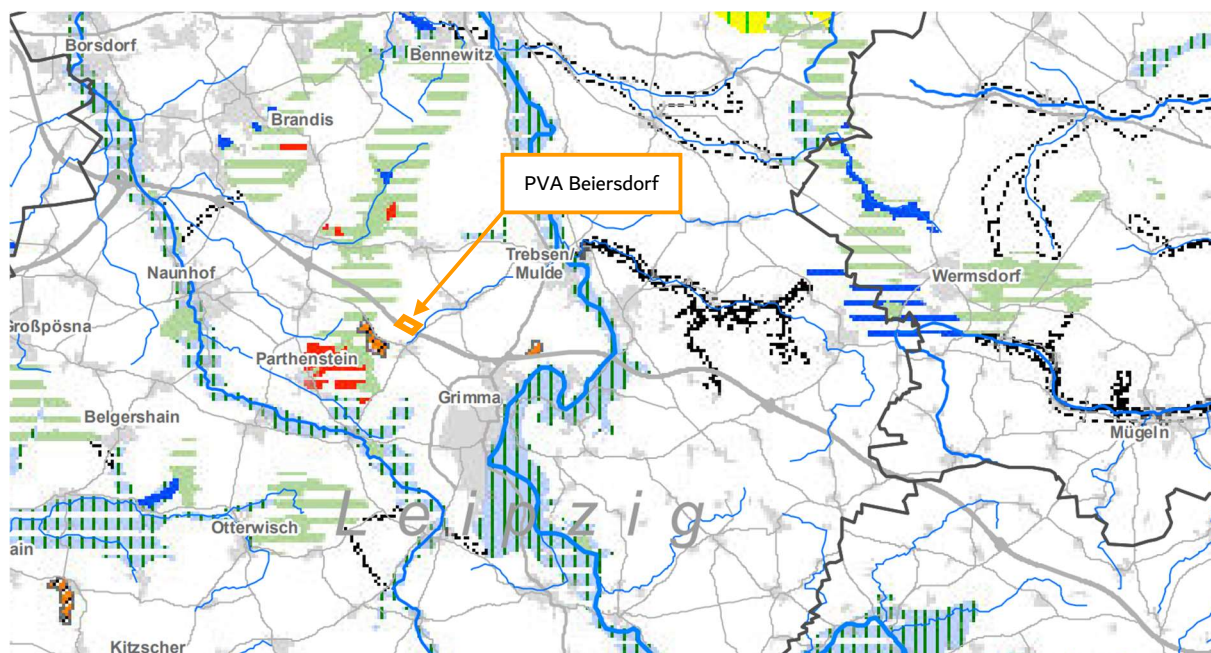


Abbildung 7: Lage des Solarparks „PVA Beiersdorf“ (orange) und der großräumige „Biotopverbund“ gem. LEP

Entsprechend benennt der RP die Festlegungskriterien für VRG ABS:

### **Festlegungskriterien**

Für die Festlegung als Vorranggebiete Arten- und Biotopschutz kommen insbesondere in Betracht:

- nach § 30 BNatSchG oder § 21 SächsNatSchG gesetzlich geschützte Biotope bzw. Biotopkomplexe sowie weitere besonders wertvolle Biotope der selektiven Biotopkartierung
- festgesetzte, einstweilig gesicherte und geplante Naturschutzgebiete, Flächennaturdenkmale, Geschützte Landschaftsteile
- Europäisches ökologisches Netz NATURA 2000 (FFH-Gebiete, Europäische Vogelschutzgebiete oder Teilbereiche dieser Gebiete sowie zu schützende Lebensräume und Artvorkommen nach FFH-RL Anhang I und II sowie VS-RL)
- Kerngebiet des Naturschutzgroßprojekts (NGP) „Presseler Heidewald- und Moorgebiet“, Flächen des Nationalen Naturerbes (NNE) sowie der Schutzzone I des Naturparks „Dübener Heide“

