

Kleine Anfrage

des Abg. Karl Rombach CDU

und

Antwort

des Wirtschaftsministeriums

Photovoltaik in Baden-Württemberg

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche Bedeutung nimmt die Photovoltaik im Kanon der erneuerbaren Energien in Baden-Württemberg ein?
2. Wie sieht sie die CO₂-Bilanz im Vergleich zu anderen erneuerbaren Energien?
3. Welche Möglichkeiten hat das Landesplanungsrecht, um Photovoltaik auf Ackerflächen zu verbieten?
4. Wie viel Photovoltaikfläche und wie viel Hektar sind in freier Landschaft angelegt?
5. Wie bewertet sie den Konflikt, der sich hier im Zusammenhang mit originärer Nahrungs-Futter- und Bioenergiefläche ergibt?
6. Stellt das EEG-Gesetz die richtigen Weichen?

27. 08. 2009

Rombach CDU

Begründung

Zweifelsohne hat die Photovoltaik eine wichtige Funktion im Energiegewinnungssektor. Für die Erzeugung der heute benötigten Jahresmenge an elektrischer Energie mit Hilfe derzeitig verfügbarer Solartechnik werden theoretisch etwa 2 Prozent der Gesamtfläche Deutschlands benötigt. Durch die hohen Einspeisevergütungen durch das EEG ist es lukrativ, Photovoltaik-Anlagen in wachsender Anzahl zu bauen. Nicht außer Acht gelassen werden darf, dass gerade wenn hierfür Ackerbauflächen verwandt werden, es hier zu einer ungleichen Konkurrenz von Lebensmittelgewinnung (Getreide, Gemüse etc.) und Solarstrom kommt.

Antwort

Mit Schreiben vom 17. September 2009 Nr. 4-4582/516 beantwortet das Wirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum und dem Umweltministerium die Kleine Anfrage wie folgt:

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche Bedeutung nimmt die Photovoltaik im Kanon der erneuerbaren Energien in Baden-Württemberg ein?

Zu 1.:

Die Landesregierung sieht in der Photovoltaik an Gebäudeflächen ein großes Ausbaupotenzial. Sie geht in ihrem Energiekonzept 2020 davon aus, dass die erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2020 insgesamt einen Anteil von mindestens 20 % an der Bruttostromerzeugung erreichen und sich die Stromerzeugung aus Photovoltaik von 0,9 TWh im Jahr 2008 auf mindestens 2,7 TWh im Jahr 2020 verdreifachen wird. Somit soll in Baden-Württemberg im Jahr 2020 nahezu ein Fünftel der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien mittels Photovoltaik generiert werden.

In Anbetracht der zahlreich nutzbaren Dachflächen sieht die Landesregierung für die Erschließung von Freiflächen im unbebauten Außenbereich für die Photovoltaiknutzung keinen vordringlichen Bedarf. Diese Sichtweise findet sich auch im Koalitionsvertrag wieder in Gestalt der Zielsetzung, den Flächenverbrauch deutlich zu reduzieren.

2. Wie sieht sie die CO₂-Bilanz im Vergleich zu anderen erneuerbaren Energien?

Zu 2.:

Zur Untersuchung der Auswirkung einer Substitution von konventionell erzeugter Elektrizität durch Strom aus erneuerbaren Energien auf die CO₂-Bilanz der gesamten Stromversorgung wurden etliche Studien angefertigt. Je nach Annahme zu den Rahmenbedingungen wie z. B. der Zuordnung der Substitution zu Kraftwerkstyp/Brennstoff sowie der Berücksichtigung vor- und nachgelagerter Prozesse (Anlagenherstellung, -entsorgung) differieren die Studienergebnisse hinsichtlich der konkret ausgewiesenen CO₂-Einsparungsfaktoren innerhalb einer gewissen Bandbreite. Hinsichtlich der jeweiligen Größenordnung ergibt sich jedoch ein einheitliches Bild.

Beispielhaft dazu werden nachfolgend die entsprechenden Angaben aus der aktuellen Broschüre „Erneuerbare Energien in Zahlen“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit aufgeführt:

Der Photovoltaik wird demnach ein CO₂-Einsparungsfaktor von 591g/kWh zugerechnet. Bei festen biogenen Brennstoffen zur Stromerzeugung wird von einem CO₂-Einsparungspotenzial von 819 g/kWh ausgegangen; Biogas liegt bei 688 g/kWh und flüssige biogene Brennstoffe zur Verstromung bei 570 g/kWh. Der Windenergie kommt auf einen Einsparungsfaktor von 753 g/kWh. Mit 851 g/kWh weist die Stromerzeugung aus Wasserkraft die günstigste CO₂-Bilanz auf (BMU, Juni 2009).

Im Vergleich zur Biomasseverstromung aus fester und gasförmiger Biomasse ist die Photovoltaik bei der spezifischen CO₂-Bilanz somit ungünstiger, im Vergleich zur Verstromung flüssiger Biomasse etwas günstiger.

