



**KNE | Kompetenzzentrum**  
Naturschutz und Energiewende



# Photovoltaik und Folgenutzung auf Ackerland und Grünland

**Impressum:**

© KNE gGmbH, Stand 29. Juli 2024 – aktualisierte Fassung

**Herausgeber:**

Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Neue Grünstraße18, 10179 Berlin

+49 30 7673738-0

[info@naturschutz-energiewende.de](mailto:info@naturschutz-energiewende.de)

[www.naturschutz-energiewende.de](http://www.naturschutz-energiewende.de)

X: [@KNE\\_tweet](#)

YouTube: [KNE-Kanal](#)

LinkedIn: [KNE-Profil](#)

V. i. S. d. P.: Dr. Torsten Raynal-Ehrke

HRB: 178532 B

Bearbeitung: Peer Michaelis.

**Zitiervorschlag:**

KNE (2024): Photovoltaik und Folgenutzung auf Ackerland und Grünland, 14 S.

**Haftungsausschluss:**

Die Inhalte dieses Dokumentes wurden nach bestem Wissen geprüft, ausgewertet und zusammengestellt. Eine Haftung für die Richtigkeit sowie die Vollständigkeit der hier enthaltenen Angaben werden ausgeschlossen. Dies betrifft insbesondere die Haftung für eventuelle Schäden, die durch die direkte oder indirekte Nutzung der Inhalte entstehen. Sämtliche Inhalte dieses Dokumentes dienen der allgemeinen Information. Sie können eine Beratung oder Rechtsberatung im Einzelfall nicht ersetzen.

**Bildnachweis:**

Titel: © Michael - stock.adobe.com

# Inhaltsverzeichnis

Was ist die (politische) Ausgangssituation? .....	4
1. Biodiversität – ein Hindernis für landwirtschaftliche Folgenutzung? .....	5
2. Was ist unter Grün- bzw. Dauergrünland zu verstehen? .....	7
3. Was ist der baurechtliche Ausgangspunkt auf Grünland? .....	8
4. Welche Vorgaben macht das Agrarbeihilferecht für Grünland? .....	9
5. Was ist für Anlagen auf Ackerflächen zu beachten? .....	11
6. Was ist für eine etwaige Folgenutzung zu beachten? .....	12
7. Fazit .....	14

Die Energiewende soll durch die Erzeugung erneuerbaren Energien möglichst schnell vorangetrieben werden. Insbesondere für große Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) im ländlichen Raum werden Flächen benötigt.

Wird eine Fläche aus der landwirtschaftlichen Nutzung herausgenommen, um dort eine PV-FFA zu bauen, stellen sich unter anderem folgende Fragen:

- Ist die spätere Rückkehr zur landwirtschaftlichen Ausgangsnutzung möglich?
- Welche rechtlichen Anforderungen müssen dazu erfüllt werden?

Diese Fragen können für einige Landwirte, die sich die Möglichkeit einer landwirtschaftlichen Folgenutzung offenhalten wollen, von Bedeutung sein. Je mehr Sicherheit ihnen für eine etwaige landwirtschaftliche Folgenutzung dieser Flächen gegeben wird, desto eher werden sie diese bereitstellen. Diese Veröffentlichung Teil 1 widmet sich der rechtlichen Darlegung dieser „Folgenutzungsfrage aus Sicht des Bauplanungs- und Agrarförderrechts“. In [Teil 2 der Ausarbeitung](#) werden die naturschutzrechtlichen Aspekte im Rahmen der Folgenutzung schwerpunktmäßig untersucht.

## Was ist die (politische) Ausgangssituation?

Der Ausbau von **Photovoltaik-Freiflächenanlagen** (PV-FFA) hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen.<sup>1</sup> So ist die gesamte installierte Leistung im Jahr 2023 um etwa 13.000 Megawatt auf rund 80.000 Megawatt angestiegen, eine deutliche Erhöhung zum Zuwachs des Vorjahres.<sup>2</sup> An Bedeutung gewinnen die sogenannten Agri-PV-Anlagen. Das sind PV-Anlagen, bei denen der Hauptzweck die landwirtschaftliche Nutzung bleibt und die Stromausbeute nachgeordnet ist.<sup>3</sup> Wesentliche Vorgaben für diesen besonderen Anlagentyp, auch vor dem Hintergrund der neuen bauplanungsrechtlichen Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB, finden sich in der DIN SPEC

<sup>1</sup> Eröffnungsbilanz Klimaschutz, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), 2022, S. 13.

<sup>2</sup> Statistiken ausgewählter erneuerbarer Energieträger zur Stromerzeugung – November 2023, Bundesnetzagentur, Marktstammdatenregister v. 19.12.2023, S. 2, EE-Statistik MaStR BNetzA - Dezember 2023 (Stand 20.01.2023). [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 17.01.2024); der Anteil von erneuerbaren Energien an der Stromversorgung in Deutschland stieg von 42,7 Prozent (2021) auf 48,3 Prozent (2022), die Photovoltaik-Einspeisung schlägt mit einem Plus von 18,7 Prozent zum Vorjahr zu Buche, Pressemitteilung der Bundesnetzagentur v. 04.01.2023, [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 22.05.2023).

