



KNE | Kompetenzzentrum
Naturschutz und Energiewende



Photovoltaik und Folgenutzung auf Ackerland und Grünland Teil 2

Folgenutzung von landwirtschaftlichen PV-Flächen:
Natur- und Artenschutzrecht

Impressum:

© KNE gGmbH, Stand 6. September 2023

Herausgeber:

Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende

Neue Grünstr. 18, 10179 Berlin

+49 30 7673738-0

info@naturschutz-energiewende.de

www.naturschutz-energiewende.de

Twitter: [@KNE_tweet](https://twitter.com/KNE_tweet)

YouTube: [KNE-Kanal](https://www.youtube.com/KNE-Kanal)

LinkedIn: [KNE-Profil](https://www.linkedin.com/KNE-Profil)

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

HRB: 178532 B

Bearbeitung: Peer Michaelis.

Zitiervorschlag:

KNE (2023): Photovoltaik und Folgenutzung auf Ackerland und Grünland - Teil 2. Folgenutzung von landwirtschaftlichen PV-Flächen: Natur- und Artenschutzrecht . 16 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 - adobe.stock.com

Inhaltsverzeichnis

1. Was ist ein naturschutzrechtlicher Eingriff und wie wirkt er sich aus?.....	4
1.1 Eingriff.....	5
1.2 Landwirtschaftsprivileg	6
1.3 Vertragsnaturschutz	6
1.4 Genehmigungsverfahren	9
1.5 Zwischenfazit.....	10
2. Schutzgebiete	10
2.1 Schutzgebietsarten und die Schutzgebietsverordnung.....	10
2.2 FFH-Gebiete – absolutes Veränderungsverbot.....	11
2.3 Sonderfall: Entstehung von Biotopen	11
2.4 Naturschutzrechtliche Befreiung.....	13
2.5 Zwischenfazit.....	13
3. Besonderer Artenschutz.....	13
4. Zusammenfassung und Einschätzung.....	15
4.1 Zusammenfassung	15
4.2 Einschätzung	16

In der ersten KNE-Publikation zur Folgenutzung von für Photovoltaik-Anlagen¹ genutzten Flächen, wurden folgende Aspekte dargestellt: ausgehend vom Bauplanungsrecht, über die unterschiedlichen Definitionen von Grünland, Dauergrünland und Ackerland lag der Fokus insbesondere auf dem europäischen und nationalen Agrarhilferecht. Für nähere Informationen zu diesen Themen sowie für eine generelle Einführung in die Folgenutzungs-Problematik, ist die erste Publikation aufschlussreich.

Im zweiten Teil der Folgenutzungsfragen, wird insbesondere auf die Regelungen des Naturschutzrechts im Hinblick auf eine mögliche landwirtschaftliche Folgenutzung von PV-Flächen eingegangen: Dem zugrunde liegt folgender Aspekt: durch die langjährige Entwicklung einer Fläche unterhalb einer Photovoltaik-Anlage (PV-Anlage) entsteht mitunter ein neuer und zu schützender Naturhaushalt. Das wirft unter anderem die Frage auf, ob die erneute Anwendung der Eingriffsregelung bei einem Rückbau der PV-Anlage relevant würde.

Hierfür wird im Wesentlichen auf das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) eingegangen. Zunächst werden die dortigen Eingriffs-, Privilegierungs- und Kompensationsvorschriften untersucht. Folgend werden besondere Vorschriften innerhalb von Schutzgebieten, der Vertragsnaturschutz sowie Sonderregelungen für europäische Schutzgebiete skizziert. Der dritte Abschnitt handelt von dem Artenschutzrecht und einer möglichen naturschutzrechtlichen Befreiung für eine landwirtschaftliche Folgenutzung. Abschließend werden eine Zusammenfassung und eine Einschätzung der Thematik gegeben.