Grundsätzlich erscheint aber eine allein auf Energie- bzw. CO₂-Effizienz basierende Betrachtungsweise in Anbetracht der vielschichtigen Nutzungsansprüche der Agrarflächen (Nahrung, Futtermittel, Werkstoff, Brennstoff, Natur- und Landschaftsschutz, etc.) als zu eindimensional – und ist damit aus Sicht der Landesregierung untauglich als Kriterium für die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen.

3. Welche Möglichkeiten hat das Landesplanungsrecht, um Photovoltaik auf Ackerflächen zu verbieten?

Zu 3.:

Maßgeblich für die Errichtung von Photovoltaikanlagen sind in erster Linie die Regelungen des Baugesetzbuchs (BauGB) des Bundes und der Landesbauordnung (LBO) des Landes Baden-Württemberg.

Bauordnungsrechtlich ist die Errichtung von Anlagen zur photovoltaischen Solarnutzung nach § 50 Abs. 1 LBO i. V. m. Ziffer 21 des Anhangs unabhängig von deren Größe verfahrensfrei, somit nicht genehmigungspflichtig. Im Regierungsentwurf zur Novellierung der LBO, der dem Landtag vorliegt, ist vorgesehen, dass gebäudeunabhängige Solaranlagen nur noch bis 3 m Höhe und 9 m Gesamtlänge verfahrensfrei sein sollen. Verfahrensfreiheit bedeutet allerdings nur, dass vom Verfahren her keine vorherige Genehmigung eingeholt werden muss – und sagt nichts darüber aus, ob die Anlage zulässig ist oder nicht: Vielmehr müssen verfahrensfreie Vorhaben ebenso wie genehmigungspflichtige Vorhaben allen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen.

Bei der Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung von Photovoltaikanlagen kommt es zunächst darauf an, ob eine Photovoltaikanlage eine sogenannte bodenrechtliche Relevanz aufweist. Diese Frage kann nur im Einzelfall beantwortet werden. Bei den mit zunehmender Häufigkeit geplanten Solarparks mit der Inanspruchnahme umfangreicher Flächen im Außenbereich ist deshalb meist eine bodenrechtliche Relevanz anzunehmen. Dies bedeutet, dass dann die Prüfung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des geplanten Vorhabens anhand der §§ 29 ff. BauGB durchzuführen ist.

Solarparks im Außenbereich sind nach § 35 Abs. 1 BauGB nicht privilegiert zulässig und daher als sonstige Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen. Da sie im Außenbereich regelmäßig öffentliche Belange beeinträchtigen dürften, kommt eine Genehmigung nach § 35 Abs. 2 BauGB in aller Regel nicht in Betracht. Um solche Solarparks mit bodenrechtlicher Relevanz zu realisieren, muss die Standortgemeinde somit zunächst bauleitplane-

risch tätig werden, um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Vorhabens zu schaffen. Wird sie jedoch bauleitplanerisch tätig, sind im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens alle öffentlichen und privaten Belange, die für oder gegen die Errichtung eines geplanten Solarparks sprechen, von der zuständigen Kommune zu ermitteln und gerecht gegeneinander und untereinander abzuwägen.

Das Landesplanungsrecht kann die Errichtung von Photovoltaikanlagen auf Ackerflächen – und auch auf sonstigen Flächen – nicht pauschal verbieten. Regionalbedeutsame Photovoltaikanlagen widersprechen jedoch den Zielen des Landesentwicklungsplans oder der Regionalpläne, wenn dort auf den betreffenden Flächen mit der Photovoltaiknutzung nicht vereinbare Nutzungen festgelegt sind. Solche Ziele sind auch von der Gemeinde im Bauleitplanverfahren zu beachten.

4. Wie viel Photovoltaikfläche und wie viel Hektar sind in freier Landschaft angelegt?

Zu 4.:

Aus dem von der Arbeitsgemeinschaft „ARGE Monitoring PV-Anlagen“ im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erstellten Ergänzungsbericht 2007 „Monitoring zur Wirkung des novellierten EEG auf die Entwicklung der Stromerzeugung aus Solarenergie, insbesondere der Photovoltaik-Freiflächen“ sind Angaben zu Freiflächenanlagen größer als 90 kWp bis Ende 2007 zu entnehmen. Eine Aktualisierung dieser Angaben sowie ein erster vorläufiger Blick auf 2008 erfolgten im Frühjahr 2009 (ZSW 2009). Demnach waren Ende 2008 bundesweit 286 Anlagen mit 486 MWp an Photovoltaikleistung auf Freiflächen installiert. Da die Erhebung der Daten für das Jahr 2008 bereits kurz nach dem Jahreswechsel stattfand, dürfte die tatsächlich installierte Anlagenleistung noch größer sein, als mit der vorliegenden ersten Erhebung dargestellt.