<sup>3</sup> Siehe [KNE – Was ist Agri-Photovoltaik, unter welchen Voraussetzungen ist sie förderfähig und wie ist ihre Naturverträglichkeit einzuschätzen](#), KNE (2022): Anfrage Nr. 336 zu Agri-Photovoltaik vom 20.04.2022.

91434.<sup>4</sup> Aufgrund der technischen und rechtlichen Besonderheiten von Agri-PV-Anlagen bezieht sich der vorliegende Text schwerpunktmäßig auf PV-Freiflächenanlagen.<sup>5</sup>

Angereizt wird eine Nutzung landwirtschaftlicher Flächen für PV-Anlagen durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Durch das Solarpaket wurde die bisher geltende Länderöffnungsklausel durch eine „Opt-out-Regelung“ ersetzt. Das bedeutet, dass die benachteiligten Gebiete von den Ländern individuell ausgeschlossen werden können (§ 37c EEG). Damit sind PV-FFA auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten nach EEG grundsätzlich förderfähig.

Für eine solche Nutzung von Ackerland, ist die Eigenerklärung eines Bieters notwendig, nach der es sich nicht um naturschutzrelevante Flächen handelt (§ 37 Abs. 2 Nr. 3 EEG). Die Naturschutzrelevanz ergibt sich aus § 3 Nr. 34b EEG. Naturschutzrelevante Ackerflächen sind danach Flächen, die landwirtschaftlich genutzt werden und mindestens einen hohen Biotopwert aufweisen.<sup>6</sup> Infolge tendenziell sinkender Stromgestehungskosten nehmen zusätzlich Projekte mittels Power-Purchase-Agreements (PPA)<sup>7</sup> – also auch außerhalb der EEG-Förderkulisse – zu.

***Kurzgefasst:** Die anspruchsvollen politischen Ausbauziele sowie der zunehmende Flächenbedarf werden zu einer deutlich größeren Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen für PV-Anlagen führen.*

## 1. Biodiversität – ein Hindernis für landwirtschaftliche Folgenutzung?

Aufgrund der möglichen Entwicklung wertvoller und geschützter Lebensräume auf Solarparkflächen stellt sich perspektivisch die Frage, ob dadurch Restriktionen für eine Rückkehr zu einer landwirtschaftlichen Nutzung entstehen.

Besonders in Agrarlandschaften manifestiert sich die heutige Biodiversitätskrise. Tier- und Pflanzenarten verschwinden, die biologische und genetische Vielfalt nimmt ab.<sup>8</sup> Die naturverträgliche und

<sup>4</sup> „DIN SPEC 91434 - Agri-Photovoltaik-Anlagen – Anforderungen an die landwirtschaftliche Hauptnutzung“, siehe [DIN SPEC](#); vgl. auch § 12 Abs. 5 GAP-Direktzahlungen-Verordnung.

<sup>5</sup> Weiterführende Hinweise finden sich z. B. in Kissling, Die Privilegierung von Agri-PV-Anlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB, EnK-Aktuell 2023, 010170; TFZ Agri-Photovoltaik Leitfaden 2023, [https://www.tfz.bayern.de/mam/cms08/rohstoffpflanzen/dateien/231005\\_p\\_tfz\\_leitfaden\\_agri-pv.pdf](https://www.tfz.bayern.de/mam/cms08/rohstoffpflanzen/dateien/231005_p_tfz_leitfaden_agri-pv.pdf).

<sup>6</sup> Vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 4 Bundeskompensationsverordnung.

<sup>7</sup> Vertrag zwischen einem Stromerzeuger und einem Stromabnehmer in Form eines Stromhändlers oder eines Unternehmens über die Lieferung bzw. die Abnahme von elektrischem Strom.

<sup>8</sup> [Wolf, Die Regulation landwirtschaftlicher Nutzungen durch Recht und Schutz der Biodiversität, Teil 1: Rechtliche Grundlagen und Anforderungen des Agrarumweltrechts](#) in ZUR 2022, S. 131; siehe auch das interaktive Tool „Biodiversität und Management von Agrarlandschaften“ der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina, [Home | Biodiversität und Management von Agrarlandschaften - Umfassendes Handeln ist jetzt wichtig \(leopoldina.org\)](#).

biodiversitätsfördernde Realisierung von PV-Anlagen kann dieser Entwicklung durchaus entgegenwirken (siehe den [KNE-Kriterienkatalog für eine naturverträgliche Gestaltung](#)).<sup>9</sup> Solche Anlagen bieten die Chance, die beanspruchten Flächen so zu gestalten, dass sie die Artenvielfalt fördern. Insbesondere auf vorher intensiv genutzten Flächen können deutliche ökologische Verbesserungen erzielt werden. Im Sinne einer naturverträglichen Energiewende lassen sich so der Schutz des Klimas und die Steigerung der lokalen Biodiversität für alle Beteiligten gewinnbringend verbinden. Für die Landwirtschaft bieten sich zudem weitere Vorteile: eine biologische Schädlingsbekämpfung und eine erhöhte Bestäubungsleistung rund um die PV-Anlagen.<sup>10</sup> Für die PV-Fläche selbst ist eine Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit zu erwarten.<sup>11</sup>

