

Photovoltaik-Anlagen



Die bauplanungs- und
bauordnungsrechtliche
Behandlung von Photo-
voltaik-Anlagen
... und weitere damit
zusammenhängende
Fragestellungen

RD a.D. Gerd Pfeffer

© 2020 Gerd Pfeffer
Ulrichweg 16
72119 Ammerbuch
www.gerd-pfeffer.de

Die bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Behandlung von Photovoltaik-Anlagen und andere damit zusammenhängende Fragestellungen

Inhaltsverzeichnis

A. VORWORT.....	5
B. ZIEL DER HANDREICHUNG.....	5
C. EINSPEISEVERGÜTUNG NACH DEM EEG.....	6
D. BAURECHTLICHE BEURTEILUNG.....	8
I. PV-ANLAGEN ALS EINZELANLAGEN.....	8
1. Bauplanungsrecht (§§ 29, 30, 34 und 35 BauGB, § 14 BauNVO)	9
a) Rechtsbegriff des Vorhabens.....	9
b) Zulässigkeit im Innenbereich.....	12
c) Zulässigkeit im Außenbereich.....	12
2. Bauordnungsrecht – Abstandsflächen.....	15
a) Gebäudeunabhängige PV-Anlagen	15
b) PV-Anlagen auf bzw. an Gebäuden oder Dachflächen	16
3. Auswirkungen auf die Luftfahrt	16
II. GROßFLÄCHIGE PV-ANLAGEN IN DER FREIEN LANDSCHAFT (GROßFLÄCHENANLAGEN) ..	16

A. Vorwort

Die nachstehenden Ausführungen gehen zurück auf ein Papier des Regierungspräsidiums Tübingen („Photovoltaik-Anlagen; Hinweise für die bau- und bauplanungsrechtliche Behandlung, Standortfragen und weitere damit zusammenhängende Fragestellungen“) aus dem Jahr 2010 für die nachgeordneten Baurechtsbehörden und die Kommunen als Träger der Bauleitplanung im Regierungsbezirk, das der Verfasser seinerzeit als Sachgebietsleiter Baurecht ausgearbeitet hatte. Nachdem das Papier infolge von Änderungen der Rechtslage teilweise überholt war und auch nicht mehr auf der Internetseite des Regierungspräsidiums abrufbar ist, die entsprechenden baurechtlichen Fragestellungen aber nach wie vor relevant erscheinen, wurde es vom Verfasser überarbeitet und teilweise neu gefasst. Es soll in dieser aktualisierten Form den insoweit Interessierten nun im Rahmen meines anderen juristischen Ausbildungsmaterials zur Verfügung stehen. Die Ausarbeitung beschränkt sich dabei auf die Grundzüge der Rechtslage in Baden-Württemberg.

Diese Ausarbeitung erhebt keinerlei Anspruch auf Verbindlichkeit, inhaltliche Richtigkeit oder Fehlerfreiheit, sondern gibt lediglich die Rechtsauffassung des Verfassers wieder. Maßgebend für die rechtliche Beurteilung konkreter Vorhaben sind also allein die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

B. Ziel der Handreichung

Angesichts der gegenwärtigen Klimadebatte ist festzustellen, dass die Gewinnung von elektrischer Energie aus Sonne und Wind nach wie vor mit großer Priorität auf der politischen Agenda steht. Infolge der Klimaziele, die sich die Bundesrepublik Deutschland gesetzt hat, ist die Errichtung von Photovoltaik-Anlagen (PV-Anlagen) wegen der Vergütungsregelungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) nach wie vor finanziell interessant. Die bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Einordnung solcher Anlagen ist damit zentraler Punkt für potentielle Investoren. Nicht zuletzt werden sich in der Folge Baurechtsbehörden und Kommunen wohl auch weiterhin einer großen Zahl von Vorhaben zur Nutzung der Solarenergie, insbesondere auch im Außenbereich, gegenübersehen.

Dabei war schon in der Vergangenheit festzustellen, dass PV-Anlagen nicht nur an oder auf bereits bestehenden Gebäuden angebracht, sondern dass dafür die Gebäude erst noch errichtet oder als großflächige Freiflächenanlagen verwirklicht

wurden. Das gibt Anlass, Interessierten eine gewisse Hilfestellung für die baurechtliche Beurteilung solcher Anlagen zu geben. Dies soll dazu beitragen, dass Solarenergie als ressourcenschonende Energieform letztlich auch selbst ressourcenschonend, nämlich flächensparend sowie natur- und landschaftsverträglich, gewonnen wird.