Der überwiegende Teil (173 Anlagen mit 277 MWp) der erfassten Anlagen wurde in Bayern realisiert, auf Sachsen entfielen 14 Anlagen mit 70 MWp, weitere 19 Anlagen mit 41 MWp wurden in Rheinland-Pfalz installiert, 6 Anlagen mit 41 MWp stehen in Sachsen-Anhalt und mit 21 Anlagen und 24 MWp folgt Baden-Württemberg an fünfter Stelle.

Bezogen auf den Anteil der Freiflächenanlagen an der gesamten installierten Photovoltaikleistung (Bundesdurchschnitt 8,7 %, Stand Ende 2007) wird deutlich, dass insbesondere in Baden-Württemberg mit einem Freiflächenanteil von nur 1,7 % dieser Anlagentyp nicht präferiert wird. Zum Vergleich dazu beträgt der Freiflächenanteil in Bayern 13,8 %, im Saarland sogar 37 %; Spitzenreiter ist Sachsen mit über 40 %. Eine Aussage zu den Freiflächenanteilen der Bundesländer zum Ende des Jahres 2008 kann derzeit noch nicht abgegeben werden, da die Verteilung der 2008 installierten Leistung des PV-Gesamtmarkts noch nicht vollständig vorliegt.

Bundesweit beläuft sich die Fläche, auf denen die genannten 486 MWp Freiflächenleistung installiert sind, auf rund 1.800 ha. Diese Fläche schließt nicht nur die von den Modulen überbaute Fläche ein, sondern auch die sonstigen zu den Anlagen gehörigen Flächen wie Wege, Betriebsgebäude, Neben- und Ausgleichsflächen und umfasst somit das gesamte umzäunte Betriebsgelände der Anlagen. Pro MWp ist im bundesweiten Durchschnitt ein Flächenbedarf von rund 3,7 ha notwendig.

Der Flächenbedarf der baden-württembergischen 24,4 MWp Freiflächenanlagen beträgt rund 91 ha und steht somit für rund 5 % der bundesweit für Frei-

flächenanlagen genutzten Flächen. Der spezifische Flächenbedarf der Anlagen in Baden-Württemberg liegt mit 3,7 ha pro MWp gleichauf mit dem durchschnittlichen Flächenbedarf aller Freiflächenanlagen in Deutschland.

Während bundesweit rund 61 % der PV-Freiflächenleistung auf ehemaligen Ackerflächen errichtet wurde, beträgt dieser Anteil für die Freiflächenanlagen in Baden-Württemberg lediglich 30 %. Damit einher geht ein wesentlich höherer Anteil von Freiflächenanlagen auf Konversionsflächen: 56 % der installierten Leistung von Freiflächenanlagen in Baden-Württemberg wurde auf Konversionsflächen errichtet (bundesweit 31 %).

5. Wie bewertet sie den Konflikt, der sich hier im Zusammenhang mit originärer Nahrungs-Futter- und Bioenergiefläche ergibt?

6. Stellt das EEG-Gesetz die richtigen Weichen?

Zu 5. und 6.:

Der Gesetzgeber hat im novellierten EEG 2009 der Gebäudeinstallation von Photovoltaik gegenüber der Freiflächeninstallation mit entsprechenden Vergütungssätzen weiterhin Vorrang eingeräumt. Geeignete Gebäudeteile wie Dächer und Fassaden stehen derzeit noch in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Vorrangig sollte daher dieses Potenzial ausgeschöpft werden. Bei einem dennoch stattfindenden weiteren Ausbau der Freiflächenanlagen sollte so weit als möglich beachtet werden, dass es nicht zu Konflikten mit der originären Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen kommt – nämlich der Erzeugung von Nahrungsmitteln, Futtermitteln und Biomasse sowie dem Schutz von Umwelt und Natur.

Dabei gilt es insbesondere zu beachten, dass Photovoltaikanlagen – und somit auch Freiflächenanlagen – auf eine Nutzungsdauer von mindestens 20 Jahre ausgelegt sind, und damit eine flexible Reaktion auf die Anforderungen zur Bereitstellung von Nahrungs- und Futtermitteln im Gegensatz zur Erzeugung von Biomasse (Entscheidung über den Anbau auf der Ackerfläche ist jedes Jahr neu zu treffen) kaum möglich ist. Den Planungsträgern kommt daher bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, die eine Installation von Photovoltaik auf Freiflächen ermöglichen, eine besondere Verantwortung zu.

Das EEG 2009 sieht in „§ 65 Erfahrungsbericht“ vor, dass die Bundesregierung dieses Gesetz evaluiert und dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2011 und danach alle vier Jahre einen Erfahrungsbericht vorlegt. Fehlentwicklungen im o. g. Sinn könnte dann z. B. durch eine entsprechende Anpassung der Vergütungssätze entgegengewirkt werden.

In Vertretung

Dr. Freudenberg
Ministerialdirektor