Dies ist für den Fall des Rückbaus einer PV-Anlage relevant, wenn der Wunsch nach einer Wiederaufnahme der primären landwirtschaftlichen Nutzung besteht. Die Bereitschaft, Flächen für PV-Anlagen zu nutzen, wird von den rechtlichen Hürden für eine etwaige Folgenutzung beeinflusst, hier insbesondere das Umbruch- bzw. Umwandlungsverbot<sup>12</sup> von Dauergrünland (zur Begriffsklärung siehe Kap. 2). Es können aber auch weitere Restriktionen artenschutz-, bodenschutz- oder wasserrechtlicher Art<sup>13</sup> bestehen, wenn über die Zeit (gesetzlich geschützte) Biotop entstanden sind oder sich besonders geschützte Arten angesiedelt haben. Diese Entwicklungen der Flächen könnten einer Rückumwandlung in Ackerland entgegenstehen. Die Rechtslage ist zudem deshalb kompliziert, da die Fragen in viele Bereiche hineinragen. Hierzu zählen beispielsweise ziviles Pacht- und Erbrecht, öffentliches Wirtschafts- und Baurecht, Beihilfen- und Umweltrecht.<sup>14</sup>

Ausgehend von diesem Überblick wird weiter ausgeleuchtet, unter welchen Umständen PV-Anlagen auf Grünland sowie auf Ackerland bauplanungsrechtlich realisiert werden können, und welche Auswirkungen dies auf die Auszahlung von Agrarbeihilfen haben könnte. Aufgrund der Vielfalt an potenziell einschlägigen Normen sind Abweichungen im Einzelfall möglich.

**Kurzgefasst:** *Biodiversität im Solarpark bietet viele Vorteile für die Agrarlandwirtschaft. Im Einzelfall kann die Ansiedlung von bestimmten Arten oder das Entstehen von Biotopen jedoch zu rechtlichen Unsicherheiten für eine landwirtschaftliche Folgenutzung der Flächen führen.*

<sup>9</sup> [NABU und BSW definieren Kriterien für naturverträgliche Photovoltaik-Freiflächenanlagen - Solarserver](#).

<sup>10</sup> Blaydes, H., Gardner, E., Whyatt, J.D., Potts, S.G., Armstrong, A. (2022): [Solar park management and design to boost bumble bee populations](#), Environmental Research Letters 17 (4).

<sup>11</sup> Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, [Gute fachliche Praxis – Bodenfruchtbarkeit](#), 2. A. 2022, S. 34.

<sup>12</sup> Vgl. [Grünlandumbruch | Umweltbundesamt](#).

<sup>13</sup> Das Bodenschutz- und Wasserrecht werden als Spezialfall in diesem und im Folgedokument nicht weiter betrachtet.

<sup>14</sup> Wolf, ebenda, S. 133.

## 2. Was ist unter Grün- bzw. Dauergrünland zu verstehen?

Rechtliche Hürden einer Flächen-Rück-Umwandlung – also das „Zurück“ zu einer ausschließlichen landwirtschaftlichen Nutzung – entstehen vornehmlich, wenn eine Ackerfläche längere Zeit nicht bewirtschaftet wird und sich ein dauerhafter Bewuchs einstellt. Solche Hürden ergeben sich ebenfalls, wenn eine PV-Anlage auf bereits bestehendem Grünland errichtet wird. In diesem Fall verändert sich ebenfalls die Zusammensetzung der Flora und Fauna. Für eine konkrete Beschreibung von Grünland sind im hiesigen Kontext drei Ansätze relevant: der ökologische, der naturschutzrechtliche und der agrarrechtliche Ansatz.

Aus **ökologischer** Perspektive umfasst Grünland:

*„alle dauerhaften Pflanzengemeinschaften aus Kräutern und Gräsern, die natürlich oder durch Nutzung des Menschen entstanden sind. Zum Grünland gehören gedüngte und ungedüngte Wiesen und Weiden zur Futtergewinnung, aber auch Mähwiesen zur Biomasse und Einstreugewinnung, sowie Naturschutzflächen wie Feuchtgrünland, Magerrasen und Streuobstwiesen.“<sup>15</sup>*

Unter Grünland im **naturschutzrechtlichen** Sinne sind Flächen zu verstehen, die dauerhaft oder seit mehreren Jahren entweder mit Gräsern und Kräutern bewachsen sind und als Wiese oder Weide genutzt werden oder als Brache noch ein typisches Arteninventar aufweisen.<sup>16</sup> Ob diese Flächen natürlich oder durch Nutzung des Menschen entstanden sind, ist unerheblich.<sup>17</sup>

Für Dauergrünland – als **agrarrechtlicher** Begriff – tritt eine bestimmte landwirtschaftliche Mindestnutzungsdauer hinzu.

Als Dauergrünland gemäß § 7 Abs. 1 der GAP-Direktzahlungsverordnung (GAPDZV) gelten:

*„Flächen, auch wenn sie nicht für die Erzeugung genutzt werden, die 1. auf natürliche Weise durch Selbstaussaat oder durch Aussaat zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden, 2. seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge sind und 3. seit mindestens fünf Jahren nicht gepflügt worden sind.“*

<sup>15</sup> BfN, [Grünland-Report 2014](#), S. 4.