1. Was ist ein naturschutzrechtlicher Eingriff und wie wirkt er sich aus?

Zum Verständnis: Von „Flächen-Rück-Umwandlung“ wird immer dann gesprochen, wenn ursprünglich eine landwirtschaftliche Nutzung einer Fläche stattgefunden hat. Durch die Errichtung einer PV-Anlage auf einer landwirtschaftlichen Fläche wird deren ackerbauliche Nutzung (außer bei Agri-PV) beendet. Eine kontinuierliche Nutzung als Dauergrünland kommt je nach Anlagengestaltung in Betracht. Nach Beendigung der Betriebsdauer und dem Abbau der PV-Anlage stellt sich die Frage, ob die ursprüngliche ackerbauliche Nutzung oder eine solche als Dauergrünland aus rechtlicher Sicht wieder aufgenommen werden darf.

¹ PV-Anlagen meinen hier klassische PV-Freiflächenanlagen (PV-FFA) und auch Agri-PV-Anlagen, Vgl. [KNE-Folgenutzung Teil 1](#).

1.1 Eingriff

Die „Flächen-Rück-Umwandlung“ von PV-Flächen ist nach derzeitiger Rechtslage grundsätzlich als Eingriff zu betrachten. Naturschutzrechtliche Eingriffe ziehen im Rahmen des BNatSchG diverse Konsequenzen nach sich. Der **allgemeine Grundsatz** zum Schutz von Natur und Landschaft lautet: „Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind gemäß § 13 BNatSchG vom Verursacher vorrangig zu vermeiden“. Hierbei geht es um die Ausgestaltung der Eingriffsregelung als sogenanntes Folgenbewältigungsprogramm.² Gemäß § 15 Abs. 1 und 2 BNatSchG sind vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen und falls dies nicht möglich ist, sind diese auszugleichen oder zu ersetzen. Falls Beeinträchtigungen dennoch nicht vermeidbar sind, sind im zweiten Schritt Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu ergreifen. Hieran zeigt sich das umweltrechtliche **Verursacherprinzip**.³ Erst, wenn ein Ausgleich oder ein Ersatz nicht in Frage kommen, ist eine Kompensation der Beeinträchtigung in Geld möglich.⁴ Nach der gesetzlichen Definition aus § 14 Abs. 1 BNatSchG sind **Eingriffe** in Natur und Landschaft:

„Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen.“

Eine Beeinträchtigung der Schutzgüter im Sinne der Vorschrift bedeutet eine Verminderung von Quantität oder Qualität des betroffenen Schutzgutes, wobei gänzlich unerhebliche Verminderungen nicht erfasst werden.⁵ Ob die Verminderung letztlich erheblich ist, muss im Zusammenhang mit § 14 BNatSchG so gelesen werden, dass bereits die bloße Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung ausreicht.⁶ Dies richtet sich nach einer fachwissenschaftlichen Prognose und der Empfindlichkeit des jeweiligen Ökosystems, beziehungsweise der Schutzwürdigkeit der Landschaft.⁷

Durch die langjährige Entwicklung der Fläche ist wieder ein neuer Naturhaushalt in diesem Sinne entstanden. Die **Umwandlung** einer bewachsenen PV-Fläche zurück in eine Ackerfläche stellt demnach einen solchen erheblichen Eingriff dar. Dies gilt vor allem dann, wenn sich auf

² Gellermann in Landmann/ Rohmer, Umweltrecht, 100. EL 2023, BNatSchG, § 13 Rn. 8.

³ Schrader in BeckOK Umweltrecht, 66. Ed. 2023, BNatSchG, § 13 Rn. 1.

⁴ Dies kommt z. B. in Betracht, bei Funkmasten, Hochspannungsleitungen oder Windkraftanlagen, bei denen die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes nicht in hinreichendem Maß kompensiert werden kann, siehe Gellermann in Landmann/ Rohmer, ebenda BNatSchG § 15, Rn. 49. Selbiges dürfte ggf. auch auf größere PV-Anlagen zutreffen.

⁵ Schrader ebenda, BNatSchG, § 13 Rn. 11.

⁶ Lütkes in Lütkes/ Ewer BNatSchG, 2. A. 2018, § 13 Rn. 12.