C. Einspeisevergütung nach dem EEG

Die letzte Novellierung des EEG ist zum 01.01.2017 in Kraft getreten (EEG 2017). Die Novelle ist maßgeblich von dem Ziel geprägt, den Zubau an erneuerbaren Energien zu steuern und gleichzeitig die Förderkosten gering zu halten. Von dem zuvor auf Freiflächenanlagen beschränkten Ausschreibungsverfahren sind nach dem EEG 2017 nun alle PV-Anlagen mit einer installierten Leistung von mehr als 750 Kilowatt, d.h. auch PV-Anlagen auf und an baulichen Anlagen und Gebäuden erfasst. Für diese werden seither Förderberechtigung und -höhe im wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren ermittelt. Im Übrigen sind die früheren Förderregeln weitgehend beibehalten worden. Für die anderen PV-Anlagen haben deren Betreiber also weiterhin einen Anspruch auf vorrangigen Netzanschluss ihrer Anlage und Abnahme, Übertragung und Verteilung der erzeugten elektrischen Energie gegenüber dem Netzbetreiber. Ebenso wurde die grundlegende Pflicht zur Direktvermarktung der erzeugten Energie beibehalten.

Auf die Einzelheiten der Förderungsmöglichkeiten soll hier nicht eingegangen werden. Für die vorliegende Betrachtung soll der weitere Hinweis genügen, dass gem. § 21 EEG 2017 nur noch kleine Neuanlagen mit einer installierten Leistung von max. 100 Kilowatt Anspruch auf die Einspeisevergütung nach Maßgabe der §§ 48 f. EEG 2017 haben. Für alle Neuanlagen, die oberhalb dieser Leistungsschwellen liegen, ist dagegen die Direktvermarktung vorrangig. § 48 Abs. 1 EEG 2017 knüpft die Förderung außerdem an die Voraussetzung, dass die Anlage

1. auf, an oder in einem Gebäude oder einer sonstigen baulichen Anlage angebracht ist und das Gebäude oder die sonstige bauliche Anlage vorrangig zu anderen Zwecken als der Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie errichtet worden ist,
2. auf einer Fläche errichtet worden ist, für die ein Verfahren nach § 38 Satz 1 des Baugesetzbuchs durchgeführt worden ist, oder
3. im Bereich eines beschlossenen Bebauungsplans im Sinn des § 30 des Baugesetzbuchs errichtet worden ist und

- a. der Bebauungsplan vor dem 1. September 2003 aufgestellt und später nicht mit dem Zweck geändert worden ist, eine Solaranlage zu errichten,
- b. der Bebauungsplan vor dem 1. Januar 2010 für die Fläche, auf der die Anlage errichtet worden ist, ein Gewerbe- oder Industriegebiet im Sinn der §§ 8 und 9 der Baunutzungsverordnung ausgewiesen hat, auch wenn die Festsetzung nach dem 1. Januar 2010 zumindest auch mit dem Zweck geändert worden ist, eine Solaranlage zu errichten, oder
- c. der Bebauungsplan nach dem 1. September 2003 zumindest auch mit dem Zweck der Errichtung einer Solaranlage aufgestellt oder geändert worden ist und sich die Anlage
 - aa) auf Flächen befindet, die längs von Autobahnen oder Schienenwegen liegen, und die Anlage in einer Entfernung bis zu 110 Metern, gemessen vom äußeren Rand der befestigten Fahrbahn, errichtet worden ist,
 - bb) auf Flächen befindet, die zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans bereits versiegelt waren, oder
 - cc) auf Konversionsflächen aus wirtschaftlicher, verkehrlicher, wohnungsbaulicher oder militärischer Nutzung befindet und diese Flächen zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans nicht rechtsverbindlich als Naturschutzgebiet im Sinne des § 23 Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) oder als Nationalpark im Sinne des § 24 BNatSchG festgesetzt worden sind.

§ 48 Abs. 3 EEG 2017 legt außerdem fest, dass für Solaranlagen, die ausschließlich auf, an oder in einem Gebäude angebracht sind, das kein Wohngebäude ist und das im Außenbereich nach § 35 Baugesetzbuch (BauGB) errichtet worden ist, ist Absatz 2 [Förderhöhe] nur anzuwenden ist, wenn

1. nachweislich vor dem 1. April 2012
 - a) für das Gebäude der Bauantrag oder der Antrag auf Zustimmung gestellt oder die Bauanzeige erstattet worden ist,
 - b) im Fall einer nicht genehmigungsbedürftigen Errichtung, die nach Maßgabe des Bauordnungsrechts der zuständigen Behörde zur Kenntnis zu bringen ist, für das Gebäude die erforderliche Kenntnissgabe an die Behörde erfolgt ist oder
 - c) im Fall einer sonstigen nicht genehmigungsbedürftigen, insbesondere genehmigungs-, anzeige- und verfahrensfreien Errichtung mit der Bauausführung des Gebäudes begonnen worden ist,
2. das Gebäude im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einer nach dem 31. März 2012 errichteten Hofstelle eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes steht oder

3. das Gebäude der dauerhaften Stallhaltung von Tieren dient und von der zuständigen Baubehörde genehmigt worden ist.

