



VEE Sachsen e.V. • Schützengasse 16 • 01067 Dresden

per E-Mail: beteiligung@rpv-vestsachsen.de

**Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen
Regionale Planungsstelle
Bautzner Straße 67A
04347 Leipzig**

**VEE Sachsen e.V.
Schützengasse 16
01067 Dresden**

Tel.: 0351 418 833 611
Fax: 0351 418 833 615

E-Mail: info@vee-sachsen.de

Internet: www.vee-sachsen.de

IHR ZEICHEN

IHRE NACHRICHT VOM

09.04.2026

UNSER ZEICHEN

AP-GS-STNRPVLW2026

DATUM

Dresden, 15. Juni 2026

Stellungnahme der VEE Sachsen e.V.

Beteiligungsverfahren zum 2. Entwurf der „Teilfortschreibung Erneuerbare Energien“ zum Regionalplan Leipzig-West Sachsen

Sehr geehrter Herr Landrat Graichen,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit im Rahmen der Beteiligung nach den §§ 9, 10 ROG fristgerecht Hinweise zum 2. Entwurf der Teilfortschreibung „Erneuerbare Energien“ des Regionalplans Leipzig-West Sachsen einzubringen und geben daher dem Planungsträger folgende Einwendungen zu den beabsichtigten Regelungen.

Windenergienutzung

Der vorliegende Entwurf wird dem Grunde nach ausdrücklich begrüßt.

Er leistet einen wichtigen Beitrag zur räumlichen Steuerung der Windenergienutzung und zur Erfüllung der verbindlichen Flächenvorgaben des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG). Für die Planungsregion Leipzig-West Sachsen ist über § 4a des Sächsischen Landesplanungsgesetzes (SächsLPlG) in Verbindung mit der Anlage zu § 3 Abs. 1 WindBG ein Flächenziel von 1,3 % der Regionsfläche bis zum 31. Dezember 2027 (2,0 % bis zum 31. Dezember 2032) abzuleiten. Die im Entwurf vorgesehene Ausweisung von 1,3 % der Regionsfläche wird vor diesem Hintergrund grundsätzlich befürwortet.

Gleichwohl weist die Planung in ihrer konkreten Ausgestaltung erhebliche methodische und rechtliche Defizite auf. Diese betreffen namentlich die Nachvollziehbarkeit der Abwägung (§ 7 Abs. 2 ROG), die Konsistenz der Flächenauswahl, die artenschutzfachliche Methodik (§§ 44, 45b BNatSchG) sowie die Ausweisung der Beschleunigungsgebiete nach § 28 ROG. Die Defizite sind geeignet, die Rechtswirksamkeit und die praktische Wirksamkeit des Plans in Frage zu stellen, und werden nachstehend im Einzelnen begründet.

Das der Flächenauswahl zugrunde liegende Planungskonzept verkürzt die nach § 7 Abs. 2 ROG gebotene Abwägung. Nach dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot, das nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch die Raumordnungsplanung bindet, muss eine Abwägung überhaupt stattfinden, in sie muss eingestellt werden, was nach Lage der Dinge einzustellen ist, und die Bedeutung der betroffenen Belange darf nicht verkannt werden. Indem der Entwurf nicht ausgewiesene, gleichwohl geeignete Flächen ohne hinreichende Begründung aus der Gebietskulisse ausscheidet, fehlt es an einer vollständigen und nachvollziehbaren Alternativenprüfung. Hierin liegt ein Abwägungsdefizit.

Verstärkt wird dies durch eine inkonsistente Anwendung der eigenen Planungs- und Bewertungsmaßstäbe. Während einzelne Flächen nachvollziehbar ausgewiesen werden, werden vergleichbar geeignete Standorte erheblich verkleinert oder vollständig ausgeschlossen, ohne dass hierfür belastbare, im Plan dokumentierte Gründe erkennbar sind. Eine derart uneinheitliche Maßstabsanwendung führt zu einem sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichgewicht innerhalb der Flächenkulisse, begründet ein strukturelles Abwägungsdefizit und begegnet auch mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) Bedenken.

Schließlich erfolgt eine konzeptionelle Vorprägung zugunsten einzelner Belange, wodurch andere abwägungserhebliche Belange systematisch zurücktreten. Dies birgt das Risiko eines Abwägungsungleichgewichtes, da die betroffenen öffentlichen und privaten Belange nicht in einen sachgerechten Ausgleich gebracht werden.