⁷ Lütkes ebenda, § 13 Rn. 13.

der Fläche **Grün-** oder **Dauergrünland** befindet.⁸ Zur Definition und Unterscheidung, siehe [KNE-Folgenutzung Teil 1](#). Wenn die Fläche kontinuierlich als **Acker** genutzt wurde (Agri-PV), dürfte ein solcher Eingriff mangels erheblicher Beeinträchtigung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes nicht anzunehmen sein.⁹

1.2 Landwirtschaftsprivileg

Das Landwirtschaftsprivileg bietet keine Abweichungsmöglichkeit von der Eingriffsregelung. Zwar enthält § 14 Abs. 2 BNatSchG eine sogenannte Privilegierung für land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung (**Landwirtschaftsprivileg**). Demgemäß soll kein naturschutzrechtlicher Eingriff anzunehmen sein, wenn die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Dies wird bei Einhaltung der guten fachlichen Praxis gemäß § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG angenommen.¹⁰ Auf den ersten Blick scheint § 14 Abs. 2 BNatSchG zu meinen, dass eine Wiederaufnahme der Landwirtschaft keinen Eingriff darstellen würde. Es muss sich jedoch bei der zu privilegierenden Landwirtschaft um eine bereits und aktuell ausgeübte Landwirtschaft handeln,¹¹ eine Folgenutzung bei dem Betrieb einer klassischen **PV-Freiflächenanlage** (PV-FFA) ist somit nicht erfasst, wenn die landwirtschaftliche Nutzung in der Zwischenzeit nicht ausgeübt bzw. unterbrochen wurde. Darüber hinaus ist letztinstanzlich entschieden worden, dass ein Umbruch von Grünland von der Privilegierungsregelung für die Landwirtschaft nicht erfasst ist.¹² Für den Betrieb einer **Agri-PV-Anlage** wiederum dürfte die Privilegierung (von Ackerbau mit PV zu reinem Ackerbau) anwendbar sein. Im Falle einer Grünlandbewirtschaftung unter der Agri-PV-Anlage müsste die Handhabung dennoch restriktiv ausfallen.¹³

1.3 Vertragsnaturschutz

Auch aufgrund der Regelung des § 14 Abs. 3 BNatSchG darf ein solcher Eingriff durch Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Nutzung nicht ohne Weiteres erfolgen. Demgemäß gilt eine

⁸ Auf sehr kargen oder unfruchtbaren Flächen kann ein echter Grünlandbewuchs langfristig unterbleiben, in diesen Fällen entstehen jedoch möglicherweise andere Vegetationsmuster auf z. B. Schotterflächen.

⁹ Auch hier ist jedoch im Einzelfall zu prüfen, ob sich im Laufe des Anlagenbetriebs ein ökologisch wertvoller Acker entwickelt hat, der dann ggf. anders zu beurteilen wäre.

¹⁰ Siehe auch § 17 Bundesbodenschutzgesetz.

¹¹ Schrader ebenda, BNatSchG, § 14 Rn. 28.

¹² „§ 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG begünstigt nur die tägliche Wirtschaftsweise eines Landwirts. Die Norm gilt daher nicht für den Wechsel zwischen den unterschiedlichen Arten der Bodennutzung“, BVerwG, Urt. v. 13.06.2019 – 4 C 4.18, Rn. 20; zudem besteht zum Teil abweichendes Landesrecht, vgl. Schrader ebenda, BNatSchG, § 14 Rn. 33 ff.

¹³ Zudem müsste genau geprüft werden, welche Vegetation sich rund um die PV-Konstruktion entwickelt hat (z. B. Blühstreifen usw.).

solche Wiederaufnahme nicht als Eingriff, wenn die Nutzung entweder unter gewissen Voraussetzungen zeitweise eingeschränkt oder (gänzlich) unterbrochen war. Die Norm lautet auszugsweise:

§ 14 Abs. 3 BNatSchG: Nicht als Eingriff gilt die Wiederaufnahme einer land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, wenn sie zeitweise eingeschränkt oder unterbrochen war

1. auf Grund vertraglicher Vereinbarungen oder auf Grund der Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung und wenn die Wiederaufnahme innerhalb von zehn Jahren nach Auslaufen der Einschränkung oder Unterbrechung erfolgt,

2. auf Grund der Durchführung von vorgezogenen Kompensationsmaßnahmen, die vorgezogene Maßnahme aber nicht für eine Kompensation in Anspruch genommen wird. (Hervorhebung durch den Bearbeiter)