<sup>16</sup> Heugel in Landmann/ Rohmer, Umweltrecht 102. EL 2023, BNatSchG § 5, Rn. 25; vgl. zudem VG Potsdam, Beschl. v. 05.11.2019 – VG 4 L 259/19, Rn. 16, bestätigt durch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 27.03.2020 – OVG 11 S 80.19.

<sup>17</sup> BfN, ebenda, S. 4.

Eine komplexe Konkretisierung bzw. Ausgestaltung dieser Begriffe erfolgt in den weiteren Absätzen des § 7 GAPDZV. Danach kann z. B. eine Fläche mit Bewuchs durch Sträucher, Bäume sowie Streuobstwiesen ebenfalls als Dauergrünland gelten. Der Anteil an Dauergrünland der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland betrug 2022 zirka 29 Prozent.<sup>18</sup>

Die aufgeführten Grünlandbegriffe finden bei bauplanungsrechtlichen Festsetzungen keine Berücksichtigung. Die Bauleitplanung kennt lediglich den Begriff der Grün- oder Freifläche.<sup>19</sup> Letztere Festlegungen sind grundsätzlich von den obigen Begriffen zu trennen, wobei es jedoch zu Überschneidungen im Einzelfall kommen kann. Inhaltlich verfolgen sie jeweils unterschiedliche Zielrichtungen.

**Kurzgefasst:** Grünland ist eine bewachsene Fläche, die viele Erscheinungsbilder haben kann. Das Agrararbeitsleistungsfördererrecht fordert für eine Anrechnung zusätzlich eine Mindestnutzungsdauer als solche von fünf Jahren. Es hält eine Vielzahl an Konkretisierungen vor, aber lässt ebenso gewisse Freiräume zu.

### 3. Was ist der baurechtliche Ausgangspunkt auf Grünland?

In aller Regel muss für eine PV-FFA ein (ggf. vorhabenbezogener) Bebauungsplan erlassen werden. Dies liegt an der fehlenden, generellen bauplanungsrechtlichen Privilegierung im Außenbereich (§ 35 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB)) – siehe dazu [KNE – rechtliche Rahmenbedingungen für PV-FFA im Außenbereich](#). Für den Bereich der Privilegierung entlang von gewissen Verkehrswegen siehe [KNE - Bauplanungsrechtliche Teilprivilegierung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen](#). Diese baurechtliche Beurteilung der Fläche ist von der agrarrechtlichen Einschätzung unabhängig (zu Letzterer unten Weiteres).

Die Frage der ökologischen Flächenqualität von Grünland wird im Rahmen der Aufstellung des Bebauungsplanes in der zwingend durchzuführenden Umweltprüfung mitsamt Umweltbericht untersucht und bewertet. Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 i. V. m. § 1a BauGB sind Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, das dazwischenliegende Wirkungsgefüge, die Landschaft und die biologische Vielfalt zu betrachten. Der Umfang dieser naturschutzbezogenen Regelung deckt sich weitestgehend mit dem Schutzgut „Naturhaushalt“ des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG).<sup>20</sup> Die festgestellten Auswirkungen werden in die Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB eingebracht. Das gilt jedoch nicht für etwaige – abwägungsfeste – Natur- und Artenschutz-

<sup>18</sup> [Feldfrüchte und Grünland - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](#).

<sup>19</sup> Diese können in Flächennutzungs- oder Bebauungsplänen auftauchen, siehe §§ 5 Abs. 2 Nr. 5, 9 Abs. 1 Nr. 15, 32, 40 Abs. 1 Nr. 8 BauGB und § 1 Abs. 5 und 6 BNatSchG.

<sup>20</sup> Söfker/Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch 143. EL 2021, BauGB § 1, Rn. 144.

bestimmungen, wie beispielsweise das artenschutzrechtliche Tötungsverbot.<sup>21</sup> Bemerkenswert ist an dieser Stelle die Maßgabe, dass Anlagen erneuerbarer Energien nun dem überragenden öffentlichen Interesse dienen.<sup>22</sup> Dieses besondere Gewicht am Interesse des Ausbaus der erneuerbaren Energien ist in den jeweiligen Abwägungen der widerstreitenden Belange zu berücksichtigen. Das Abwägungsergebnis fließt schließlich in die konkreten Festsetzungen des Bebauungsplans ein, zum Beispiel als Bepflanzungs- oder Pflanzenerhaltungspflichten (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB).

Naheliegender wäre demnach, das Grünland durch Festsetzung von naturverträglichen Baumaßnahmen (weitestgehend) zu erhalten. Es können sogar ökologische Verbesserungen im Bebauungsplan festgelegt werden. Falls spezielle naturschutzrechtliche Vorschriften der Errichtung entgegenstehen sollten, ist der Weg über eine Ausnahme oder Befreiung zu prüfen (§§ 45, 67 BNatSchG). Unter diesen Umständen ist eine Bebauung von Grünland mit PV-FFA<sup>23</sup> bei gleichzeitiger Einhaltung oder bestenfalls sogar Verbesserung des ökologischen Flächenwerts bauplanungsrechtlich möglich.