Auch wird das gesetzliche Flächenziel mit der vorgesehenen Kulisse lediglich knapp erreicht. Ein planerischer Sicherheitszuschlag in Form von Puffer- bzw. Überhangflächen fehlt vollständig. Da Vorranggebiete im weiteren Verfahren – etwa infolge gerichtlicher Beanstandung, artenschutzfachlicher Restriktionen oder fehlender Realisierbarkeit – ganz oder teilweise entfallen können, besteht ein erhebliches Risiko der Zielverfehlung. Aus diesem Grund wäre eine prozentual höhere Flächenausweisung im Sinne eines Flächenüberhangs erforderlich, um das Flächenziel auch bei späteren Flächenverlusten dauerhaft und rechtssicher zu gewährleisten.

Hinzu tritt ein Transparenz- und Dokumentationsdefizit: Für die einzelnen Vorranggebiete fehlen detaillierte Gebietssteckbriefe, welche die jeweils tragenden Auswahl- und Abwägungserwägungen offenlegen. Ohne solche Steckbriefe ist eine substantiierte Prüfung der Gebietskulisse durch die Öffentlichkeit und die Träger öffentlicher Belange maximal erschwert; die Nachvollziehbarkeit der Abwägung (§ 7 Abs. 2 ROG) ist insoweit nicht gewährleistet.

Des weiteren halten wir es für äußerst Bedenklich, dass nach dem aktuellen Entwurf lediglich 15 von 70 Vorranggebieten zugleich als Beschleunigungsgebiete im Sinne des § 28 ROG vorgesehen sind. Dies entspricht rund 14,4 % der Vorrangflächen und lediglich etwa 0,2 % der Regionsfläche.

Im ersten Entwurf waren demgegenüber noch rund 78,8 % der Flächen als Beschleunigungsgebiete vorgesehen. Diese erhebliche Reduktion wird nicht nachvollziehbar begründet.

§ 28 ROG, der am 15. August 2025 in Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RL (EU) 2023/2413 – „RED III“) in Kraft getreten ist, bestimmt in Absatz 2, dass Vorranggebiete für Windenergie zusätzlich als Beschleunigungsgebiete auszuweisen sind, soweit sie nicht in einem der dort abschließend benannten Ausschlussgebiete (insbesondere Natura-2000-Gebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparke, Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten sowie Gebiete mit landesweit bedeutenden Vorkommen mindestens einer betroffenen europäischen Vogelart) liegen. Die Ausweisung ist damit gesetzlicher Regelfall und steht nicht im freien Ermessen des Planungsträgers; ein Ermessen eröffnet § 28 Abs. 3 ROG erst, sobald und solange der Flächenbeitragswert erreicht ist, und auch dies nur, soweit das Land eine entsprechende Bestimmung durch Landesgesetz getroffen hat.

Vor diesem Hintergrund bedarf jede Abweichung von der Regelausweisung – und damit der Ausschluss von 55 der 70 Vorranggebiete – einer auf die gesetzlichen Ausschlussstatbestände gestützten, gebietsbezogenen und nachvollziehbaren Begründung. Eine solche fehlt. Der weitgehende Verzicht auf die Ausweisung als Beschleunigungsgebiet ist mit § 28 Abs. 2 ROG nicht vereinbar. Dass eine Verletzung des Absatzes 2 nach § 28 Abs. 6 ROG für die Rechtswirksamkeit des Vorranggebiets im Übrigen unbeachtlich ist, entbindet den Planungsträger nicht von der Erfüllung der gesetzlichen Ausweisungspflicht.

Die Herleitung der Ausschlussgebiete erfolgt im Wesentlichen über „Dichtezentren“ aus einem Fachgutachten unter Überlagerung von 15 Vogelarten. Dies führt dazu, dass nahezu die gesamte Region als konfliktreich eingestuft und damit von der Ausweisung als Beschleunigungsgebiet ausgenommen wird.

