



**Verbandsversammlung am 15. Juli 2022**

**- öffentlich -**

Vorlage zu TOP 3.4

**Auftrag zur Bewertung des Landschaftsbilds und der Erholungsfunktion der Landschaft  
für den Teilregionalplan Energie**

**- Beschluss**

### **Beschluss**

Die Verbandsversammlung beauftragt die Verbandsverwaltung, die Vergabe für einen Fachbeitrag zur Bewertung des Landschaftsbilds und der Erholungsfunktion der Landschaft der Region Bodensee-Oberschwaben für den Teilregionalplan Energie (Vergabesumme max. 85.000 €) zu tätigen.



## 1 Vorbemerkung

Die Verbandsversammlung des Regionalverbands Bodensee-Oberschwaben hat am 18. Dezember 2020 den Aufstellungsbeschluss für die Teilfortschreibung des Regionalplans für das Kapitel Energie gefasst. Der Teilregionalplan Energie befindet sich derzeit in Erarbeitung und wird in großen Teilen von der Verbandsverwaltung selbst erstellt. Zur Bewertung des Landschaftsbilds und der Erholungsfunktion der Landschaft für den Teilregionalplan Energie inkl. seiner Strategischen Umweltprüfung ist aus Sicht der Verbandsverwaltung ein gutachterlicher Fachbeitrag erforderlich, der zeitnah vergeben werden soll. Dieser Fachbeitrag soll die Suche nach möglichst konfliktarmen Gebieten für die Nutzung der Windenergie, der Fotovoltaik und Solarthermienutzung auf Freiflächen (im Folgenden: Freiflächensolarenergie) und speziell der Agri-Fotovoltaik in der Region Bodensee-Oberschwaben unterstützen und damit die Umsetzung des Landesflächenziels gemäß § 4b Klimaschutzgesetz BW sowie möglicher weiterer gesetzlicher Vorgaben (z.B. Flächenbeitragswert von 1,8% in BW gemäß Entwurf Wind-an-Land-Gesetz) im Teilregionalplan Energie ermöglichen. In einem nächsten Schritt soll die im Fachbeitrag entwickelte Bewertungsmethode auch für den Landschaftsrahmenplan der Region Bodensee-Oberschwaben verwendet werden können.

Die Agri-Fotovoltaik soll im Fachbeitrag sowie im gesamten Teilregionalplan Energie gesondert betrachtet werden, da diese Form der Mehrfachnutzung von Flächen für die Landwirtschaft und die Stromproduktion in der Region Bodensee-Oberschwaben insbesondere auf Sonderkulturstandorten (z.B. Obst- und Beerenplantagen sowie ggf. Weinbau) ein großes Potenzial bietet und gleichzeitig den Verlust landwirtschaftlicher Flächen mindert. Sowohl die Landesregierung als auch die Bundesregierung haben sich zum Ziel gesetzt, den Ausbau der Agri-Fotovoltaik voranzutreiben und unterstützen den Ausbau mit Förderprogrammen<sup>1 2 3</sup>.

## 2 Rechtliche Grundlagen

Nach dem Landesflächenziel sollen in den Regionalplänen Gebiete in einer Größenordnung von mind. 2 % der jeweiligen Regionsfläche für die Nutzung von Windenergie und Fotovoltaik auf Freiflächen festgelegt werden. Der Entwurf des Windflächenbedarfsgesetzes (WindBG) nennt in der Anlage 1 einen Flächenbeitragswert von 1,8 % für Baden-Württemberg. Als Gebiete zur Nutzung der Windenergie sind gemäß § 11 Abs. 7 LplG nur Vorranggebiete zulässig, als Gebiete zur Nutzung der Freiflächensolarenergie und der Agri-Fotovoltaik sind im Teilregionalplan Energie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete möglich.

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) gehört die Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft zu den gesetzlich festgeschriebenen Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Das Landschaftsbild umfasst die landschaftsstrukturelle und -ästhetische Ausstattung (Vielfalt und Schönheit) sowie das Vorkommen und die Ausprägung naturraumtypischer Landschaftsbilder (Eigenart). Bei der Auswahl geeigneter Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Nutzung der Windenergie und der Freiflächensolarenergie ist dem Schutz des Landschaftsbilds und des Erholungswertes der Landschaft gemäß § 1 Abs. 4 und § 14 Abs. 1 BNatSchG Rechnung zu tragen. Auch nach PS 4.2.7 (G) Landesentwicklungsplan (LEP) BW 2002, § 2 Abs. 2 Nr. 4 Raumordnungsgesetz (ROG) und dem Windenergieerlass (WEE) BW 4.2.6 sind die Belange des Landschaftsbilds und der Erholungsfunktion der Landschaft in der planerischen Abwägung zu berücksichtigen. Dies gilt auch für die historisch gewachsene Kulturlandschaft mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG, 4.2.6 WEE BW).