- Kern- und Verbindungsbereiche mit überregionaler Bedeutung für den Biotopverbund (BV) i. S. § 21 BNatSchG (Gebietskulisse nach LEP Karte 7, Habitatflächen landesweiter Zielarten mit überregionaler Bedeutung für den Biotopverbund in Sachsen, Flächen des Lebensraumverbundsystems für großräumig lebende Wildtiere mit überregionaler Bedeutung [prioritäre potenzielle Wildtierlebensräume und Wanderkorridore, Wildkatzenkorridore], Gebiete mit überregionaler Bedeutung für den Vogelschutz [Wasservogellebensräume, Rast-, Äsungs- und Durchzugsgebiete])
- naturnahe Moore und Feuchtgebiete
- grundwasserabhängige Biotope und Artvorkommen; Böden mit hoher Empfindlichkeit gegenüber Grundwasserabsenkung
- festgesetzte Überschwemmungsgebiete (ÜG) nach § 76 WHG
- natürliche Überschwemmungsgebiete von Fließgewässern 2. Ordnung gemäß Auelehmvorbereitung
- großflächig naturnahe Waldkomplexe
- Flächen der Stufe oligohemerob sowie der Stufe mesohemerob für stehende Gewässer, Moore und Sümpfe, Grünland und Ruderalfluren, gewässerbegleitende Vegetation, Magerrasen/Felsfluren/Zwergstrauchheiden
- Böden besonderer Funktionalität: Böden mit besonderer Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte, Böden mit hoher Klimaschutzfunktion, Böden mit besonderer Biotopentwicklungsfunktion
- kühle Rückzugsräume für vulnerable kaltstenothe (Kühle liebende) und steno-hygrophile (Feuchte liebende) Arten gemeinschaftlicher Bedeutung in Gebieten mit projizierten höheren Durchschnittstemperaturen (Dahlener Heide)
- Vorranggebiete Arten- und Biotopschutz sowie Vorranggebiete Natur und Landschaft in „Bereichen mit Originärausweisungen“ der Braunkohlenpläne gemäß Anhang 1

**Auch diese sind im Plangebiet nicht gegeben.**

**Fazit:**

- a) die Fläche besitzt in ihrem **Ausgangszustand** (Intensivacker an Autobahn) eine **geringe Wertigkeit** in Bezug auf Arten- und Biotopschutz
- b) die Fläche erfährt durch die **Umnutzung** sogar eine **Aufwertung aus Sicht des Arten- und Biotopschutzes**
- c) damit unterstützt die Planung das Schutzziel des Vorranggebietes Arten- und Biotopschutz

**Zusammenfassung zu Kapitel 3.2:** Die Zulassung einer Abweichung von dem Ziel der Raumordnung Ziffer 5.1.4.3 berührt nicht die Grundzüge der Planung des Regionalplans Leipzig-West Sachsen.

### 3.3 Antragsbefugnis

Die Vorhabenträgerin ist auch antragsbefugt.

Vor dem Hintergrund, dass sich der geplante Vorhabenstandort in einem vom Gesetzgeber privilegierten Bereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 b BauGB befindet, bedarf es grundsätzlich keines Bauleitplanverfahrens. Rechtsfolge dessen ist, dass die Vorhabenträgerin die Ziele der Raumordnung gem. § 4 Abs. 2 ROG auf der Ebene des Genehmigungsverfahrens zu beachten hat.

### 3.4 Soll-Vorschrift

Vor dem Hintergrund, dass ausweislich der vorstehenden Ausführungen am geplanten Vorhabenstandort keine unüberwindbaren Zielkonflikte bestehen, soll nach dem Willen des Gesetzgebers dem hiesigen Antrag auf Zielabweichung entsprochen werden.

So heißt es in der einschlägigen Kommentarliteratur:

„Verwendet ein Gesetz das Wort „soll“, wird für den Regelfall eine Bindung vorgesehen.“<sup>9</sup>

Ein von der Rechtsprechung vorgesehener Ausnahmefall oder eine Atypik sind im vorliegenden Fall nicht ersichtlich.<sup>10</sup>

Daher verbleibt es hier bei der Bindung, sodass dem hier gestellten Zielabweichungsantrag stattzugeben ist.