Diese Vorschrift (Nr. 1) der sogenannten „**Natur auf Zeit**“ beruht auf den Gründen, dass Befürchtungen der Landwirtschaft minimiert und die Vereinbarung von Naturschutzbemühungen mit landwirtschaftlicher Aktivität erreicht werden sollen.¹⁴ Die Regelung greift nur dann ein, wenn eine der ursprünglichen vergleichbare Nutzung wieder aufgenommen wird, eine Nutzungsänderung ist nicht umfasst.¹⁵ Eine Voraussetzung dieses „Vertragsnaturschutzes“ liegt dabei in der zeitlichen Begrenzung auf **zehn Jahre** nach Auslaufen der Einschränkung oder Unterbrechung. Dieser maßgebliche Zeitpunkt dürfte für die hiesigen Zwecke nicht die Einstellung der landwirtschaftlichen Tätigkeit im Vorfeld der Errichtung der PV-Anlage, sondern der vollständige Rückbau der PV-Anlage sein.¹⁶ Die durchschnittliche Betriebszeit von PV-Anlagen beträgt hingegen zirka 20-30 Jahre. Im Zweifel ist sogar ein noch längerer Betrieb denkbar, zum Beispiel durch ein zwischenzeitlich erfolgtes Repowering der Anlagen. Somit beträgt der gesetzlich erfasste Zeitraum **zehn Jahre nach Beendigung der PV-Nutzung**.¹⁷ Dies müsste dann zwingend im Vorfeld vertraglich geregelt werden, um später Wirkung zu entfalten. Eine nachträgliche Anwendung aufgrund eines anderen, z. B. städtebaulichen Vertrags ist vom Anwendungsbereich der Norm nicht erfasst.

Daher wird in diesem Kontext auch von ‚Vertragsnaturschutz‘ gesprochen. Hierunter versteht man freiwillige Vereinbarungen im Sinne von § 3 Abs. 3 BNatSchG, aufgrund derer für eine Bodennutzung als angemessener Nachteilsausgleich bestimmte Maßnahmen im Interesse des

¹⁴ Schrader ebenda, BNatSchG, § 14 Rn. 34.

¹⁵ Lütkes ebenda, § 14 Rn. 37.

¹⁶ Vgl. die Ausführungen bei Schrader ebenda, BNatSchG, § 14 Rn. 38 oder Schlacke, GK-BNatSchG 2017, § 14 Rn. 66.

¹⁷ Wann genau dieser Zeitpunkt aus juristischer Sicht vorliegt, bedürfte im Zweifel weiterer Erörterung.

Naturschutzes getätigt, unterlassen oder geduldet werden (**Kooperationsprinzip**).¹⁸ Ein verbreitetes Beispiel ist die Grünlandextensivierung, bei der eine besonders umweltschonende Nutzung von Grünland vereinbart wird.¹⁹ Es ist denkbar, dass die zuständige Behörde im Gegenzug für diese naturverträgliche Bewirtschaftungsform dann Zugeständnisse im Rahmen der späteren landwirtschaftlichen Nutzung machen kann. Eine solche Vereinbarung und deren konkrete Inhalte sind aber unbedingt mit der zuständigen Behörde – und zwar vor Realisierung der PV-Anlage – zu besprechen.

Insbesondere bei **Agri-PV-Anlagen** stellt sich jedoch die Frage, ob es überhaupt auf die Regelung ankommt. Anknüpfend an die neuen Regelungen zur Flächenförderung (vgl. Folgenutzung Teil 1), soll eine noch bis zu 75-prozentige landwirtschaftliche Nutzung als Agri-PV-Anlage möglich sein.²⁰ Dementsprechend würde eine Unterbrechung bzw. Einschränkung als fristauslösender Zeitpunkt für die obige Regelung gar nicht vorliegen – die Fläche wird ja durchgängig landwirtschaftlich genutzt. Die Fälle der Nr. 2 (Durchführung vorgezogener Kompensationsmaßnahmen) sind derzeit als Sonderfall im hiesigen Kontext von geringer praktischer Relevanz und werden daher nicht dargestellt.

