
DER LANDESENTWICKLUNGSPLAN UND DIE REGIONALPLÄNE KÖLN UND DÜSSELDORF IM VERGLEICH

Freiflächen-Solaranlagen im Rheinischen Revier | Stand Mai 2025



HERAUSGEBENDE:

Eine Kooperation von



im Rahmen der **Kommunalen Kompetenz- und Beratungsstelle zum Gigawattpakt.**

Die Kommunale Kompetenz- und Beratungsstelle bietet Kommunen im Rheinischen Revier eine kostenfreie und unabhängige Unterstützungsleistung zu Projekten im Bereich der erneuerbaren Energien. Dazu zählen unter anderem Photovoltaik, Windenergie, Biomasse sowie die kommunale Wärmeplanung.

Die Maßnahme ist Teil der regionalen Initiative zur Umsetzung des Gigawattpakts, der 2022 beschlossen wurde. Ziel ist es, bis 2028 mindestens fünf Gigawatt erneuerbare Energieleistung im Rheinischen Revier zu installieren – als wichtiger Schritt auf dem Weg zur Energiewende.

BILDNACHWEISE:

© Pexels

IMPRESSUM:

Zukunftsagentur Rheinisches Revier GmbH

Am Brainergy Park 6

52428 Jülich

Telefon: +49 2461 70396-0

E-Mail: gigawattpakt@rheinisches-revier.de

NRW.Energy4Climate GmbH

EUREF-Campus 1c

40472 Düsseldorf

Telefon: +49 211 822 086-555

E-Mail: beratungsstelle-rheinischesrevier@energy4climate.nrw

GEFÖRDERT DURCH:



Die Landesregierung
Nordrhein-Westfalen



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

INHALT

Seite

- 1** Regionalpläne Köln und Düsseldorf: Steuerung des Ausbaus von Freiflächen-Solaranlagen
- 2** Übertreffendes öffentliches Interesse im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)
- 2** Privilegierte Freiflächen-Solaranlagen
- 2** Festlegungen im Landesentwicklungsplan (LEP-Entwurf 3. Änderung 2025)
- 5** Regionalplan Köln, Sachlicher Teilplan Erneuerbare Energien, Entwurf Dezember 2024
- 6** Regionalplan Düsseldorf, 17. Änderung 2024
- 7** Zusammenfassung und Bedeutung für den Ausbau der Freiflächen-Solarenergie
- 9** Weiterführende Informationen

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:

Räumliche Geltungsbereiche der Regionalplanung in den Kreisen des Rheinischen Reviers

REGIONALPLÄNE KÖLN UND DÜSSELDORF: STEUERUNG DES AUSBAUS VON FREIFLÄCHEN-SOLARANLAGEN

Während für alle Kommunen des Rheinischen Reviers beim Ausbau von Freiflächen-Solaranlagen (Photovoltaik und Solarthermie) gleichermaßen der Landesentwicklungsplan gilt, besteht auf Ebene der Regionalpläne eine Unterteilung in die Planungsregionen Köln und Düsseldorf, die sich in ihren Festlegungen leicht unterscheiden.



Abbildung 1: Räumliche Geltungsbereiche der Regionalplanung in den Kreisen des Rheinischen Reviers

Die Errichtung von Freiflächen-Solaranlagen ist **nur in wenigen Fällen privilegiert** (z.B. im 200 Meter Korridor entlang von Schienenwegen und Autobahnen). Das bedeutet, dass in der Regel vor Erteilung einer Baugenehmigung **erst ein kommunales Bauleitplanverfahren einzuleiten** ist. Die Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen muss sich an die Vorgaben der Regionalplanung halten, welche sich wiederum an dem Landesentwicklungsplan orientieren muss. Vorgaben zum Bau einer Anlage ergeben sich aus dem Baugesetzbuch (BauGB).

Anschließend erfolgt ein Überblick über die Ziele und Grundsätze der Landes- und jeweiligen Regionalplanung, die bei der Planung von (raumbedeutsamen) Freiflächen-Photovoltaik bzw. Freiflächen-Solarthermie im Gebiet des Rheinischen Reviers berücksichtigt werden müssen.