Das wird auch ganz klar durch die gesetzgeberische Festlegung in § 2 EEG unterstrichen. § 2 EEG definiert eine klare Priorisierung von Erneuerbaren Energien: „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 treibhausgasneutral ist, **sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.**“ (Hervorhebung durch den Autor).

Der forcierte Ausbau der Erneuerbaren Energien ist EU- und deutschlandweit priorisiert worden, mit definierten klimapolitischen Ausbauzielen. Laut „Projektionsbericht 2024 für Deutschland“ des Umweltbundesamtes vom Juni 2024<sup>11</sup> wird **Deutschland seine Ausbauziele nach jetzigem Stand deutlich verfehlen**. Das heißt, es wird eher noch mehr Bemühungen geben müssen, den Ausbau der Erneuerbaren zu beschleunigen und zu erleichtern.

### 3.5 Alternativenprüfung / Begründung der Standortwahl

Als Folge der gesetzgeberischen Wertung zum überragenden öffentlichen Interesse und der öffentlichen Sicherheit im § 2 EEG kommt den Vorhaben zur Erzeugung Erneuerbarer Energien ein **besonders starkes Gewicht** zu, welches nur in atypischen Ausnahmefällen überwunden werden kann. Laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022 – 1 BvR 1187/17, juris Rn. 104, 142 ff.)<sup>12</sup> gilt dies für **jede einzelne Anlage**, da dem Klimawandel nur durch viele, für sich genommen oft kleine Begrenzungsmaßnahmen begegnet werden kann.

Entsprechend betont auch das OVG Greifswald (07.02.2023 – 5 K 171/22 OVG)<sup>13</sup>, dass es angesichts der massiven Ausbauziele und der notwendigen Beschleunigung sowie der hohen Flächenkonkurrenz, der schwierigen Grundeigentums- und Nutzungsverhältnisse und der Notwendigkeit, Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen dinglich zu sichern, ohnehin vielfach an Ausweich- oder Alternativstandorten fehle. Das Gericht kommt daher folgerichtig zum Schluss: „**Jede einzelne Anlage an jedem einzelnen Standort ist überragend wichtig.**“

Die Standortwahl der geplanten PVA Beiersdorf lässt sich mit den folgenden Punkten begründen:

- 1.) Die Fläche liegt in einem vom Gesetzgeber **privilegierten Bereich** nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 b BauGB
- 2.) Die Vorhabenträgerin hat die Fläche **privatrechtlich gesichert** durch entsprechende Nutzungsverträge

mit den Grundstückseigentümern

3.) Die Fläche ist durch **vorhandene Wege** ausgezeichnet erschließbar.

#### 4 WEITERE ÜBERGEORDNETE PLANUNGEN

Im Rahmen der Prüfung des Vorhabens auf mögliche entgegenstehende Belange wurden natürlich auch die weiteren übergeordneten Planungen berücksichtigt, speziell der Landesentwicklungsplan (LEP) 2013<sup>14</sup> sowie die ausgewiesenen Schutzgebiete.

Letztere sind durch die Planung der PVA Beiersdorf nicht betroffen.