Ergänzend sei an dieser Stelle erwähnt, dass mit der Einführung der neuen § 1 Abs. 7 und § 2 Abs. 7 BNatSchG eine begünstigende Berücksichtigung solcher temporären Maßnahmen bei weiteren nachfolgenden behördlichen Entscheidungen vorgesehen ist. Die Vorschriften lauten auszugsweise:

§ 1 Abs. 7 BNatSchG: Den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege können auch Maßnahmen dienen, die den Zustand von Biotopen und Arten durch Nutzung, Pflege oder das Ermöglichen un gelenkter Sukzession auf einer Fläche nur für einen begrenzten Zeitraum verbessern.

§ 2 Abs. 7 S. 2 BNatSchG: Soweit sich der Zustand von Biotopen und Arten aufgrund freiwilliger Maßnahmen wie vertraglicher Vereinbarungen oder der Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung auf einer Fläche verbessert, ist dieser Beitrag bei behördlichen Entscheidungen (...) im Zusammenhang mit der Wiederaufnahme einer Nutzung (...) begünstigend zu berücksichtigen.

Kurzum: Der Vertragsnaturschutz bietet mit seinem zehnjährigen Zeitfenster und den entsprechenden Regelungsmöglichkeiten – nur bei im Vorfeld erfolgter vertraglicher Verankerung – einen gangbaren Weg für die Wiederaufnahme einer landwirtschaftlichen Tätigkeit. Für PV-

¹⁸ Kloepfer in Kloepfer, Umweltrecht 4. A. 2016, § 12 Rn. 141 ff.

¹⁹ Kloepfer, ebenda, § 13 Rn. 143.

²⁰ Vgl. auch die Veröffentlichungen zu besonderen Solaranlagen [ITBONN01D467-20210922145733 \(bundesnetzagentur.de\)](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/09/ITBONN01D467-20210922145733.html) (2021) und [Sitbonn01d223062016430 \(bundesnetzagentur.de\)](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/01/SITBONN01D223062016430.html) (2023) der Bundesnetzagentur.

Anlagen, bei denen eine solche Vereinbarung nicht erfolgt ist, bietet die Regelung kein Privileg und somit keine Erleichterung der landwirtschaftlichen Nutzungswiederaufnahme.

1.4 Genehmigungsverfahren

Sofern nach den obigen Ausführungen ein naturschutzrechtlicher Eingriff durch die Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Tätigkeit vorliegt, enthält § 17 Abs. 3 BNatSchG weitere Vorgaben. Für die Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Tätigkeiten schreibt die Vorschrift eine **Genehmigung** der zuständigen Naturschutzbehörde (subsidiär) vor. Eine sonstige behördliche Zulassung oder Anzeige ist nicht notwendig.²¹ Diese Genehmigung muss schriftlich²² beantragt werden. Die Genehmigung „ist“ bei Vorliegen der **Voraussetzungen** zu erteilen, das bedeutet, die Behörde kann die Genehmigung dann nicht mehr aufgrund eigener – über die Voraussetzungen hinausgehenden – Bewertungen ablehnen. Es handelt sich um eine sogenannte gebundene Entscheidung, deren Voraussetzungen sich nach § 15 BNatSchG richten. Diesbezüglich sind in erster Linie Vermeidungs- und Kompensationsgebote zu prüfen. Falls das nicht möglich ist, wird im Wege einer Abwägung über die Zulassung des Vorhabens durch Ausgleich oder Ersatz entschieden.²³ Die Genehmigung ist jedenfalls dann zu versagen, wenn die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege den Belangen der Rückkehr zur Landwirtschaft überlegen sind, siehe § 15 Abs. 5 BNatSchG. Im Falle der Genehmigungserteilung wird ein Ersatzgeld festgesetzt.²⁴

Zusätzlich sind die Mitwirkungspflichten des Antragstellers im Genehmigungsverfahren zu beachten, § 17 Abs. 4 BNatSchG. Von § 17 Abs. 3 BNatSchG (Genehmigungserfordernis) bestehen des Weiteren zahlreiche Abweichungen nach Landesrecht,²⁵ die hier nicht im Einzelnen aufgeführt werden können.

²¹ Wolf, Die Regulation landwirtschaftlicher Nutzungen durch Recht und der Schutz der Biodiversität, Teil 2: Ansätze zur Ökologisierung des Agrarnutzungsregimes, ZUR 2022 S. 195 ff. (202).