<sup>1</sup> vgl. Koalitionsvertrag der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2021, S. 57.

<sup>2</sup> vgl. Koalitionsvertrag der Landesregierung Baden-Württemberg 2021, S. 16.

<sup>3</sup> vgl. Landtagsdrucksache 17/1772 vom 31.1.2022

Bei der Aufstellung des Teilregionalplans Energie ist vom Planungsträger zudem eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen (EU-Richtlinie 2001/42/EG, § 8 ROG, § 2a LplG). In dieser Strategischen Umweltprüfung sind unter anderem die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf die Schutzgüter Mensch (inkl. Erholungs- und Freizeitfunktion), Landschaft (inkl. Landschaftsbild, historische Kulturlandschaft) und Kulturgüter (inkl. Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler) zu ermitteln (§ 8 Abs. 1 ROG).

Bei der Ermittlung möglicher Standorte für die Nutzung der Windenergie und der Freiflächen-solarenergie wird zwischen Ausschluss-, Restriktions- und Eignungskriterien unterschieden. Das Landschaftsbild und der Erholungswert der Landschaft sind Kriterien, die der Abwägung unterliegen und im Einzelfall gegen- und untereinander abzuwägen sind.

### **3 Erforderlichkeit einen externen Fachbeitrags**

Aufgrund der oben genannten rechtlichen Grundlagen müssen die Belange des Landschaftsbilds und der Erholungsfunktion der Landschaft bei der Suche nach geeigneten Standorten für die Windenergie und die Freiflächen-solarenergie in die Abwägung miteinbezogen werden. Gleichzeitig führt die Notwendigkeit der Energiewende zusammen mit den bundesweiten und landesweiten Ausbauzielen aber dazu, dass sich das Landschaftsbild in der Region Bodensee-Oberschwaben in den nächsten Jahren stark verändern wird. Der Anblick von Windkraftanlagen, von Freiflächen-solaranlagen und von Agri-Fotovoltaikanlagen wird – sollen die Klimaschutzziele eingehalten werden – das Landschaftsbild in Zukunft in vielen Teilen der Region stark prägen.

Für die Bewertung des Landschaftsbilds und der Erholungsfunktion der Landschaft für den Teilregionalplan Energie empfiehlt die Verbandsverwaltung die Erstellung eines Fachbeitrags durch einen externen Gutachter. Dieser Fachbeitrag sollte frühzeitig erstellt werden, um die Belange des Landschaftsbilds und des Erholungswerts der Landschaft rechtzeitig in die Aufstellung des Teilregionalplans Energie integrieren zu können.

Die Verbandsverwaltung erachtet eine solche externe Beauftragung aus mehreren Gründen als erforderlich:

Durch eine externe Beauftragung können zunächst das Fachwissen und die Erfahrungen eines renommierten Gutachters genutzt werden. Zudem ist die Bewertung des Landschaftsbilds und der Erholungsfunktion der Landschaft in der für den Teilregionalplan Energie (und später auch den Landschaftsrahmenplan) erforderlichen Tiefe und Detailliertheit durch die Verbandsverwaltung aufgrund der zur Verfügung stehenden Kapazitäten nicht durchführbar.

Des Weiteren sind aktuell diejenigen Datengrundlagen, die für eine angemessene Berücksichtigung von Landschaftsbild und Erholungsfunktion der Landschaft im Teilregionalplan Energie erforderlich sind, in der Verbandsverwaltung nur unzureichend vorhanden. Für die Gesamtfortschreibung des Regionalplans wurden die Landschaftsräume der Region Bodensee-Oberschwaben auf Grundlage des von Roser (2013) für ganz Baden-Württemberg entwickelten methodischen Ansatzes bewertet. Diese Bewertungsmethode erfüllt jedoch die Anforderungen an eine umfassende Bewertung für den Teilregionalplan Energie (und später im Landschaftsrahmenplan) nur unzureichend. Beispielsweise sind für die Erholungsfunktion der Landschaft wichtige Aspekte ebenso wie großräumige Sichtbeziehungen nicht ausreichend berücksichtigt<sup>4 5</sup>.

---

<sup>4</sup> vgl. Roser, F. (2013): Vielfalt, Eigenart und Schönheit – eine landesweite Planungsgrundlage für das Schutzgut Landschaftsbild. – In: NaturschutzInfo 1/2013, S. 23-29.