Dieser Ansatz ist methodisch und rechtlich angreifbar. Der Ausschlussstatbestand des § 28 Abs. 2 Nr. 2 ROG setzt ein Gebiet mit landesweit bedeutendem Vorkommen voraus; nach der Gesetzesbegründung sind damit Räume von besonderer gebietsbezogener Bedeutung (Dichtezentren, Schwerpunktorkommen, Brut- und Rastgebiete, Kolonien) gemeint. Das bloße – auf der Grundlage stark generalisierter, überlagerter Rasterdaten ermittelte – Vorkommen kollisionsgefährdeter Arten begründet für sich genommen noch kein solches Ausschlussgebiet. Die flächendeckende Anwendung pauschaler Dichtezentren wird weder dem gebietsbezogenen Maßstab des § 28 Abs. 2 ROG noch den differenzierten Anforderungen des artenschutzrechtlichen Signifikanzrahmens nach § 45b BNatSchG (nebst Anlagen) gerecht.

Hinzu kommt, dass artenschutzrechtliche Konflikte nicht auf der Planungsebene bewältigt, sondern in die nachgelagerten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren verlagert werden. Dies steht in Spannung zum planungsrechtlichen Gebot der Konfliktbewältigung. Gerade weil 55 der 70 Vorranggebiete nicht als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden, kommen ihnen die genehmigungsrechtlichen Erleichterungen des § 6b WindBG nicht zugute; die artenschutzrechtliche Prüfung nach §§ 44, 45b BNatSchG ist dort in vollem Umfang im Einzelverfahren zu leisten. Dies führt zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und kann im Einzelfall bis zur Versagung der Genehmigung reichen. Setzt sich die Windenergie auf diesen Flächen faktisch nicht durch, läuft der Regionalplan insoweit leer und das Flächenziel wird verfehlt.

Die im Fachgutachten verwendeten Kategorien „regional“ und „überregional“ sind nicht ohne Weiteres auf den gesetzlichen Maßstab der landesweiten Bedeutung (§ 28 Abs. 2 Nr. 2 ROG i. V. m. § 7 Abs. 2 Nr. 12 BNatSchG) übertragbar. Es bleibt offen, nach welchen Kriterien eine „regionale“ oder „überregionale“ Bedeutung in eine „landesweite“ Bedeutung im Sinne des gesetzlichen Ausschlusstatbestands überführt wird. Die rechtliche Herleitung bleibt damit unklar und ist nicht nachvollziehbar.

Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass es nicht nachvollziehbar ist, aus welchen Gründen einzelne Gebiete von der Ausweisung als Beschleunigungsgebiet ausgeschlossen wurden. Auch die Einzelfallabwägung ist in Teilen methodisch nicht hinreichend nachvollziehbar. Insbesondere der Ansatz des sogenannten Überlastungsschutzes beruht auf rein qualitativen Bewertungen ohne klar definierte, überprüfbare Schwellenwerte. Eine Abwägung, deren maßgebliche Kriterien und Gewichtungen nicht offengelegt und nicht operationalisiert sind, genügt den Anforderungen des § 7 Abs. 2 ROG an eine nachvollziehbare und gerichtlich überprüfbare Abwägung nicht.

Besonders problematisch ist zudem, dass offensichtlich geeignete zusätzliche Potenzialflächen in beispielsweise infrastrukturell vorgeprägten oder agrarisch dominierten Räumen, nicht in die Planung einbezogen wurden. Vor dem Hintergrund des gesetzlichen Flächenziels erscheint dies nicht sachgerecht und verschärft den Zielkonflikt unnötig.

Nutzung solarer Strahlungsenergie

Zunächst ist festzustellen, dass ein Teil der bereits vorgetragenen Hinweise aufgegriffen wurde.

Der früher als Ziel kritisierte Plansatz zur Nutzung solarer Strahlungsenergie außerhalb bebauter Bereiche erscheint im nun vorliegenden 2. Entwurf als Grundsatz G 5.1.4.2. Diese Umstellung wird begrüßt, weil die Standortorientierung für Freiflächen-Solaranlagen damit eher der Funktion eines abwägungsoffenen raumordnerischen Beurteilungsrahmens entspricht.

Die nachfolgenden Einwendungen bleiben jedoch weiterhin relevant.

1. Begriffsdefinition "Raumbedeutsamkeit"

Die Begründung zu Kapitel 5.1.4 enthält weiterhin die Aussage, dass durch Summationswirkungen auch Anlagen, die als Einzelanlage nicht raumbedeutsam wären, in ihrer Gesamtheit raumbedeutsame Wirkungen entfalten und zu einer räumlichen Unverträglichkeit der Freiflächen-Solaranlagen führen können.