**Kurzgefasst:** Im Rahmen des notwendigen Bebauungsplans wird die naturschutzfachliche Qualität des Grünlandes untersucht. Es werden Festsetzungen zur Vermeidung und zum Ausgleich etwaiger nachteiliger Auswirkungen auf den Naturhaushalt getroffen.

## 4. Welche Vorgaben macht das Agrarbehilferecht für Grünland?

Die Regeln der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik „GAP“<sup>24</sup> sind weit verzweigt und komplex, daher wird im Folgenden lediglich eine Übersicht zu einigen Eckpunkten skizziert. Jeder Einzelfall bedarf im Zweifel einer individuellen Betrachtung und einer speziellen Beratung.

Unter dem Agrarbehilferecht der GAP gilt der Genehmigungsvorbehalt für eine Umwandlung oder einen Umbruch von Dauergrünland nur für solche Landwirtschaftsbetriebe, die eine entsprechende Beihilfe beziehen. Dies gilt für die große Mehrheit der konventionellen Betriebe. Für eine Veränderung des geförderten Dauergrünlandes durch Umbruch<sup>25</sup> oder durch Umwandlung ist daher eine Genehmigung einzuholen.<sup>26</sup> Hier ist jedoch im Einzelfall zunächst zu prüfen, ob die Errichtung einer

<sup>21</sup> Söfker/Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, ebenda, Rn. 144.

<sup>22</sup> Vgl. § 2 EEG 2023, Art. 3 Abs. 1 der EU-Verordnung (EU) 2022/2577 „EU-Notfallverordnung“, sowie Art. 16f der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III).

<sup>23</sup> Zu beachten hier die möglichen technisch unterschiedlichen Ausführungen z. B. horizontal, vertikal, Modulabstand usw. mit jeweils unterschiedlichen Auswirkungen auf Flora und Fauna.

<sup>24</sup> Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU ist ein umfangreiches Steuerungs- und Finanzierungsinstrument für die europäische Landwirtschaft und auch für den Umweltschutz relevant, vgl. [Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union | Umweltbundesamt](#).

<sup>25</sup> Vgl. [Grünlandumbruch | Umweltbundesamt](#).

<sup>26</sup> Hierbei handelt es sich nicht um die bauplanungsrechtliche Prüfung im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen.

PV-Anlage überhaupt mit einer solchen (Flächen-)Veränderung einhergeht. Wichtig: **Eine Förderung von Dauergrünland-Flächen unter herkömmlichen PV-FFA ist oftmals nicht möglich.** Dies liegt daran, dass die landwirtschaftliche Tätigkeit durch die solare Nutzung in der Regel stark eingeschränkt wird. Solche Flächen wären dann ggf. als „normales“ bzw. nicht förderfähiges Grünland einzustufen.

Als Ausnahmefall wurde jedoch im März 2023 höchstrichterlich die Förderfähigkeit einer Dauergrünland-PV-FFA mit Schafbeweidung bestätigt, da die landwirtschaftliche Tätigkeit im konkreten Fall nicht erheblich beeinträchtigt wird.<sup>27</sup> Für die Anwendung dieser Rechtsprechung im individuellen Fall müsste jedoch weiterhin geprüft werden, ob die dort angelegten Maßstäbe erfüllt werden und vor allem, ob die Ausführungen auf die Regeln der neuen GAP übertragbar sind.<sup>28</sup> Denn die Entscheidung betrifft alte Fördervorschriften. Bei einer herkömmlichen Anlagenpflege unterliegen diese Grünlandflächen somit nicht den folgenden Regelungen.

Die GAP beruht auf zwei Säulen und wird von einem Strategieplan begleitet.<sup>29</sup> Die erste Säule umfasst die Direktzahlungen mitsamt den Konditionalitäten<sup>30</sup> und weiteren Zahlungen für freiwillige „Öko-Regelungen“. Die zweite Säule umfasst Förderprogramme für eine nachhaltige und umweltschonende Bewirtschaftung sowie die ländliche Entwicklung.

Grundsätzlich wird nach dem Agrarrecht zwischen „umweltsensiblen“ Dauergrünland (behördlich ausgewiesen) innerhalb von FFH-<sup>31</sup> und Vogelschutzgebieten<sup>32</sup> sowie „sonstigem“ Dauergrünland unterschieden.<sup>33</sup> Für umweltsensibles Grünland gilt ein vollständiges Umwandlungs- und Pflugverbot,<sup>34</sup> wobei eine Vielzahl an Detailregelungen besteht. Das KNE rät aus Artenschutzgründen von der Nutzung umweltsensiblen Dauergrünlands für PV-Anlagen ab.<sup>35</sup> Eine Aufhebung des Status „umweltsensibel“ ist zwar möglich,<sup>36</sup> jedoch wegen des Artenreichtums nicht empfehlenswert.