²² Bzw. nun auch elektronisch gem. § 3a Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz.

²³ Lütkes ebenda, § 17 Rn. 22.

²⁴ Lütkes ebenda, § 17 Rn. 22.

²⁵ Schrader ebenda, BNatSchG, § 17 Rn. 3 und 30.1 ff.

1.5 Zwischenfazit

Für bestehende PV-Anlagen und deren Folgenutzung greift die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Dies gilt, obwohl sie damit doppelt angewendet wird.²⁶ Bei neuen Anlagen kann mithilfe des Vertragsnaturschutzes die spätere Anwendung der Eingriffsregelung abgedungen werden.

2. Schutzgebiete

Besonders ist die rechtliche Situation, sollten sich PV-Anlagen innerhalb von naturschutzrechtlichen Schutzgebieten befinden. Diese Schutzgebiete sind in den §§ 20 ff. BNatSchG geregelt. Dort gelten **teilweise deutlich strengere Regeln** als die oben aufgezeigten Vorgaben der Eingriffsregelung, weshalb diese kursorisch nachgezeichnet werden. Grundsätzlich unterliegen PV-FFA in Schutzgebieten einem Bauverbot. Dieses kann im Einzelfall rechtlich überwunden werden bzw. es ist auch denkbar, dass Schutzgebiete nachträglich ausgewiesen werden und bereits Anlagen auf den Flächen vorhanden sind.

2.1 Schutzgebietsarten und die Schutzgebietsverordnung

Vorab: Wie im ersten Teil der Folgenutzung beschrieben, besteht bei dem Umbruch von Grün- bzw. Dauergrünland oftmals eine Genehmigungspflicht. Bei umweltsensiblen Grünland ist der Umbruch gänzlich ausgeschlossen, dazu unten mehr. Darüber hinaus richtet sich die naturschutzrechtliche Bewertung primär nach dem jeweiligen Schutzgebiet und der dort geltenden **Schutzgebietsverordnung** (vgl. hierfür unsere Ausführungen in [KNE-Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Landschaftsschutzgebieten](#)).

Für die Realisierbarkeit von PV-Anlagen kommt es auf die konkrete Form des Schutzgebiets an: handelt es sich zum Beispiel um ein Naturschutzgebiet gem. § 23 BNatSchG (dann hoher Schutzstatus – absolutes Veränderungsverbot) oder handelt es sich um ein Landschaftsschutzgebiet gem. § 26 BNatSchG (dann nur relatives Veränderungsverbot). Eine Übersicht zu den verschiedenen Schutzgebietsarten findet sich unter [KNE-Übersicht Schutzgebiete und erneuerbare Energien](#). Letztlich muss die jeweils zuständige Behörde prüfen, ob ein Umbruch im betreffenden Schutzgebiet nach **Auslegung** der Schutzgebietsverordnung mit den konkreten

²⁶ Vgl. hierfür zum Beispiel Bringewat, Kurzgutachterliche Stellungnahme: Vorschlag zur Verbesserung der Zulassung von Freiflächenphotovoltaikanlagen durch Einführung des städtebaulichen Instruments eines befristeten Bebauungsplans, 2023, [Vorlage - Brief Original \(green-planet-energy.de\)](#).

Schutzziele vereinbar ist. Zumindest eine Weiternutzung des Grünlandes ohne Umbruch dürfte in diesen Fällen der rechtssicherste und auch ökologisch sinnvollste Weg sein.

2.2 FFH-Gebiete – absolutes Veränderungsverbot

Für eine **Umwandlung von Grünland innerhalb von FFH-Gebieten** nach § 34 BNatSchG ist eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen, die regelmäßig negativ ausfallen dürfte. So gilt für sensibles Dauergrünland in FFH- und Natura 2000-Gebieten ein **absolutes Umwandlungsverbot**. Wenn die Verträglichkeitsprüfung zu einem negativen Ergebnis führt, kann die zuständige Behörde jedoch eine sogenannte Abweichungsentscheidung, im Sinne einer Ausnahme nach § 34 Abs. 3 BNatSchG treffen. Für eine positive Entscheidung müssen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses für das Projekt sprechen und zusätzlich dürfen keine zumutbaren Alternativen vorliegen. Dieses Abweichungsverfahren muss jedoch unter strengen Voraussetzungen durchgeführt werden.²⁷ Ungeachtet dessen, kommt in diesen Fällen aber möglicherweise eine Nutzung als Dauergrünland in Betracht.