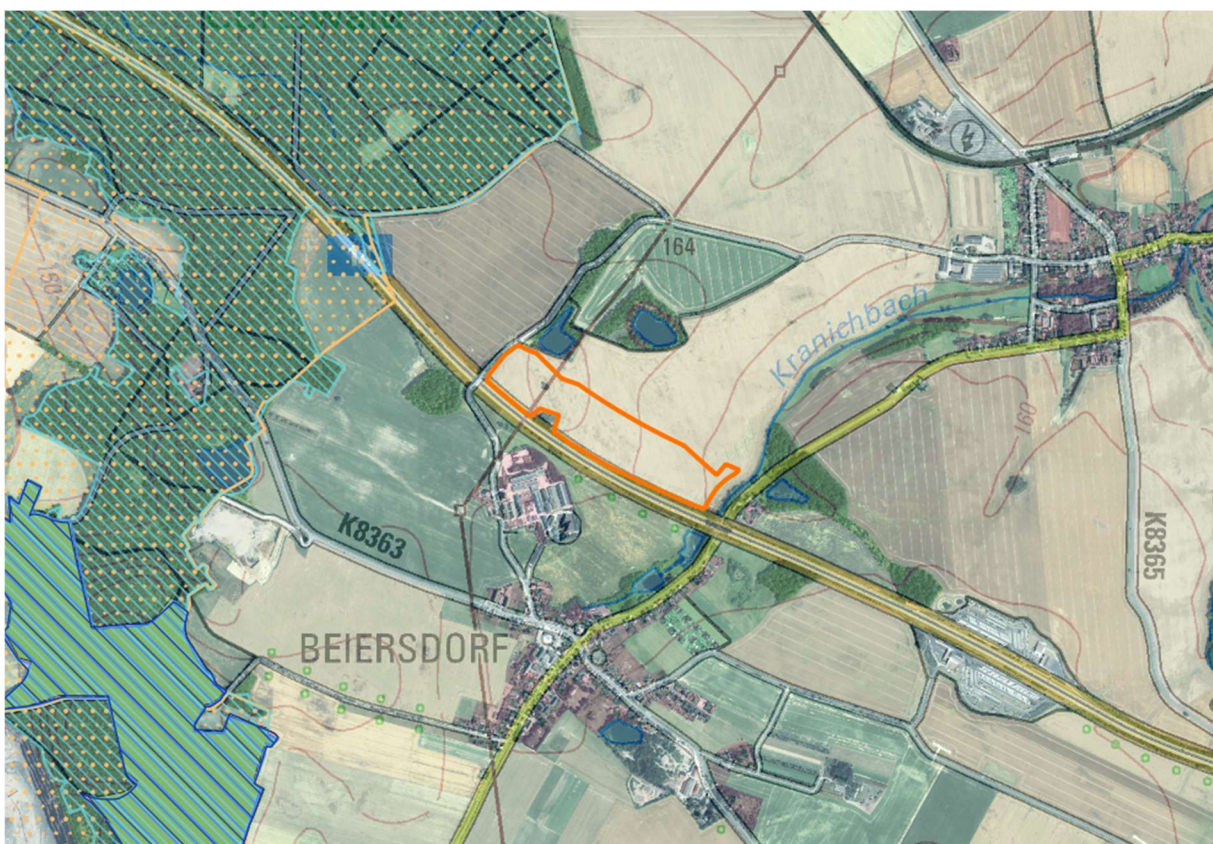


Abbildung 8: Lage des Solarparks „PVA Beiersdorf“ (orange) und Schutzgebiete

Von den Darstellungen im LEP 2013 sind insbesondere die Kategorien „unzerschnittene verkehrsarme Räume“ und der großräumige „Biotopverbund“ von Belang im Hinblick auf die Planung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen. Beide Kategorien sind durch die Planung nicht betroffen.



Abbildung 9: Lage des Solarparks „PVA Beiersdorf“ (orange) und „unzerschnittene verkehrsarme Räume“ (grün) gem. LEP