Damit ist sichergestellt, dass geförderte PV-Anlagen im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften des öffentlichen Baurechts, insbesondere mit den §§ 29 – 35 BauGB stehen.

D. Baurechtliche Beurteilung

Die vom Eigentümer an oder auf dem eigenen Gebäude errichtete und betriebene Photovoltaikanlage dient regelmäßig der eigenen Bedarfsdeckung. Von einer Eigenbedarfsdeckung ist auch auszugehen, wenn die erzeugte elektrische Energie in das öffentliche Netz eingespeist und der selbst benötigte Strom wieder vom öffentlichen Netz bezogen wird (öffentliches Netz mit der Funktion eines Energiespeichers). Dies gilt in gleicher Weise für gebäudeunabhängige Anlagen, wenn sie als selbständige bauliche Anlagen auf dem Hausgrundstück errichtet werden (Einzelanlagen, nachstehend Abschnitt I.). Insoweit darf ergänzend auf TOP 7 der 63. Baurechtsreferentenbesprechung (BRB) verwiesen werden.

Nach wie vor sollen PV-Anlagen jedoch auch großflächig im Außenbereich gem. § 35 BauGB errichtet bzw. dafür Bebauungspläne aufgestellt werden. Dadurch kommt es zu Bauvorhaben, bei denen mehrere oder sogar eine Vielzahl von Gebäuden oder gebäudeähnlichen Anlagen, an oder auf denen die PV-Anlagen angebracht werden sollen, in räumlichem oder technischem Zusammenhang errichtet werden sollen. Zum Teil sind diese Anlagen dem Sonnenstand folgend drehbar und mit einem den kleinen Grundriss der Trägergebäude weit überragenden Pultdach geplant. Mit anderen Bauvorhaben sollen sog. Solarparks mit einer Größe von bis zu mehreren Hektar errichtet werden (Anfragen bzw. Planungen gehen bis zu 30 Hektar). Dabei werden die einzelnen PV-Module auf teilweise neigungsverstellbaren, nach Süden orientierten Grundböcken auf Punkt- oder Streifenfundamenten installiert und in Form von in Ost-West-Richtung parallel verlaufenden Streifen bandartig mit Abständen zwischen den einzelnen Streifen angeordnet (Großflächenanlagen, nachstehend Abschnitt II.).

I. PV-Anlagen als Einzelanlagen

Auf der Grundlage von TOP 7 der 63. BRB sind für solche PV-Anlagen folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

1. Bauplanungsrecht (§§ 29, 30, 34 und 35 BauGB, § 14 BauNVO)

a) Rechtsbegriff des Vorhabens

Der Vorhabensbegriff in § 29 Abs. 1 BauGB umfasst alle Baumaßnahmen (Errichtung, bauliche Änderung, Nutzungsänderung von baulichen Anlagen). Weder der Begriff des Vorhabens noch der der baulichen Anlage ist im BauGB jedoch näher bestimmt. Dagegen enthalten die Bauordnungen der Länder, z. B. § 2 Abs. 1 LBO entsprechende Definitionen der baulichen Anlage. Diese können allerdings nicht ohne weiteres auf § 29 BauGB übertragen werden, denn ausgehend von den unterschiedlichen Zielrichtungen von BauGB und Bauordnungen (städtebauliche Entwicklung - Gefahrenabwehr) hat der Begriff „bauliche Anlage“ in § 29 BauGB einen städtebaulichen, in den Landesbauordnungen (§§ 2, 49 LBO) einen baupolizeilichen Inhalt (BVerwG BRS 23 Nr. 129; BRS 24 Nr. 149; VGH Bad.-Württ. BWVBl. 1971, 139). Bei dem Begriff der baulichen Anlage in § 29 Abs. 1 BauGB handelt es sich um also einen eigenständigen bundesrechtlichen Begriff. Er ist aber weitgehend mit dem landesrechtlichen Begriff der baulichen Anlage i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 LBO deckungsgleich. Es geht also um Anlagen, die in einer auf Dauer gedachten Weise künstlich mit dem Erdboden verbunden sind. Angereichert wird der bauordnungsrechtliche Begriff aber durch das (ungeschriebene) Erfordernis der bodenrechtlichen Relevanz. Diese ist Bestandteil des bundesrechtlichen Rechtsbegriffs. Der Gesetzgeber bringt dies bei Aufschüttungen und Abgrabungen durch die Worte „größeren Umfangs“ zum Ausdruck.