2.3 Sonderfall: Entstehung von Biotopen

Neben bereits bestehenden Schutzgebieten ergibt sich ein besonderer Schutzstatus möglicherweise auch im Laufe der Zeit von selbst. Falls während der Zeit der PV-Nutzung auf der Fläche solche Arten ihren Lebensraum finden, die diesen dann zu einem gesetzlich geschützten Biotop (§ 30 BNatSchG) aufwerten, gelten andere besondere Regeln. Geschützte Biotope sind beispielhaft in § 30 Abs. 2 BNatSchG²⁸ aufgezählt und werden durch landesrechtlich festgelegte Biotope ergänzt. Ein Biotop ist gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG ein „Lebensraum einer Lebensgemeinschaft wild lebender Tiere und Pflanzen“. Der gesetzliche Schutz bezieht sich dabei auf solche Biotope, die auf Grund ihrer Seltenheit, Gefährdung oder besonderen Bedeutung als Lebensraum für bestimmte Tiere und Pflanzen eines besonderen Schutzes bedürfen.²⁹ Entscheidend ist dabei ausschließlich die tatsächliche Situation „am Boden“, die Entstehungsursachen sind somit unerheblich.³⁰ Eine notwendige Mindestgröße gibt es im BNatSchG nicht,³¹ es können jedoch Mindestgrößen im jeweiligen Landesrecht festgelegt sein.³² Falls nach diesen Ausführungen ein geschütztes Biotop besteht, gilt dort ein absolutes Veränderungsverbot mit Ausnahmeverbehalt.³³ Die Schutzvorschriften greifen hier als Besonderheit

²⁷ EuGH, Urt. v. 26.10.2006 Rs. C-239/04.

²⁸ Z. B. Uferflächen, Moore, Trockenrasen, Berg-Mähwiesen etc.

²⁹ Albrecht in BeckOK Umweltrecht, BNatSchG, § 30 Rn. 13.

³⁰ Vgl. OVG Münster Beschl. v. 17.02.1994 – 10 B 350/94.

³¹ VGH München, Beschl. v. 12.11.2015 – 14 CS 15.2144.

³² Albrecht, ebenda, BNatSchG, § 30 Rn. 15.

³³ Albrecht, ebenda, BNatSchG, § 30 Rn. 20.

zu anderen Schutzkategorien schon per Gesetz - durch Erfüllung der Voraussetzungen – einer gesonderten (behördlichen) Erklärung bedarf es somit nicht.³⁴

Gemäß § 30 Abs. 2 S. 1 BNatSchG sind alle **Handlungen verboten**, die zu einer **Zerstörung** oder sonstigen **erheblichen Beeinträchtigung** der geschützten Biotop führen können. Gemäß § 30 Abs. 3 BNatSchG kann auf Antrag an die zuständige Behörde eine Ausnahme erteilt werden, wenn die Beeinträchtigung ausgeglichen³⁵ werden kann. Der Ausgleich ist wie im Rahmen der Eingriffsvorschrift § 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG zu verstehen.³⁶ Hierbei handelt es sich um eine sogenannte Ermessensentscheidung, bei der die Behörde einen gewissen Einschätzungsspielraum hat.³⁷ Falls eine Ausnahme wegen nicht möglichen Ausgleichs ausscheidet, bleibt noch der Weg über die naturschutzrechtliche Befreiung, dazu unten mehr.