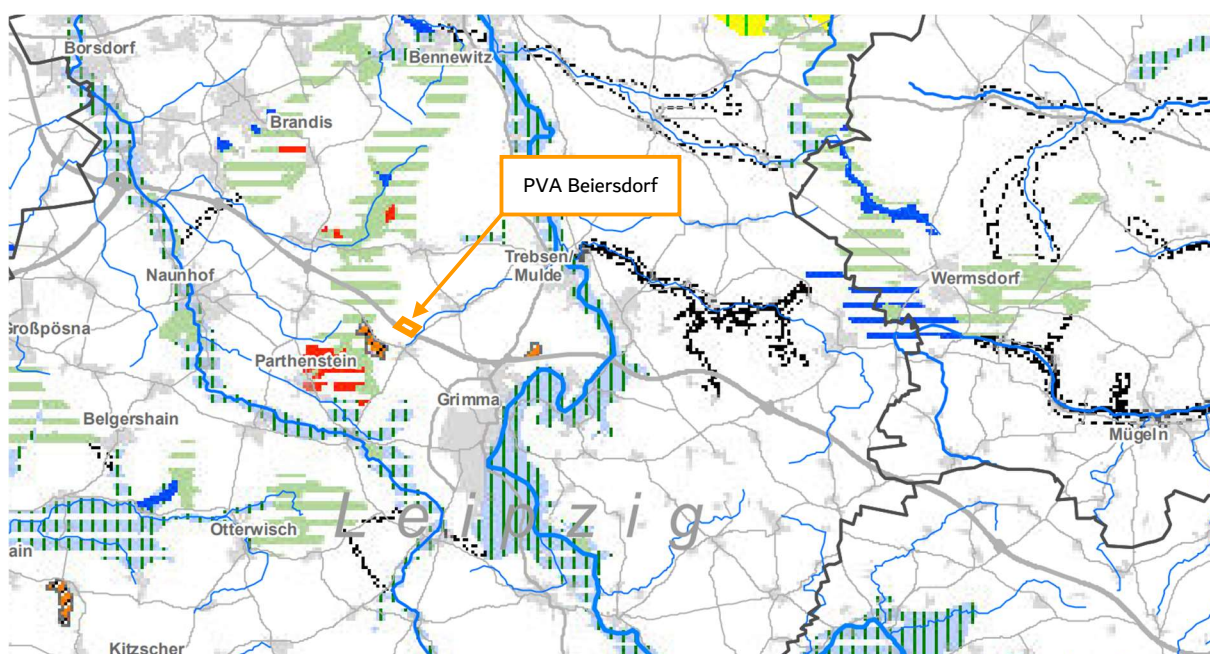


Abbildung 10: Lage des Solarparks „PVA Beiersdorf“ (orange) und der großräumige „Biotopverbund“ gem. LEP

**Fazit:** weitere übergeordnete Planungen und Schutzgebiete sind durch das Vorhaben nicht betroffen.

## 5 ZUSAMMENFASSUNG

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Errichtung und der Betrieb der PVA Beiersdorf nicht zu einer Beeinträchtigung der Schutzziele der zwei betroffenen Gebietskategorien des Ziels 5.1.4.3 führt. Hinsichtlich des Wassererosionsschutzes und des Biotop- und Artenschutzes erfährt die Vorhabensfläche durch die Umnutzung sogar eine Aufwertung.

**Das Vorhaben ist somit nach raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar und berührt nicht die Grundzüge der Planung des RP Leipzig-West Sachsen. Nach § 6 (2) ROG soll einem Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung in diesem Falle stattgegeben werden.**

## 6 ZITIERTE FALLBEISPIELE

- IVS Ingenieurbüro GmbH (2019): Begründung zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Photovoltaik-Freiflächenanlage Heckenbrunn“. Gemeinde Pfarrweisach. 26 S.
- Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (2018): Freiflächenphotovoltaikanlage am Flugplatz Arnstadt-Alkersleben – Erweiterung. Erfurt. 31 S.
- Landschaftsarchitekt und Stadtplaner Dipl. Ing. Jochen Kring (2018): Vorhabenbezogener Bebauungsplan „SO Photovoltaik-Freiflächenanlage Traunfeld – An der BAB 6“. Begründung mit Umweltbericht. Vorentwurf. Lauterhof. 21 S.
- Neidl + Neidl Landschaftsarchitekten und Stadtplaner Partnerschaft mbB (2000): Vorhabenbezogener Bebauungsplan „Solarpark bei Gaishaus“. Begründung mit Umweltbericht. Wolfegg. 35 S.
- Wenzel & Drehmann (2018): Stadt Markranstädt Bebauungsplan „PV-Anlage Schkeitbar“, 2. Entwurf, Begründung mit Umweltbericht. 50 S.