ÜBERRAGENDES ÖFFENTLICHES INTERESSE IM ERNEUERBARE-ENERGIEN-GESETZ (EEG)

Auf Bundesebene gibt das EEG 2023 den Rahmen für den Ausbau der erneuerbaren Energien vor. Den Erneuerbaren-Energie-Anlagen wird eine besondere Bedeutung eingeräumt:

„Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden“ (§ 2 EEG 2023).

Dieser Paragraph erfährt **vor allem bei Abwägungen** besondere Bedeutung. Das bedeutet konkret, dass bei Genehmigungsverfahren und Abwägungen **erneuerbare Energien als vorrangiger Belang** berücksichtigt werden müssen, solange die Stromerzeugung in Deutschland noch nicht treibhausgasneutral ist.

Das EEG stellt damit sicher, dass der Ausbau erneuerbarer Energien nicht durch andere Interessen ausgebremst wird, es sei denn, es gibt besonders gewichtige Gegenargumente. Das betrifft beispielsweise **naturschutzrechtliche Verbote oder Denkmalschutzregelungen**, die im Einzelfall geprüft werden müssen.

PRIVILEGIERTE FREIFLÄCHEN-SOLARANLAGEN

Grundsätzlich sind Vorhaben von Photovoltaik- und Solarthermieranlagen im Außenbereich nicht privilegiert und müssen ein kommunales Bauleitplanverfahren durchlaufen. In der Regel ist daher die Aufstellung von einem Bebauungsplan (B-Plan) und einem Flächennutzungsplan (FNP), welche dabei häufig parallel erfolgen, notwendig.

Es gibt jedoch Ausnahmen:

- **§ 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB:** Seit 01.01.2023 gelten Freiflächen-Solaranlagen auf Flächen im 200 m Abstand entlang von Autobahnen oder Schienenwegen (mit mind. zwei Hauptgleisen) als privilegiertes Vorhaben und können ohne Bauleitplanverfahren errichtet werden. Es reicht ein Antrag auf Baugenehmigung.

- **§ 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB / Solarpaket I:** Agri-PV-Anlagen sind seit 07.07.2023 ohne Aufstellung eines Bebauungsplans möglich. Dazu müssen Sie im **räumlich-funktionalen Zusammenhang** mit einem land- oder forstwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betrieb stehen. Die Grundfläche darf maximal 2,5 Hektar betragen. Pro Hofstelle ist nur eine Agri-PV-Anlage privilegiert.



Exkurs: Raumbedeutsamkeit

Die Vorgaben aus dem Landesentwicklungsplan richten sich ausschließlich an raumbedeutsame Freiflächenanlagen. Raumbedeutsam sind Vorhaben und Planungen, „durch die Raum in Anspruch oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird“ (§ 3 Abs. 6 ROG).

In NRW wird in der Regel eine Freiflächen-Solaranlage ab einer Größe von zehn Hektar als raumbedeutsam betrachtet. Bei Anlagen zwischen zwei und zehn Hektar findet in der Regel eine Einzelfallprüfung statt. Bei Anlagen unter zwei Hektar geht man davon aus, dass diese nicht raumbedeutsam sind.

FESTLEGUNGEN IM LANDESENTWICKLUNGSPLAN (LEP-ENTWURF 3. ÄNDERUNG 2025)

Im Landesentwicklungsplan ist zwischen Grundsätzen und Zielen zu unterscheiden.

- **Grundsätze** geben **allgemeine Leitlinien und Orientierungen** vor, an denen sich die räumliche Entwicklung des Raumes langfristig ausrichten soll.
- **Ziele** hingegen sind **verbindliche Vorgaben**, die konkret festlegen, was in bestimmten Räumen erlaubt oder untersagt ist und die von Behörden und Planungsträgern zwingend zu beachten sind. Die 3. Änderung des LEP befindet sich derzeit im Beteiligungsverfahren.