Das Vorhaben i.S.d. § 29 Abs. 1 Halbs. 1 BauGB ist daher durch das verhältnismäßig weite Merkmal des Bauens und zwingend durch das Erfordernis der bodenrechtlichen Relevanz gekennzeichnet (BVerwG, Urt. v. 16.12.1993 – 4 C 22.92 –; BVerwGE 44, 59, 61 = BauR 1973, 366). Als Bauen ist das Schaffen von Anlagen anzusehen, die in einer auf Dauer gedachten Weise künstlich mit dem Erdboden verbunden sind. Diese Voraussetzung erfüllt eine PV-Anlage, die aus Bauprodukten hergestellt und entweder selbst oder mittelbar z. B. durch das Trägergebäude mit dem Boden verbunden ist, um dort auf Dauer zu stehen (vgl. BVerwG BRS 62 Nr. 161 = BauR 2000, 1161). Bodenrechtliche Relevanz ist gegeben, wenn das Vorhaben die in § 1 Abs. 5 BauGB genannten Belange in einer Weise berührt oder berühren kann, die geeignet ist, das Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung hervorzurufen (BVerwG BRS 27 Nr. 122), also z. B. dann, wenn die Anlage auch und gerade in ihrer unterstellten Häufung Belange erfasst oder berührt, welche im Hinblick auf § 1 Abs. 3, 5 und 6 BauGB städtebauliche Betrachtung und Ordnung erfordern. Der Vorhabensbegriff erfasst insoweit auch verfahrensfreie bauliche Anlagen (BVerwGE 114, 206; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 25.7.2013 – 3 S 241/12 –; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 25.11.2009 – 8

S 2038/08 – (Multiplikationseffekt); VG Freiburg, Beschl. v. 8.12.2011 – 4 K 2157/11 – mwN). Bodenrechtliche Relevanz ist somit gegeben, wenn die bauliche Anlage nicht nur als Objekt, sondern in der ihr zugedachten Funktion als Einheit (BVerwG DVBl. 1975,497) geeignet ist, ein Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden Bauleitplanung hervorzurufen, sie auch tatsächlich Gegenstand bauplanungsrechtlicher Festsetzungen sein kann und damit überhaupt konkret bebauungsrechtlich beurteilungsfähig ist. Die bauliche Anlage muss also Belange erfassen oder berühren, welche im Hinblick auf das grundsätzliche Gebot des § 1 Abs. 3 BauGB i.V.m. Abs. 5 BauGB städtebauliche Betrachtung und Ordnung verlangen. Die Frage, ob eine bauliche Anlage bodenrechtliche Relevanz besitzt, ist auf der Grundlage einer typisierenden Betrachtungsweise zu beantworten (BVerwGE 91, 234 [Werbeanlagen]). Ob ein bauliches Vorhaben i. S. des § 29 Abs. 1 BauGB vorliegt, hängt deshalb nicht davon ab, ob es i.S.d. Landesbauordnungen genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig ist (vgl. BVerwG BauR 2001, 1558; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 25.11.2009 - 8 S 2038/08 -).

Der bebauungsrechtliche Begriff des Vorhabens erfasst somit vor allem, aber nicht nur Gebäude (BVerwG NVwZ 1997, 902). Großflächige Werbeanlagen besitzen wegen ihrer intensiven Ausstrahlung auf die Umgebung beispielsweise ebenfalls städtebauliche Relevanz. In gleicher Weise wird man das auch für größere PV-Anlagen annehmen müssen. Nicht zuletzt zeigt § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB, dass der Gesetzgeber für die dort genannten PV-Anlagen unabhängig von ihrer Größe den Vorhabensbegriff des § 29 Abs. 1 BauGB als gegeben ansieht.

In diesem Zusammenhang ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass nach Nr. 3 c) des Anhangs zu § 50 Abs. 1 LBO Anlagen zur photovoltaischen und thermischen Solarnutzung auf oder an Gebäuden sowie eine mit der Errichtung einer PV-Anlage einhergehende Nutzungsänderung oder Änderung der äußeren Gestalt der Gebäude verfahrensfrei sind, gebäudeunabhängige Anlagen aber nur bis 3 m Höhe und einer Gesamtlänge bis zu 9 m. Verfahrensfreie Vorhaben müssen jedoch nach § 50 Abs. 5 LBO wie genehmigungspflichtige Vorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen, insbesondere den bauplanungsrechtlichen und den naturschutzrechtlichen Bestimmungen.