<sup>5</sup> Vgl. Roser, F. (2012): Landschaftsbildbewertung. Pilotprojekt für eine flächendeckende, GIS-gestützte Modellierung der landschaftsästhetischen Qualität in sechs Planungsregionen Baden-Württembergs. Stuttgart.

Zudem ist die Bewertung von Roser nicht speziell auf die mit der Errichtung von Windkraftanlagen, Freiflächensolaranlagen und Agri-Fotovoltaikanlagen einhergehenden landschaftlichen Eingriffe ausgerichtet. Die Verbandsverwaltung erachtet es daher als notwendig, möglichst frühzeitig mit der Erhebung der hier notwendigen Datengrundlagen zu beginnen. Bestehende, der Verbandsverwaltung vorliegende Datengrundlagen werden dabei in effizienter Form genutzt werden.

Die Region Bodensee-Oberschwaben besitzt eine herausragende landschaftliche Qualität. Das Landschaftsbild ist in vielen Teilen der Region außerordentlich hochwertig (z.B. im Tal der Oberen Donau, Bodenseeregion, Allgäu) und die Erholungsfunktion der Landschaft ist sowohl für den Tourismus als auch die Naherholung von großer Bedeutung. Darüber hinaus gibt es wertvolle historische Kulturlandschaften und Kulturlandschaftselemente in der Region. Das Zusammenspiel von landschaftlich sensibler Situation und den mit dem Ausbau der Wind- und Solarenergie zwangsläufig einhergehenden landschaftlichen Veränderungen birgt ein hohes Konfliktpotenzial. Verstärkend kommt hinzu, dass gerade die Schönheit als Teilaspekt des Landschaftsbilds „*durch die individuelle Wahrnehmung des Menschen*“<sup>6</sup> geprägt ist und damit eine stark subjektive Komponente haben kann. Durch einen unabhängigen, externen Fachbeitrag kann die Bewertung des Landschaftsbilds bei der Suche nach möglichst konfliktarmen Standorten für die Nutzung der Solarenergie und der Windenergie im Teilregionalplan Energie versachlicht werden. Insgesamt erwartet sich die Verbandsverwaltung durch die gutachterliche Bewertung der Aspekte von Landschaftsbild und Erholungswert der Landschaft eine Erhöhung der Akzeptanz der Regionalplanung.

Der Fachbeitrag soll in einem engen Austausch mit der Verbandsverwaltung und den Gremien des Regionalverbandes erarbeitet werden. Wichtig ist: Die gutachterliche Bewertung von Landschaftsbild und Erholungsfunktion der Landschaft darf der Erreichung der bundes- und landespolitischen Ziele nicht entgegenstehen. Sie soll vielmehr die Erreichung dieser Ziele in der planerischen Abwägung unterstützen. Dabei sind auch alle anderen Ausschluss-, Eignungs- und Restriktionskriterien miteinzubeziehen.

#### **4 Inhalt des Fachbeitrags**

Vom Gutachter ist zunächst ein übergeordnetes Modell zur Bewertung von Landschaftsbild und Erholungsfunktion der Landschaft in der Region Bodensee-Oberschwaben zu entwickeln, welches auf bestehenden Methoden aufbauen kann. Dabei sind regionsspezifische Charakteristika zu berücksichtigen. Als nächstes ist ein Leitbild für die Vereinbarkeit von Windkraftanlagen, Freiflächensolaranlagen und Agri-Fotovoltaikanlagen mit dem Landschaftsbild und der Erholungsfunktion der Landschaft in der Region Bodensee-Oberschwaben zu entwickeln.

Die Verbandsverwaltung des Regionalverbandes Bodensee-Oberschwaben stellt dem Gutachter auf Basis von Ausschlusskriterien Kulissen an Prüfflächen für die Nutzung der Windenergie, der Freiflächensolarenergie und der Agri-Fotovoltaik zur Verfügung. Der Gutachter soll diese Kulissen an Prüfflächen nutzen, um das Landschaftsbild und die Erholungsfunktion der Landschaft im Hinblick auf die potenzielle Nutzung dieser Flächen für die Freiflächensolarenergie, die Agri-Fotovoltaik und der Windenergie zu bewerten. Dafür soll der Gutachter die eigens entwickelte Bewertungsmethode und das Leitbild heranziehen. Die Bewertung soll so erfolgen, dass die Ergebnisse einerseits in die Abwägung bei der Suche nach möglichst konfliktarmen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten einfließen und andererseits für die Strategische Umweltprüfung zum Teilregionalplan Energie verwendet werden können.