Ziele

- **10.2-14: Freiflächen-Solarenergie im Freiraum:** Regional- oder Bauleitplanung für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergieanlagen ist im Freiraum mit Ausnahme von regionalplanerisch festgelegten Waldbereichen und Bereichen zum Schutz der Natur möglich, wenn der jeweilige Standort mit der Schutz- und Nutzfunktion der jeweiligen Festlegung im Regionalplan vereinbar ist. Dabei ist dem überragenden öffentlichen Interesse des Ausbaus der erneuerbaren Energien Rechnung zu tragen.

Sobald der im Freiflächen-Solarenergieanlagen-Monitoring festgestellte Zubau auf landwirtschaftlichen Flächen in NRW den **Grenzwert von 7,1 GW bis 2030 bzw. 15,7 GW ab 2031** überschreitet, entfällt die Möglichkeit, solche Flächen über die Regional- oder Bauleitplanung für Freiflächenanlagen zu nutzen. Abweichend davon ist eine **Nutzung landwirtschaftlicher Kernräume** möglich, wenn festgestellt wird, dass der Zubau von 7 GW bis 2030 nicht erreicht wird. (Konsultationsverfahren zu diesem Absatz lief bis zum 30.06.2025)

- **10.2-15: Inanspruchnahme von hochwertigen Ackerböden für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie:** Regional- oder Bauleitplanung für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergieanlagen auf hochwertigen Ackerböden darf **nur für Agri-Photovoltaikanlagen** erfolgen.

Grundsätze

- **10.2-1: Halden und Deponien als Standorte für die Nutzung erneuerbarer Energien:** Halden und Deponien sollen als Standorte für die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen gesichert werden, sofern die technischen Voraussetzungen dafür vorliegen und fachliche Anforderungen nicht entgegenstehen.
- **10.2-16: Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Kernräumen und vergleichbaren Flächen für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie:** Regional- oder Bauleitplanung für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergieanlagen soll auf Flächen innerhalb der allgemeinen Freiraum- und Agrarbereiche, die sich durch besonders hohe landwirtschaftliche Ertragskraft der Böden, besonders günstige Agrar- und Betriebsstrukturen oder eine besonders hohe Wertigkeit für spezielle landwirtschaftliche Nutzungen wie Sonderkulturen auszeichnen, nur für Agri-Photovoltaikanlagen erfolgen.
- **10.2-17: Besonders geeignete Standorte für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergie im Freiraum:** Freiflächen-Solarenergieanlagen sollen vorrangig auf geeigneten Brachflächen, Halden, Deponien, in benachteiligten Gebieten, an künstlichen Gewässern oder entlang von Infrastruktur wie Bundesfernstraßen und überregionalen Schienenwegen bis 500 m Entfernung errichtet werden.

Eine singuläre Ausweisung im Freiraum soll vermieden und stattdessen in Verbindung mit bestehender Infrastruktur oder baulicher Nutzung unter Berücksichtigung landwirtschaftlicher Belange erfolgen; hochwertige Ackerböden und landwirtschaftliche Kernräume sind besonders zu schützen.

- **10.2-18: Freiflächen-Solarenergie im Siedlungsraum:** Bauleitplanung soll die Freiflächen-Solarenergienutzung im Siedlungsraum als arrondierende, den anderen gewerblichen und industriellen Nutzungen untergeordnete Nutzung unterstützen.

Die Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll verringert und die Flächennutzung im Siedlungsraum sparsam und vorrangig für produzierende sowie gewerbliche Zwecke erfolgen. Freiflächen-Solarenergieanlagen sollen im Siedlungsraum arrondierend und untergeordnet zulässig sein, insbesondere auf ungenutzten Randflächen oder bestehenden baulichen Anlagen wie Dächern und Parkplätzen.

REGIONALPLAN KÖLN, SACHLICHER TEILPLAN ERNEUERBARE ENERGIEN, ENTWURF DEZEMBER 2024

Der Sachliche Teilplan Erneuerbare Energien (Teilplan EE) zum Regionalplan Köln ergänzt den bestehenden Regionalplan und enthält **Vorgaben für die Solarenergie**. Dieser befindet sich derzeit in der Aufstellung.