Ob die Vorschriften der §§ 30 ff BauGB zu beachten sind, richtet sich nach der planungsrechtlichen Relevanz der PV-Anlage im Einzelfall. Dafür sind insbesondere die Faktoren Standort und Umgebung, Art, Größe und Anbringungsart der Anlage im Zusammenwirken ausschlaggebend.

Folgende Fallgruppen können unterschieden werden:

- *PV-Anlagen, die in Dachflächen oder Außenwandflächen/ Fassaden bestehender Gebäude integriert werden:*

Eine bauplanungsrechtliche Relevanz wird dafür - unabhängig von der Größe der integrierten Module - regelmäßig vorliegen. Etwas anderes kann im Einzelfall bei einer vergleichsweise geringen Eigenwirkung der Anlage gelten. Dabei sind Standort und Art des Gebäudes/der baulichen Anlage (auch Gebietscharakter, Umgebung, Verhältnis Gebäude/Photovoltaikanlage bzw. -anlagen) von Anbringungsort und -art, ggf. Höhe und Sichtbarkeit/Fernwirkung zu berücksichtigen. Ungeachtet dessen können auch bei solchen Anlagen z.B. Vorschriften zum Schutz von Kulturdenkmalen oder Vorschriften des Naturschutzes zu beachten sein.

- *PV-Anlagen als Aufbauten oder als sonstige Anbringung auf/an Gebäuden und anderen baulichen Anlagen, z.B.*

- als geneigt aufgeständerte Module auf Flachdächern,
- auf Sattel- und anderen geneigten Dachflächen angebrachte Module,
- aus der Fassade hervortretende Module,
- an Masten angebrachte Solarsegel.

Insoweit wird regelmäßig eine städtebauliche Relevanz vorliegen, da sie entweder als eigene Module außerhalb der Außenhaut der Trägeranlage in Erscheinung treten, vor deren Außenhaut erkennbar hervortreten oder sogar selbst bauliche Anlagen sind.

- *PV-Anlagen als eigenständige, gebäudeunabhängige Vorhaben im Innen- oder Außenbereich*

Ausgehend von § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB ist festzustellen, dass der Gesetzgeber für alle PV-Anlagen - unabhängig von Größe und Aufstellhöhe der Modulflächen - eine städtebauliche Relevanz annimmt. Wegen ihrer Gebäudeabhängigkeit lässt er mit der Vorschrift wegen der Vorbelastung durch diese Gebäude deren Errichtung im Außenbereich zu. Im Umkehrschluss heißt das, dass alle gebäudeunabhängigen PV-Anlagen im Innen- und Außenbereich der gemeindlichen Bauleitplanung und damit auch der Geltung der §§ 30 – 34 BauGB unterworfen sind.

Ausnahmsweise kann im konkreten Einzelfall anderes nur gelten, wenn die oben erwähnten Gesichtspunkte offensichtlich unberührt bleiben oder nur unwesentlich oder unerheblich berührt werden.

b) Zulässigkeit im Innenbereich

Soweit die planungsrechtliche Relevanz einer PV-Anlage gegeben ist, richtet sich die Zulässigkeit im beplanten Bereich gem. § 30 BauGB nach den Festsetzungen des Bebauungsplanes, im unbeplanten Innenbereich nach den Maßgaben des § 34 BauGB. So ist eine freistehende (Flächen-)PV-Anlage bauplanungsrechtlich in einem festgesetzten Gewerbegebiet auch dann zulässig, wenn in einem anderen Baufeld desselben Bebauungsplans ausdrücklich Flächen für PV-Anlagen festgesetzt sind (VG Schwerin, Urt. v. 13.03.2014 - 2 A 661/13 -).

PV-Anlagen können dabei in den Fällen der §§ 30 und 34 Abs. 2 BauGB auch als Nebenanlagen i. S. von § 14 Abs. 1 BauNVO zu den nach §§ 2 - 11 BauNVO zulässigen Vorhaben in den jeweiligen Gebieten zulässig sein, wenn sie dem Nutzungszweck des Grundstücks oder des Baugebiets dienen, gegenüber der Hauptnutzung untergeordnet sind und der Eigenart des Baugebietes nicht widersprechen.