## 7 AUSWAHLBIBLIOGRAFIE ZUM THEMA „AUSWIRKUNGEN VON PV-FREIFLÄCHENANLAGEN AUF DIE BIODIVERSITÄT“

- Gabriel, M., Scholz, A., Stierstorfer, C. (2018): Ökologische Evaluierung des Solarfeldes Gänsdorf (Landkreis Straubing-Bogen, Niederbayern). LBV-Forschungsbericht 10/2018. 43 S.
- Heindl, M. (2016): Brutbestandsentwicklung von Braunkehlchen *Saxicola rubetra* und Grauammer *Emberiza calandra* auf einer Photovoltaik-Freiflächenanlage bei Demmin. Ornithologischer Rundbrief Mecklenburg-Vorpommern 48 (3). S. 303–307.
- Lieder, K., Lumpe, J. (2011): Vögel im Solarpark – eine Chance für den Artenschutz? Auswertung einer Untersuchung im Solarpark Ronneburg „Süd I“. 11 S.
- Niemann, K., Rüter, S., Bredemeier, B., Diekmann, L., Reich, M., Böttcher, M. (2017): Photovoltaik-Freiflächenanlagen an Verkehrswegen in Deutschland – Ausbauzustand und mögliche Folgen für den Biotopverbund. Natur und Landschaft 92 (3). S. 119-128.
- Peschel, T. (2010): Solarparks – Chancen für die Biodiversität. Erfahrungsbericht zur biologischen Vielfalt in und um Photovoltaik-Freiflächenanlagen. *Renews Spezial* 45. Agentur für Erneuerbare Energien e. V., Berlin. 35 S.
- Peschel, R., Peschel, T., Marchand, M., Hauke, J. (2019): Solarparks – Gewinne für die Biodiversität. Bundesverband Neue Energiewirtschaft (BNE) e. V. (Hrsg.). Berlin. 68 S.
- Raab, B. (2015): Erneuerbare Energien und Naturschutz – Solarparks können einen Beitrag zur Stabilisierung der biologischen Vielfalt leisten. *Anliegen Natur* 37 (1). S. 67-76.
- Scheller, W., Mika, F., Köpke, G. (2020): Studie zu Auswirkungen von Photovoltaik-Anlagen auf Schreiadlerlebensräume. Teil 1. Stand: 15.05.2020. 35 S.
- Tröltzsch, P., Neuling, E. (2013): Die Brutvögel großflächiger Photovoltaikanlagen in Brandenburg. *Vogelwelt* 134 (3). S. 155-179.

## 8 QUELLENVERZEICHNIS

---

<sup>1</sup> <https://www.rpv-vestsachsen.de/regionalplan-leipzig-vestsachsen/>

<sup>2</sup> Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG-Komm., 2. Auflage 2018, § 6, Rdnr. 23; siehe auch: VGH Mannheim, Urteil v. 04.07.2012 (3 S 351/11); OVG Koblenz, Urt. v. 14.11.2018 (1 A 10105/18) – juris, Rdnr. 60

<sup>3</sup> BVerwG, Beschl. v. 12.07.2018 (7 B 15/17); vgl. Urt. v. 16.12.2010 (4 C 8/10); OVG Koblenz, Urt. v. 14.11.2018 (1 A 10105/18)

<sup>4</sup> Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG-Komm., 2. Auflage, 2018, § 6, Rdnr. 31

<sup>5</sup> [https://www.bauberufe.eu/images/doks/pv\\_leitfaden.pdf](https://www.bauberufe.eu/images/doks/pv_leitfaden.pdf)

<sup>6</sup> Neidl + Neidl Landschaftsarchitekten und Stadtplaner Partnerschaft mbB (2020): Vorhabenbezogener Bebauungsplan „Solarpark bei Gaishaus“. Begründung mit Umweltbericht. Wolfegg. 35 S.

<sup>7</sup> Humus und Bodenfruchtbarkeit (landwirtschaftskammer.de)

<sup>8</sup> „Boden – der unterschätzte Kohlenstoffspeicher“, in „Wissenschaft erleben“ 2018/2

<sup>9</sup> Stelkens/ Bonk/ Sachs VwVfG, 10. Aufl. 2023, S 40 Rn. 26

<sup>10</sup> BVerwGE 124, 326 (331)

<sup>11</sup> [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/projektionen\\_technischer\\_anhang\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/projektionen_technischer_anhang_0.pdf)

<sup>12</sup> Beschluss vom 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17 - Bundesverfassungsgericht - Entscheidungen - Pflicht zur Beteiligung von Anwohnern und standortnahen Gemeinden an Windparks im Grundsatz zulässig

<sup>13</sup> <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/NJRE001530957>

<sup>14</sup> <https://www.landesentwicklung.sachsen.de/landesentwicklungsplan-2013-4794.html>