Zur Nutzung der Solarenergie werden **folgende Grundsätze** definiert.

- **Grundsatz 1:** Freiflächen-Solarenergieanlagen in konfliktarme Bereiche lenken: Ergänzend zu den Festlegungen im LEP sollen konfliktarme Flächen für raumbedeutsame Freiflächen-Solaranlagen bevorzugt werden.
- **Grundsatz 2:** Freiflächen-Solarenergieanlagen freiraumverträglich gestalten: Bei der Standortplanung soll eine möglichst den Freiraumfunktionen angemessene und freiraumverträgliche, die umgebende Landschaft berücksichtigende Ausgestaltung sichergestellt werden. Bandartige Strukturen und Barrierewirkungen sollen vermieden werden. Dies kann z.B. durch eine umgebungsangepasste Eingrünung oder durch das Freihalten von Korridoren erfolgen, die für eine Durchlässigkeit für wildlebende Tierarten sorgt.

REGIONALPLAN DÜSSELDORF, 17. ÄNDERUNG 2024

Die rechtliche Rahmenbedingungen für die Zulässigkeit von Freiflächensolarenergieanlagen (FF-SA) im Plangebiet gibt die 17. Änderung des Regionalplans Düsseldorf vor. Die Rahmenbedingungen für Photovoltaik gelten weiterhin, auch wenn sich die 18. Änderung des Regionalplans Düsseldorf derzeit im Beteiligungsverfahren befindet.

Der Geltungsbereich des **Regionalplans Düsseldorf** umfasst als angehörige Kommunen des Rheinischen Reviers **unter anderem Mönchengladbach und den Rhein-Kreis Neuss**.

Der Regionalplan Düsseldorf definiert **vier Grundsätze** zu Freiflächen-Solaranlagen, zu denen Photovoltaik und Solarthermie zählen.

- **Grundsatz 1:** In Bauleitplänen sollen geeignete Bereiche für raumbedeutsame Freiflächen-PV an möglichst konfliktarmen Standorten gesichert werden. Folgende Belange und Auswirkungen sollen berücksichtigt werden:
 - Nahrungs- und Futtermittelproduktion
 - Arten- und Naturschutz
 - Raumbedarf für langfristige Siedlungsentwicklungen und den erforderlichen Ausbau der Energienetze
- **Grundsatz 2:** Zwischen einzelnen Anlagen sollen alle 500 m Korridore mit einer Breite von 50 m vorgesehen werden. Somit sollen bandartige Strukturen verhindert und Wanderungskorridore für Tiere geschaffen werden sowie das Landschaftsbild erhalten bleiben.
- **Grundsatz 3:** Die kommunale Bauleitplanung sollte umgebungsangepasste Eingrünung von Freiflächen-Solaranlagen vorsehen. Damit soll die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes reduziert werden. Durch entsprechende Festsetzungen wie naturnah gestaltete Hecken können positive Effekte für den Arten- und Naturschutz erreicht werden. Erfordernisse der Klimaanpassung sollten berücksichtigt werden.
- **Grundsatz 4:** Im Siedlungsraum sollen Flächen für Freiflächen-Solaranlagen untergeordnet zu anderen Siedlungsnutzungen ermöglicht werden. Da der im Regionalplan Düsseldorf zeichnerisch festgelegte Siedlungsraum flächensparend und an der Bevölkerungsentwicklung orientiert ist, sollen Solaranlagen möglichst auf Dächern oder als Überdachungen (z.B. über Parkplätzen) installiert werden. Freiflächen sollten dann genutzt werden, wenn die Flächengröße oder -zuschnitt nicht für Wohn- oder Gewerbenutzung geeignet ist.