Ob die über die PV-Anlage erzeugte elektrische Energie im Unterschied zur Wärmeerzeugung durch thermische Solaranlagen direkt zur Versorgung der Hauptanlage genutzt wird, ist nicht relevant. Soweit der überwiegende Teil des durch die Anlage erzeugten Stromes der Deckung des Eigenbedarfs des Grundstücks zugutekommt, kann davon ausgegangen werden, dass die PV-Anlage der jeweiligen Hauptnutzung dient. Das Anbringen einer PV-Anlagen auf einem Privatgebäude ist daher regelmäßig keine Nutzungsänderung. Die vom Hauseigentümer an oder auf dem eigenen Gebäude betriebenen und die übliche Größe und Leistung aufweisenden PV-Anlagen dienen in der Regel zumindest überwiegend der eigenen Bedarfsdeckung. Von einer Eigenbedarfsdeckung ist insoweit auch dann auszugehen, wenn die produzierte elektrische Energie in das öffentliche Netz eingespeist und der benötigte Strom wieder vom öffentlichen Netz abgenommen (öffentliches Netz mit der Funktion eines Energiespeichers) wird.

Dies gilt entsprechend für gebäudeunabhängige Anlagen dieser Größenordnung, wenn sie als selbständige bauliche Anlagen auf dem Hausgrundstück errichtet werden (vgl. Abschnitt C. I. 1.a)).

Zur Frage der optischen Unterordnung sind insbesondere die Relationen von der Haupt- zur Nebenanlage (Gebäude- bzw. Grundstücksgröße/Abmessungen der PV-Anlage, ggf. Anzahl) zu betrachten.

c) Zulässigkeit im Außenbereich

a) Gebäudeunabhängige Anlagen

Im Außenbereich werden gebäudeunabhängige PV-Anlagen, die in das öffentliche Stromversorgungsnetz einspeisen, im Gegensatz zu Windenergie-, Wasserkraft- und Biomasseanlagen, grundsätzlich nicht von den Privilegierungstatbeständen des § 35 Abs. 1 BauGB erfasst. Insbesondere scheidet eine Privilegierung nach dessen Nr. 3 als Vorhaben, das der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität etc. dient, schon deswegen aus, weil es PV-Anlagen typischerweise an der erforderlichen Ortsgebundenheit fehlt. Es handelt sich auch nicht um Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, die sinnvoll nur im Außenbereich untergebracht werden können (BayVGh, Beschl. v. 17.12.2015 – 1 ZB 14.2604, 1 ZB 14.2624 –).

Gleichwohl können gebäudeunabhängige PV-Anlagen aber im Einzelfall als unselbständiger Teil eines privilegierten Betriebs im Außenbereich zugelassen werden, wenn sie einem Vorhaben i.S.v. § 35 Abs. 1 BauGB dienen (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 22.07.2009 - 8 A 10417/09 -). Eine PV-Anlage, die bei isolierter Betrachtung nicht privilegiert ist, unterfällt nämlich dann einem der Privilegierungstatbestände des § 35 Abs. 1 Nr. 1 - 5 BauGB, wenn sie von der Privilegierung „Basisbetriebs“ mitgezogen wird. Die Teilnahme einer nichtprivilegierten Anlage an der Privilegierung einer anderen Anlage ist insofern zunächst davon abhängig, dass die hinzutretende Anlage eine bodenrechtliche Nebensache ist. Das ist dann der Fall, wenn sie der Hauptanlage unmittelbar (räumlich-funktional) zu- und untergeordnet ist und durch diese Zu- und Unterordnung auch äußerlich erkennbar geprägt wird. Die Dimensionierung der PV-Anlage muss dazu an dem erstrebten Hilfsnutzen für die „Basisanlage“ orientiert sein (BVerwG, Urt. v. 22.01.2009 - 4 C 17.07 -, ZfBR 2009, 358). Für die Erfüllung des Kriteriums des „Dienens“ ist maßgeblich, „ob ein vernünftiger Betriebsinhaber auch und gerade unter Berücksichtigung des Gebotes der größtmöglichen Schonung des Außenbereichs das Vorhaben mit etwa dem gleichen Verwendungszweck und mit etwa gleicher Gestaltung und Ausstattung für einen entsprechenden Betrieb errichten würde“ (st. Rspr.; BVerwGE 41, 138; BVerwG, Urt. v. 16.05.1991 - 4 C 2.89 -, NVwZ-RR 1992, 400; BVerwG, Urt. v. 22.01.2009 - 4 C 17.07 -, ZfBR 2009, 358; VGh Bad.-Württ. BauR 2012, 618). Die PV-Anlage muss gegenüber der Hauptanlage eine unmittelbare Zu- und Unterordnung aufweisen, sich also nach Größe, Höhe, Erscheinungsbild, Standort und Leistungskapazität der privilegierten Hauptanlage auch äußerlich erkennen lassen. Die funktionale Zuordnung kann sich u.a. daraus ergeben, dass die erzeugte elektrische Energie überwiegend im „Basisbetrieb“ verbraucht wird. Diese Fragen sind aber für PV-Anlagen, soweit ersichtlich, bislang nicht höchstrichterlich geklärt. Insofern darf jedoch auf die Entscheidung des BVerwG (Beschl. v. 04.11.2008 - 4 B 44/08 -, BauR 2009, 473)

verwiesen werden, in der die entsprechenden Fragen für eine Windkraftanlage bejaht worden sind.