Diese Formulierung lässt den Vollzugsbehörden und Gemeinden einen sehr weiten Auslegungsspielraum. Sie kann zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen, weil nicht hinreichend bestimmt wird, ab welcher räumlichen Nähe, Anlagendichte, Flächengröße oder landschaftlichen Vorbelastung eine solche Summationswirkung angenommen werden soll. Gerade für kommunale Bauleitplanungen ist jedoch entscheidend, dass die Schwelle der Raumbedeutsamkeit nachvollziehbar und anhand objektiver Kriterien beurteilt werden kann.

Wir regen daher an, den genannten Satz zu streichen. Hilfsweise sollte er durch eine klarstellende Formulierung ersetzt werden, die die Prüfung von Summationswirkungen an konkrete und nachvollziehbare Kriterien bindet.

2. Grundsatz G 5.1.4.1

Der Grundsatz G 5.1.4.1 lautet:

"Die Nutzung solarer Strahlungsenergie soll bevorzugt innerhalb bebauter Bereiche erfolgen."

Der Grundsatz ist weiterhin zu unbestimmt. Aus Grundsätzen der Raumordnung folgt eine Berücksichtigungspflicht in nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen, nicht jedoch eine strikte Beachtungspflicht wie bei Zielen der Raumordnung. Durch die Verwendung einer "Soll"-Formulierung kann bei Gemeinden dennoch der Eindruck entstehen, es handele sich um eine verbindliche Vorgabe mit zielähnlicher Steuerungswirkung.

Zudem bleibt unklar, wie die "bevorzugte" Nutzung innerhalb bebauter Bereiche in der kommunalen Bauleitplanung konkret zu gewichten ist. Der Ausbau auf Dach-, Fassaden- und bereits versiegelten Flächen ist selbstverständlich sinnvoll und sollte unterstützt werden. Daraus darf aber kein abwägungsleitender Vorrang abgeleitet werden, der geeignete und raumverträgliche Freiflächen-Solaranlagen im Außenbereich faktisch nachrangig stellt.

Wir regen daher folgende Klarstellung an:

"Die Nutzung solarer Strahlungsenergie innerhalb bebauter Bereiche, insbesondere auf Dach-, Fassaden- und bereits versiegelten Flächen, soll unterstützt werden. Dies steht der raumverträglichen Nutzung geeigneter Flächen außerhalb bebauter Bereiche nicht entgegen."

3. Grundsatz G 5.1.4.2

Die Umstellung des früher als Ziel kritisierten Plansatzes auf den Grundsatz G 5.1.4.2 wird begrüßt. Gleichwohl bleibt die Aufzählung geeigneter Flächen zu eng und teilweise unklar.

Unklar bleiben insbesondere die Begriffe "großflächige technische Einrichtungen" und "Unland ohne besondere ökologische oder ästhetische Funktionen". Es sollte klargestellt werden, welche technischen Einrichtungen erfasst werden, ob auch durch mehrere technische Anlagen gemeinsam geprägte Landschaftsräume einbezogen sind und anhand welcher Kriterien die fehlende ökologische oder ästhetische Funktion von Unland beurteilt werden soll.

Darüber hinaus sollte die Aufzählung geeigneter Flächen ausdrücklich erweitert werden. Zu nennen sind insbesondere:

Flächen entlang von Autobahnen und Schienenwegen entsprechend der bundesrechtlichen Förder- und Privilegierungskulissen, Flächen in benachteiligten Gebieten nach den einschlägigen Vorgaben des EEG, Flächen im Umfeld bestehender technischer Infrastrukturen wie Windenergieanlagen, Hochspannungsleitungen, Umspannwerken und größeren Gewerbe- oder Industriestandorten, Flächen, auf denen eine ortsnahe Einspeisung, Direktbelieferung oder Kopplung mit energieintensiven Verbrauchern möglich ist, geeignete Flächen für Agri-PV und andere Doppelnutzungen, soweit die Hauptnutzung und die betroffenen Raumfunktionen gewahrt bleiben.

Die kommunale Bauleitplanung ist für Freiflächen-Solaranlagen weiterhin der zentrale Steuerungsrahmen. Sie ermöglicht eine ortsbezogene Abwägung unter Beteiligung der Regionalplanung und der Fachbehörden. Der Regionalplan sollte diese kommunale Steuerung durch klare, aber offene Kriterien unterstützen und nicht durch eine zu enge Positivkulissee faktisch beschränken.