ZUSAMMENFASSUNG UND BEDEUTUNG FÜR DEN AUSBAU DER FREIFLÄCHEN-SOLARENERGIE

Die Regionalpläne Köln und Düsseldorf **konkretisieren die Vorgaben aus dem Landesentwicklungsplan** und geben damit den Rahmen für mögliche Flächenkulissen und die Anlagengestaltung von Freiflächen-Solaranlagen vor. Beide Pläne verfolgen die **gleichen übergeordneten Ziele**, jedoch enthält der Regionalplan **Düsseldorf** im Gegensatz zum Regionalplan Köln **mehr Details**, die auf weiteren Planungsebenen zu beachten sind. Eine **landschaftsangepasste Anlagengestaltung** wird in beiden **betont** – insbesondere sollen **bandartige Strukturen vermieden** werden. Der Regionalplan Düsseldorf geht darüber hinaus und nennt Eingrünungen wie naturnahe Hecken, die etwa in Bebauungsplänen festgesetzt werden können.

Konfliktarme Standorte werden in beiden Plänen bevorzugt. Damit sind Flächen gemeint, in denen **kaum bis keine Nutzungskonflikte mit Landwirtschaft, Naturschutz oder Siedlungsentwicklung** bestehen. Für die Realisierung entsprechender Anlagen auf anderen Flächen sind häufig **aufwändige Zielabweichungsverfahren** nötig, die bei der zuständigen Bezirksregierung beantragt werden müssen. Diese Verfahren gelten **nur für Einzelfälle** und sind oft **zeitintensiv**, da sie nicht die generelle Bindungswirkung der Raumordnungsziele infrage stellen dürfen.

Der Regionalplan **Düsseldorf** nennt zusätzlich die **Beachtung der Klimaanpassung**, insbesondere zum Schutz vor Extremwetter wie **Hitze, Starkregen, Schnee, Hagel oder Hochwasser**. Aspekte wie **Klimaanpassung, Eingrünung und Vermeidung von Flächenkonflikten** sollten jedoch **generell** bei der Entwicklung von Freiflächen-Solaranlagen **berücksichtigt** werden.

Im Gegensatz zum Regionalplan Köln nennt der **Düsseldorfer Plan** auch **Siedlungsräume** als Flächenkulisse, jedoch nur als **untergeordnete Nutzung** und bevorzugt auf bereits **versiegelten Flächen** wie Parkplätzen oder ungenutzten Restflächen, die nicht für Wohn- oder Gewerbenutzung geeignet sind. In der Praxis sind diese Flächen jedoch meist ungeeignet, da wirtschaftlich rentable Solaranlagen meist mehrere Hektar Fläche benötigen und andere Nutzungen im Siedlungsraum überwiegen.

Zu den **konfliktreichen** Standorten zählen **insbesondere Landschaftsschutzgebiete und sogenannte BSN-Gebiete** (Bereiche zum Schutz der Natur). Diese wurden in der Regionalplanung festgelegt, um wertvolle Biotope zu sichern und den Biotopverbund zu stärken. Die Gebiete dienen dem Schutz, der Pflege und der Entwicklung ökologisch bedeutsamer Landschaften und sind häufig mit Naturschutzgebieten überlagert. Innerhalb der BSN-Gebiete sind **Eingriffe in die Natur stark reglementiert**, weshalb Freiflächen-Solaranlagen dort in der Regel unzulässig sind, da sie mit den Schutzziele kollidieren könnten.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

Entwurf des Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien zum Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln

<https://beteiligung.nrw.de/portal/brk/beteiligung/themen/1010918>

LEP NRW, 3. Änderung (Entwurf)

<https://landesplanung.nrw.de/landesentwicklungsplan/beteiligungsverfahren-zur-3-aenderung-des-lep-nrw>

Planung und Genehmigung von PV Freiflächenanlagen (Stand 03/2023):

NRW.Energy4Climate Leitfaden: Photovoltaik auf Freiflächen

<https://www.energy4climate.nrw/energiewirtschaft/photovoltaik/freiflaechen-pv>

Regionalplan Düsseldorf, 17. Änderung, 2024

<https://www.brd.nrw.de/Themen/Planen-Bauen/Regionalplanung/Regionalplan-Duesseldorf-RPD-Planwerk-und-Aenderungsverfahren-2>



**NRW.ENERGY
4CLIMATE**
Landesgesellschaft
für Energie und Klimaschutz



**RHEINISCHES
REVIER**