<sup>27</sup> BVerwG, Urteil v. 09.03.2023, Az. 3 C 6/22: „Flächen, auf denen sich Anlagen zur Nutzung von solarer Strahlungsenergie befinden, sind nur dann hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzte Flächen im Sinne von § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchfV, wenn die Anlagen nach ihrer Bauart und Betriebsweise die ausgeübte landwirtschaftliche Tätigkeit - hier das Halten von Schafen - stark einschränken oder einschränken können“; zuvor: VGH München, Ur. v. 01.06.2021, Az. 6 BV 19.98: Leitsatz: „Die mit Grünpflanzen bewachsenen Flächen einer Freiflächensolaranlage sind beihilfefähig im Sinn der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, wenn sie als Schafweide benutzt werden und die Schafbeweidung durch die Anlage nicht stark eingeschränkt ist oder werden kann“.

<sup>28</sup> Siehe hierzu z. B. § 12 Abs. 4 Nr. 6 GAP-Direktzahlungen-Verordnung.

<sup>29</sup> Vgl. zum Folgenden Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Grundzüge der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und ihrer Umsetzung in Deutschland, <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-nationale-umsetzung.html>, zuletzt abgerufen am 15.02.2024.

<sup>30</sup> Vgl. StMUV Bayern, Konditionalitäten 2024, [Konditionalität 2024, Informationsbroschüre über die einzuhaltenden Verpflichtungen \(bayern.de\)](#).

<sup>31</sup> Das sind Gebiete gem. der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG.

<sup>32</sup> Das sind Gebiete gem. der Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG.

<sup>33</sup> Köck, Naturschutz und Landwirtschaft – eine Bilanz aus der Perspektive des Rechts, ZUR 2019, 67, S. 72.

<sup>34</sup> § 12 Abs. 1, 3 GAPKondG.

<sup>35</sup> In solchen sensiblen Gebieten ist auch davon auszugehen, dass die Umweltprüfung im Rahmen des Bauplanungsrechts ggf. einer Errichtung entgegenpricht.

<sup>36</sup> § 12 Abs. 6 GAPKondG.

Für sonstiges (also nicht umweltsensibles) Dauergrünland gilt der Genehmigungsvorbehalt für eine Umwandlung.<sup>37</sup> Auch hier bestehen viele Detailregelungen. Jedenfalls wird keine Genehmigung erteilt, wenn:

1. andere Rechtsvorschriften einer Umwandlung entgegenstehen,
2. eine andere notwendige Genehmigung nicht erteilt ist,
3. der Begünstigte öffentlich-rechtliche Verpflichtungen hat, die einer Umwandlung entgegenstehen und ferner auch dann nicht, wenn
4. das Dauergrünland ein Grünlandlebensraumtyp des Anhangs 1 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie ist.<sup>38</sup>

Unter gewissen Umständen kann Dauergrünland auch gänzlich ohne Genehmigung (aber mit Anzeigepflicht) umgewandelt werden kann. Dies betrifft Dauergrünland, das ab dem 1. Januar 2021 entstanden ist, sofern keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen.<sup>39</sup>

**Kurzgefasst:** Die Regeln des Agrarbeihilferechts sind umfangreich und komplex. Der Umbruch bzw. die Umwandlung von „umweltsensiblen“ Dauergrünland ist in der Regel nicht genehmigungsfähig. Für den Umbruch bzw. die Umwandlung von „sonstigem“ Dauergrünland ist eine Genehmigung notwendig. Es bleibt daran zu erinnern, dass grundsätzlich unter normalen PV-FFA (also keine Agri-PV) ohnehin kein förderfähiges Dauergrünland entstehen kann.

## 5. Was ist für Anlagen auf Ackerflächen zu beachten?

Ackerflächen sind solche Flächen der Landwirtschaft, auf denen Kulturpflanzen aller Art, beispielsweise Getreide oder Kartoffeln mittels spezieller technischer Geräte angebaut werden.<sup>40</sup> Landwirtschaftliche Nutzfläche bestand 2023 in Deutschland zu rund 70 Prozent aus Ackerfläche.<sup>41</sup> Aus bauplanungsrechtlicher Sicht dürfte für PV-FFA im Wesentlichen das bereits oben (Punkt 3) Gesagte gelten. Zudem sind etwaige Schutzgebiete und deren Schutzverordnungen (siehe [KNE – PV-FFA in Landschaftsschutzgebieten](#)) sowie raumordnerische Festlegungen vor allem zur Landwirtschaft zu beachten. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass mangels der angesprochenen Doppelnutzung eine Agrarförderung mit Errichtung einer PV-FFA und Aufgabe der hauptsächlichen landwirtschaftlichen Nutzung in der Regel entfällt. Denn durch eine geänderte Flächenkategorie und

<sup>37</sup> § 5 Abs. 1 GAPKondG.

<sup>38</sup> § 5 Abs. 4 und 5 GAPKondG.

<sup>39</sup> [GLÖZ1 | MLUK \(brandenburg.de\)](#); vgl. § 6 GAPKondG.

<sup>40</sup> Söfker in BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 60. Ed. 2023, BauGB, § 201, Rn. 4.

<sup>41</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 3 Reihe 3.1.2 [Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Landwirtschaftliche Bodennutzung Anbau auf dem Ackerland](#), 2022 (Vorbericht), S. 4.

die Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit (Errichtung einer PV-FFA) entfallen die Fördervoraussetzungen (landwirtschaftliche Fläche und aktiver Betriebsinhaber).<sup>42</sup> Auf Ackerflächen ist daher an die Errichtung einer Agri-PV-Anlage zu denken, um die agrarrechtliche Förderung zu erhalten.