Kann danach eine PV-Anlage von der Privilegierung der Hauptanlage miterfasst sein, ist sie im Außenbereich zulässig, wenn die öffentlichen Belange des § 35 Abs. 3 BauGB, insbesondere des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie der natürlichen Eigenart der Landschaft und ihres Erholungswertes dem Vorhaben nicht entgegenstehen und die Erschließung gesichert ist. Sofern der „Basisbetrieb“ z.B. geeignete Dachflächen zur Anbringung einer PV-Anlage aufweist, kann der Bauherr aufgrund des Gebots der größtmöglichen Schonung des Außenbereichs gem. § 35 Abs. 5 Satz 1 BauGB auf die Errichtung gebäudeabhängiger Anlagen verwiesen werden.

Ob der über die PV-Anlage erzeugte Strom direkt zur Versorgung des Basisbetriebs genutzt wird, ist nicht relevant. Erforderlich ist aber, dass der überwiegende Teil des durch die Anlage erzeugten Stromes der Deckung des Eigenbedarfs zugutekommt. Nur dann kann davon ausgegangen werden, dass die Photovoltaikanlage der jeweiligen Hauptnutzung dient. Von Eigenbedarfsdeckung ist insoweit auch dann auszugehen, wenn der produzierte Strom in das öffentliche Netz eingespeist und der benötigte Strom wieder vom öffentlichen Netz abgenommen (öffentliches Netz mit der Funktion eines Energiespeichers) wird.

Daneben werden gebäudeunabhängige Einzelanlagen im Außenbereich nur selten nach § 35 Abs. 2 BauGB zugelassen werden können, weil insoweit regelmäßig eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange des Abs. 3 vorliegen wird. Entscheidend sind insoweit insbesondere die Schutzwürdigkeit der Landschaft im konkreten Fall, eventuelle Vorbelastungen und das Beeinträchtigungs- bzw. Störpotenzial der geplanten PV-Anlage.

Darüber hinaus können die Voraussetzungen für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit für gebäudeunabhängige PV-Anlagen im Außenbereich nur im Rahmen der Bauleitplanung geschaffen werden (Abschnitt II.). Dies gilt auch für PV-Anlagen auf Deponien, Konversionsflächen und dgl.

b) Gebäudeabhängige Anlagen

Land- oder forstwirtschaftliche Gebäude, die ausschließlich zur Unterbringung von Erzeugnissen oder Geräten des Betriebes oder zum vorübergehenden Schutz von Menschen und Tieren bestimmt sind, sind gem. Nr. 2 des Anhangs zu § 50 Abs. 1 LBO bis zu einer Grundfläche von 100 m² und einer traufseitigen Wandhöhe von 5 m auch im Außenbereich bauordnungsrechtlich verfahrensfrei. Soweit die

Außenhaut solcher Gebäude der photovoltaischen Erzeugung elektrischer Energie dienen soll, ist das ebenfalls verfahrensfrei, da dies unter Nr. 3 c) des Anhangs zu § 50 Abs. 1 LBO fällt. Bei der Flächenberechnung ist von der überbauten Brutto-Grundfläche einschließlich Wänden auszugehen.

Gebäude, die ersichtlich ausschließlich oder vorrangig dem Zweck der Anbringung von PV-Anlagen dienen sollen, erfüllen die Voraussetzungen von Nr. 1 c) des Anhangs zu § 50 Abs. 1 LBO regelmäßig nicht, da sie nicht „ausschließlich“ für den dort genannten Zweck bestimmt sind. Das gilt in entsprechender Weise auch für genehmigungspflichtige Vorhaben. Es ist jedoch festzustellen, dass gerade inso- weit in letzter Zeit zahlreiche Gebäude entstanden sind, die in ihrer Gestaltung nicht überwiegend und schon gar nicht ausschließlich an den Erfordernissen der privilegierten landwirtschaftlichen Hauptnutzung orientiert waren. Gekennzeichnet sind diese Vorhaben i.d.R. durch erhebliche Anteile nicht nutzbarer Gebäudevolumina sowie „sinnloser“ Gebäudehöhen oder Dachüberstände. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die konstruktive Ausformung und Gestaltung sog. privilegierter Bauvorhaben von der der privilegierten Hauptnutzung getragen werden und das Gebot der größtmöglichen Schonung des Außenbereichs beachtet muss. Außerdem wird insoweit regelmäßig auch das Tatbestandsmerkmal „die einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen“ nicht vorliegen, so dass zugleich eine Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ausscheidet. Insofern kann auf die einschlägige Rechtsprechung (BayVGh, Beschl. v. 15.11.2012 – 1 ZB 11.1632 –) verwiesen werden.