---

<sup>6</sup> Regionalverband Ostwürttemberg, HHP – Hage + Hoppenstedt Partner (Hrsg.) (2016): Landschaftsrahmenplan Region Ostwürttemberg Grundlagen, Analyse und Leitbild. Schwäbisch Gmünd, Rottenburg.

Das Bewertungsmodell ist so zu konzipieren, dass es als Grundlage für ein weiteres Gutachten, z.B. für den Landschaftsrahmenplan Bodensee-Oberschwaben, weiter verwendet werden kann.

Abschließend soll der Gutachter die Bewertungsergebnisse in geeigneter Form aufbereiten. Es sollen Handlungsempfehlungen für die Praxis der Regionalplanung zum Umgang mit Landschaftsbild und Erholungsfunktion der Landschaft bei der Aufstellung des Teilregionalplans Energie abgegeben werden. Durch die enge Abstimmung zwischen Gutachter und Verbandsverwaltung werden die Ergebnisse des Fachbeitrags fortlaufend in die laufende Planung integriert. Zwischenergebnisse des Fachbeitrags sollen der Verbandsversammlung präsentiert werden. Die Leistungen sind gemäß Angebotsanfrage bis zum 31.03.2023 zu erbringen.

## **5 Informationen zur Vergabe**

Der Planungsausschuss hat in seiner Sitzung am 30.03.2022 die Verbandsverwaltung beauftragt, die Vergabe für einen Fachbeitrag zur Bewertung des Landschaftsbilds und der Erholungsfunktion der Landschaft der Region Bodensee-Oberschwaben für den Teilregionalplan Energie zu tätigen.

Daraufhin ist eine beschränkte Ausschreibung erfolgt. Im Vorfeld wurden bereits mögliche geeignete Planungsbüros gesichtet. Anforderungen an die Planungsbüros waren unter anderem Erfahrungen und Kompetenzen bei der Bewertung von Landschaftsbild und Erholungsfunktion der Landschaft im Kontext der Erneuerbaren Energien sowie Erfahrungen und Kompetenzen mit der regionalen Planungsebene, speziell in Baden-Württemberg. Darüber hinaus sollte der Standort des Planungsbüros so gelegen sein, dass Besichtigungen und Besuche in der Region Bodensee-Oberschwaben möglich sind. Denn gerade bei der Planung von Gebieten zur Nutzung der Solar- und Windenergie erachtet die Verbandsverwaltung Geländebegehungen als essentiellen Bestandteil der Bewertung.

Die nach dieser Vorauswahl verbleibenden Planungsbüros wurden durch die Verbandsverwaltung telefonisch kontaktiert und es wurde gefragt, ob Interesse und ausreichende Kapazitäten ab dem 3. Quartal 2022 für die Bearbeitung des Auftrags bestünden. Ein Planungsbüro sagte dabei ab.

Im Rahmen der beschränkten Ausschreibung wurden daher insgesamt vier renommierte Planungsbüros angefragt. Die Angebotsanfrage wurde am 04.05.2022 an diese vier Planungsbüros, die über die notwendigen Expertisen und Erfahrungen sowie nach aktuellem Kenntnisstand ausreichend Kapazitäten für die zeitnahe Erarbeitung des Fachbeitrags verfügen, versandt. Die Vergabe sollte bis Juli 2022 erfolgen.

Bis zum 19.06.2022 gingen insgesamt drei Angebote ein. Die Angebote sind sehr unterschiedlich in der methodischen Vorgehensweise und daher schlecht miteinander vergleichbar. Die Verwaltung ist derzeit mit der Prüfung der Angebote befasst und führt Gespräche mit den Planungsbüros. Eine Entscheidung über die Vergabe, bzw. die Beauftragung eines Büros, ist bis August 2022 geplant.

Bei der Beschlussfassung im Planungsausschuss am 30.03.2022 ging die Verwaltung von einer Vergabesumme von brutto max. 50.000 € aus. Hierfür läge die Zuständigkeit beim Planungsausschuss. Das Ergebnis der Ausschreibung hat jedoch gezeigt, dass die Angebote alle in einer Größenordnung zwischen 70.000 € bis 79.000 € brutto liegen. Dies war nach einer groben Kostenschätzung der Verbandsverwaltung so nicht absehbar. Eine Reduzierung der Leistungen ist ohne Qualitätsverlust des Ergebnisses nicht sinnvoll. Die Verbandsverwaltung schlägt also vor, die Vergabe zu den höheren Kosten zu tätigen. Die Haushaltsmittel stehen zur Verfügung. Für Vergaben mit einer Summe von über 50.000 € brutto ist die Verbandsversammlung zuständig.