4. Ziel Z 5.1.4.3

Die Zielbestimmung Z 5.1.4.3 bleibt im Kern problematisch. Sie legt weiterhin Gebiete fest, in denen Freiflächen-Solaranlagen nicht errichtet werden sollen. Zwar enthält der 2. Entwurf nun atypische Fälle, insbesondere für bestimmte privilegierte Bereiche entlang von Autobahnen und Schienenwegen sowie für Agri-PV in Teilen der Vorranggebiete Landwirtschaft. Diese punktuellen Ausnahmen beseitigen die grundsätzlichen Bedenken jedoch nicht.

Ein raumordnerisches Ziel muss hinreichend bestimmt und abschließend abgewogen sein. Ein großräumiges Negativziel für Freiflächen-Solaranlagen bedarf daher einer substanziellen Auseinandersetzung mit dem überragenden öffentlichen Interesse am Ausbau erneuerbarer Energien, mit den bundesrechtlichen Ausbau- und Förderkulissen, mit den Privilegierungstatbeständen des BauGB sowie mit möglichen Doppelnutzungen. Eine solche Auseinandersetzung ist im Entwurf nicht in ausreichender Tiefe erkennbar.

Der Umweltbericht führt selbst aus, dass im Regionalplan keine Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete zur Nutzung solarer Strahlungsenergie festgelegt werden und deshalb keine vertiefende Umweltprüfung solcher Festlegungen erfolgt. Gerade vor diesem Hintergrund erscheint ein großräumiger Ausschluss von Freiflächen-Solaranlagen als Ziel der Raumordnung nicht hinreichend tragfähig. Wenn keine positive Flächenkulisse für Solarenergie regionalplanerisch gesichert wird, sollte zugleich Zurückhaltung bei verbindlichen Ausschlusswirkungen gelten.

Die Zielbestimmung kann zudem die kommunale Planungshoheit unverhältnismäßig beschränken. Ob eine Freiflächen-Solaranlage mit den jeweiligen Raumfunktionen vereinbar ist, lässt sich vielfach erst im konkreten Bauleitplanverfahren sachgerecht beurteilen. Dies gilt insbesondere für vorbelastete Teilflächen, zeitlich begrenzte Nutzungen, Agri-PV, Biodiversitäts-PV, Flächen im Umfeld bestehender technischer Infrastruktur sowie Standorte mit besonderer Netz- oder Verbrauchsnähe.

Diese Bewertung entspricht auch der bereits zum Regionalplan Region Chemnitz angeführten Genehmigungspraxis, wonach vergleichbare Ausschlussregelungen für PV-Anlagen wegen fehlender substanzieller Auseinandersetzung mit § 2 EEG und wegen der Nähe zu einer unzulässigen Negativplanung beanstandet wurden. Die dortigen Erwägungen sind auf die vorliegende Zielbestimmung jedenfalls dem Grunde nach übertragbar.

Wir regen daher an, Z 5.1.4.3 zu streichen. Hilfsweise sollte die Regelung in einen Grundsatz überführt werden, der die genannten Gebiete als besonders prüfbedürftig beschreibt, aber keine pauschale Ausschlusswirkung begründet. Dabei sollten ausdrücklich Ausnahmen für raumverträgliche Doppelnutzungen, vorbelastete Teilbereiche, die bundesrechtlichen Privilegierungs- und Förderkulissen sowie Projekte mit besonderem Beitrag zur lokalen Energieversorgung aufgenommen werden.

Fazit zu Nutzung solarer Strahlungsenergie

Zusammenfassend bitten wir darum, die unbestimmte Aussage zu Summationswirkungen in der Begriffsdefinition der Raumbedeutsamkeit zu streichen oder zu konkretisieren, G 5.1.4.1 klarzustellen, damit der Ausbau innerhalb bebauter Bereiche nicht als faktischer Vorrang gegen geeignete Freiflächen-Solaranlagen verstanden wird, G 5.1.4.2 um weitere geeignete Flächentypen und klare Begriffsdefinitionen zu ergänzen, Z 5.1.4.3 zu streichen oder jedenfalls in einen abwägungsoffenen Grundsatz ohne pauschale Ausschlusswirkung zu überführen.

Wir bitten um Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen.

Mit herzlichen Grüßen

Andreas W. Poldrack
Geschäftsstellenleiter