**Kurzgefasst:** Bauplanungsrechtlich sind Schutzgebiete, Schutzverordnungen und raumordnerische Festlegungen zu beachten. Die agrarbeihilferechtliche Förderfähigkeit von Ackerflächen in Kombination mit einer herkömmlichen PV-FFA ist ausgeschlossen.

## 6. Was ist für eine etwaige Folgenutzung zu beachten?

Letztlich ist noch der Frage nachzugehen, welche rechtlichen Auswirkungen für eine geplante landwirtschaftliche Folgenutzung zu erwarten sind. Gemeint ist hier die Wiederaufnahme der Landwirtschaft bzw. des Ackerbaus auf einem zwischenzeitlich entstandenen Grünland. Dies erfolgt zunächst hinsichtlich vormaliger Nutzung als Acker und dann als Grünland. Dazu werden baurechtliche, agrarbeihilferechtliche und (kurz) naturschutzrechtliche Regelungen betrachtet. Die entsprechenden Möglichkeiten für eine Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Nutzung werden skizziert.

Für **vormalige Ackernutzung** lässt sich Folgendes festhalten.

Aus Sicht des **Bauplanungsrechts** können zunächst Nutzungsbefristungen für die PV-Anlagen in den Bebauungsplan und die notwendigen Begleitdokumente aufgenommen werden. Nach Ablauf dieser Frist – zum Beispiel nach 20 bis 30 Jahren – wäre demnach die PV-Anlage auf Kosten des Betreibers wieder zurückzubauen und eine vollständige Wiederherstellung der Fläche vorzunehmen. Die Folgenutzung „Landwirtschaft“ kann ebenfalls im Bebauungsplan festgelegt werden, § 9 Abs. 1 Nr. 18, Abs. 2 BauGB. Sie unterliegt jedoch ihrerseits dem allgemeinen Erforderlichkeitsgrundsatz für Bebauungspläne aus § 1 Abs. 3 BauGB.<sup>43</sup> Demnach muss der Planungsinhalt objektiv geeignet sein, der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung zu dienen – es müssen somit „hinreichend gewichtige städtebauliche Allgemeinbelange dafür sprechen.“<sup>44</sup> Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, trotz anderweitiger Ausweisung der Fläche, landwirtschaftliche Aktivitäten im Rahmen der sogenannten

<sup>42</sup> BMEL, Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union 2023 in Deutschland, 2023, [Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union 2023 in Deutschland \(bmel.de\)](#), S. 15, 19-22.

<sup>43</sup> Spannowsky, ebenda, BauGB § 9, Rn. 137.

<sup>44</sup> Spannowsky, ebenda, BauGB § 1, Rn. 35: „die städtebaulich beachtlichen öffentlichen Belange umso gewichtiger sein müssen, je stärker die Festsetzungen eines Bebauungsplans in private Rechtspositionen eingreifen.“

Reservebodennutzung zu verfolgen.<sup>45</sup> Diese greift immer dann, wenn vorrangig geregelte Nutzungsarten nicht verwirklicht werden. Sollte der Grundstückseigentümer die Flächen wieder ackerbaulich nutzen wollen, ist dies aus Sicht des Bauplanungsrechts regelbar.<sup>46</sup>

Hinsichtlich des **Agrarbeihilferechts** stellt sich die Rechtslage wie folgt dar. Für neu entstandenes Grünland unter herkömmlichen PV-FFA besteht keine Förderfähigkeit, so dass auch keine beihilfe-rechtliche (Umbruch-)Genehmigung einzuholen ist. Eine Förderung ist grundsätzlich nicht möglich. Falls der oben dargestellte Sonderfall der kombinierten Weidehaltung zu einer Agrarförderung als Dauergrünland führt, kann eine Förderung während des PV-Betriebs beantragt werden. Ansonsten kann die Förderung nach Rückbau der PV-FFA und mit Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Tätigkeit neu beantragt werden.

Des Weiteren wäre noch zu prüfen, ob **naturschutzrechtliche Belange** einer landwirtschaftlichen Folgenutzung entgegenstehen. Auf ökologisch hochwertigem Grünland kommen etwa 50 Prozent aller in Deutschland vorkommenden Pflanzenarten und 55 Prozent der Rote-Liste-Arten vor.<sup>47</sup> Im Dauergrünland kommen zudem rund 40 Prozent (822 Arten) von in Deutschland gefährdeten Farn- und Blütenpflanzen vor.<sup>48</sup> Der Umbruch von Grünland dürfte damit zu Konflikten mit dem Artenschutz(-recht) führen und könnte einer ackerbaulichen Folgenutzung entgegenstehen. Etwaige Verbote könnten nur durch Ausnahmen oder Befreiungen überwunden werden. Die Eingriffsregelung und die zahlreichen Privilegien für eine Landwirtschaft im Bereich des besonderen Artenschutzes, welche nach den Regeln der guten fachlichen Praxis betrieben wird,<sup>49</sup> werden in der Publikation „[Photovoltaik und Folgenutzung auf Ackerland und Grünland - Teil 2](#)“ dargestellt.