Derartige Vorhaben sind somit in der Regel insgesamt baugenehmigungspflichtig und bauplanungsrechtlich nach § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen.

Im Übrigen gelten die Ausführungen in Abschnitt C. I. 1. c) aa) entsprechend.

2. Bauordnungsrecht – Abstandsflächen

a) Gebäudeunabhängige PV-Anlagen

Gebäudeunabhängige PV-Anlagen generieren nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LBO eigene Abstandsflächen, wenn sie höher als 2,5 m sind und ihre Wandfläche mehr als 25 m² beträgt. Anlagen, die beide Grenzen einhalten, sind nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LBO in den Abstandsflächen anderer baulicher Anlagen zulässig.

b) PV-Anlagen auf bzw. an Gebäuden oder Dachflächen

Auf Gebäuden angebrachte PV-Anlagen spielen bei der Berechnung der Abstandsflächen nur dann eine Rolle, wenn sie durch die Art ihrer Anbringung eine zusätzliche eigene Wandfläche ergeben, z.B. durch ihre Aufständigung bei flachen oder nur schwach geneigten Dachflächen. Daraus können sich vergrößerte Abstandsflächen für das Gebäude ergeben. Zumeist dürfte es jedoch ausreichen, die Photovoltaikanlage so weit vom Gebäuderand abzurücken, dass die Anlage selbst den Abstand nach § 5 Abs. 7 LBO einhält. Dies kommt auch bei PV-Anlagen auf privilegierten Grenzbauten in Betracht, wenn durch die Anlagen die Begrenzungen für zulässige Grenzbauten nach § 6 Abs. 1 LBO überschritten werden (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 08.07.2014 – 1 B 91/14 –).

Die für die Abstandsflächen maßgebliche Wandhöhe errechnet sich aus der Höhe der PV-Anlage von ihrem Fuß bis zu ihrem höchsten Punkt zuzüglich der Höhe des darunter liegenden Gebäudes. Soweit die Anlage zur Grenze hin geneigt ist, gilt insoweit § 5 Abs. 5 Nr. 1 LBO über die Anrechnung von Dächern entsprechend. Anlagen, die die gedachte Linie eines Daches mit einer Dachneigung von 45° nicht überschreiten, sind somit ohne eigene Abstandsflächen zulässig. Ständer oder Pfosten als Teil der PV-Anlage sind mit ihrer Höhe bis zur Unterkante der Solarkollektoren zu berücksichtigen.

PV-Anlagen, die auf der Dachfläche aufliegen, bleiben bei der Abstandsflächenberechnung regelmäßig unberücksichtigt. Maßgeblich für den Abstand ist nach § 5 Abs. 4 LBO allein die Wandhöhe bis zum Schnittpunkt der Wand mit der Dachhaut.

3. Auswirkungen auf die Luftfahrt

Unabhängig von der bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Situation darf von PV-Anlagen keine Blendwirkung auf die am Flugverkehr teilnehmenden Luftfahrzeugführer ausgehen. In unmittelbarer Nähe von Flugplätzen kann deshalb im An-/Abflugbereich ein entsprechender Nachweis durch den Antragsteller erforderlich werden. In Zweifelsfragen ist die zuständige Landesluftfahrtbehörde zu beteiligen.

II. Großflächige PV-Anlagen in der freien Landschaft (Großflächenanlagen)

Informationen zu PV-Freiflächenanlagen und Hinweise zum Ausbau von PV-Freiflächenanlagen sind im Internet auf der Seite des Umweltministeriums Baden-Württemberg zu finden:

<https://um.baden-wuerttemberg.de/de/energie/erneuerbare-energien/sonnenenergie/photovoltaik/photovoltaik-freiflaechenanlagen/>

Darauf wird verwiesen.

Einer eingehenderen Betrachtung dieser Fallgestaltung bedarf es daher vorliegend nicht.