Für **vormalige Grünlandnutzung** lässt sich festhalten:

Hinsichtlich des **Bauplanungsrechts** gilt oben Gesagtes entsprechend. Hinsichtlich des **Agrarbeihilferechts** entfällt durch die PV-Nutzung der Status als Dauergrünland, dementsprechend auch die Agrarförderung. Ausnahmsweise kann die parallele Weidenutzung zum Erhalt der Agrarförderung führen. Ansonsten kann die Förderung nach Rückbau der Anlage und mit Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Tätigkeit neu beantragt werden.

Aus Sicht des **Naturschutzrechts** gilt das zu vormaliger Ackernutzung Gesagte entsprechend. Allerdings dürfte eine Weiternutzung des bestehenden Grünlandes deutlich konfliktärmer sein als ein

<sup>45</sup> Schmidt-Eichstaedt, Zur Wiederaufnahme der bisherigen (landwirtschaftlichen oder forstwirtschaftlichen) Nutzung von Flächen nach dem Abbau von Windenergieanlagen oder von Freiflächen-Photovoltaik-Parks, BauR 4 2021, S. 626 (S. 630).

<sup>46</sup> Für Details siehe Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, ebenda, BauGB § 9, Rn. 241g ff.

<sup>47</sup> Vgl. NABU-Publikation [Defizitanalyse Natura 2000](#), 2012, S. 4.

<sup>48</sup> Vgl. BfN Verbesserung der Grünlandbiodiversität durch kraftfutterreduzierte Milcherzeugung, 2023, S. 15, [Verbesserung der Grünlandbiodiversität durch kraftfutterreduzierte Milcherzeugung \(bsz-bw.de\)](#).

<sup>49</sup> Wolf, [Die Regulation landwirtschaftlicher Nutzungen durch Recht und Schutz der Biodiversität, Teil 2 : Ansätze zur Ökologisierung des Agrarnutzungsregimerechts](#) in ZUR 2022, S. 197.

beabsichtigter Ackerbau. Das setzt allerdings voraus, dass eine solche Weiternutzung landwirtschaftlich sinnvoll ist (z. B. Pflanzenzusammensetzung, begrenzt mögliche Neuaussaat).

**Kurzgefasst:** *Aus baurechtlicher Sicht ist eine landwirtschaftliche Folgenutzung regelbar. Die Agrarförderung kann neu, im Ausnahmefall auch parallel beantragt werden. Im Hinblick auf das Artenschutzrecht ist bei der Folgenutzung mit Restriktionen zu rechnen, in diesem Fall ist an naturschutzrechtliche Ausnahmen oder Befreiungen zu denken.*

## 7. Fazit

Für konventionelle PV-FFA sind die dargestellten Restriktionen aus dem Agrarrecht – abgesehen von der benannten Schafbeweidung – nicht relevant, da kein förderfähiges Dauergrünland entsteht. Baurechtlich ist eine Rückkehr zur Landwirtschaft regelbar. Mit Artenschutzbelangen muss sich ernsthaft auseinandergesetzt werden (siehe [„Photovoltaik und Folgenutzung auf Ackerland und Grünland - Teil 2“](#)). Aus Sicht des Biodiversitätsschutzes und des Ausbaus von erneuerbaren Energien ist diese Rechtslage grundsätzlich günstig.

Es kann in Betracht gezogen werden, die bereits begrünter Flächen durch entsprechende Nutzung in Dauergrünland zu überführen und dadurch eine Agrarförderung zu erhalten. Eine Nutzung des Grünlandes als landwirtschaftliche Betätigung nach Betriebsende der PV-Anlage bleibt in jedem Fall möglich und bietet einen aus Naturschutzsicht erstrebenswerten Weg.<sup>50</sup> Für Landwirte und Landwirtinnen **bedeutet eine PV-FFA daher keinesfalls einen vollständigen Verlust der Fläche.** Lediglich der konventionelle, intensive Ackerbau wird nach Nutzung einer PV-Anlage auf Grünland erschwert. Da für Agri-PV-Anlagen besondere Regeln gelten, wären diese gesondert zu untersuchen.

Eine intensive Auseinandersetzung mit den Regeln der GAP-Novellierung sowie ein sorgfältiges Monitoring ihrer Steuerungswirkungen können entscheidende Impulse für eine naturverträgliche Gestaltung der Landwirtschaft einerseits und für den Ausbau der erneuerbaren Energien andererseits geben. Diese **Synergieeffekte zwischen Klima- und Biodiversitätsschutz** gilt es zu verstärken und nutzbar zu machen. Die Thematik der landwirtschaftlichen Folgenutzung stellt nach hiesiger Erkenntnis in Bezug auf die dargestellten Rechtsgebiete kein wesentliches Hindernis für den Ausbau von PV-FFA dar.

---

<sup>50</sup> Hier müsste jedoch aus landwirtschaftlicher Sicht geklärt werden, ob sich die Pflanzenarten für eine (Dauer-)Grünlandbewirtschaftung nutzen lassen, siehe schon Abschnitt 6.