Mit § 30 Abs. 5 BNatSchG ist eine weitere gesetzlich bestimmte Ausnahme für die Landwirtschaft niedergeschrieben. Parallel zur oben dargestellten Vorschrift zur „Natur auf Zeit“ im Rahmen des Eingriffs, gestattet § 30 Abs. 5 BNatSchG die **Wiederaufnahme** einer durch vertragliche Vereinbarung oder Teilnahme an öffentlichen Programmen unterbrochene landwirtschaftliche Nutzung innerhalb von zehn Jahren nach Beendigung dieser Unterbrechung. Diese sogenannte Legalausnahme ist ebenso Ausdruck des **Vertragsnaturschutzes** und der **„Natur auf Zeit“**³⁸. Diese Vorschrift geht mit den oben beschriebenen Voraussetzungen (Vertrag im Voraus) einher. Falls die PV-Anlage allerdings auf bereits bestehendem Grünland errichtet wurde, kann nicht auf Ackerbau umgestellt werden, da diese Nutzung keine bisher zulässige landwirtschaftliche Nutzung darstellt. Auf die vorteilhafte Auswirkung der neuen §§ 1 Abs. 7 und 2 Abs. 4 BNatSchG wurde bereits oben hingewiesen. Im Vorfeld der Errichtung einer PV-Anlage kann daher mit den Regelungen der Natur auf Zeit den etwaigen Restriktionen durch Biotopbildung wirksam vorgebeugt werden. Falls eine solche Vereinbarung jedoch nicht getroffen wurde, bleibt die naturschutzrechtliche Befreiung zu untersuchen.

³⁴ Albrecht, ebenda, BNatSchG, § 30 Einleitung.

³⁵ Für den Ausgleich siehe § 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG „Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist“.

³⁶ Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionsweise des Naturhaushalts in gleichartiger Weise, BT-Drs. 16/12274, 63.

³⁷ Gegen diese Entscheidung bleibt der Weg über den verwaltungsrechtlichen Widerspruch und letztlich die Klage offen.

³⁸ Vgl. auch die Ausführungen des BfN: [Natur auf Zeit | BfN](#) und Stiftung Rheinische Kulturlandschaft, Natur auf Zeit, Rechtliche und fachliche Rahmenbedingungen, 2019, [Natur auf Zeit – Rechtliche und fachliche Rahmenbedingungen \(bfn.de\)](#).

2.4 Naturschutzrechtliche Befreiung

Nach den bereits dargestellten Möglichkeiten kommt – nachrangig – noch die naturschutzrechtliche Befreiung gem. § 67 BNatSchG in Betracht. **Grundvoraussetzung** für die Anwendung der Norm ist zunächst das Vorliegen einer **atypischen Sondersituation**, die nicht anderweitig vom Gesetzgeber geregelt wurde.³⁹ Die Befreiungsgründe dürfen mit anderen Worten nicht erkennbar abschließend ausgestaltet sein. Als weitere Voraussetzung müsste die zu befreiende Maßnahme aus Gründen des **überwiegenden öffentlichen Interesses** (einschließlich sozialer und wirtschaftlicher Art) notwendig sein (Nr. 1) oder die Durchsetzung der Verbotsnorm eine **unzumutbare Belastung** darstellen (Nr. 2). Insbesondere die bisherige restriktive Interpretation von Nr. 1 durch die Fachbehörden und die Gerichte ist seit der Geltung von § 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes neu zu bewerten. Eine Erörterung gemeinsam mit der zuständigen Behörde unter diesen neuen Vorzeichen bietet sich daher an.

Zum Verhältnis gegenüber den Ausnahmetatbeständen sei angeführt, dass dieses durch Auslegung zu ermitteln ist, wobei eine detailreiche Ausnahmeregelung gegen einen Anwendungsraum der Befreiung spricht.⁴⁰

2.5 Zwischenfazit

Schutzgebiete genießen einen ausgeprägten rechtlichen Schutz gegen Veränderungen, wobei es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gebietsarten gibt. Der Vertragsnaturschutz bietet eine gangbare Möglichkeit für eine landwirtschaftliche Folgenutzung. Innerhalb von FFH-Gebieten dürfte eine (erneute) ackerbauliche Nutzung allerdings stets ausscheiden, da die Abweichungsentscheidung an hohe Hürden gebunden ist.

3. Besonderer Artenschutz

Neben den dargestellten Vorschriften des Naturschutzrechts sind noch weitere Regelungen für eine landwirtschaftliche Folgenutzung zu beachten. Der für die Folgenutzung notwendigen Flächenumwandlung könnten auch die **artenschutzrechtlichen Verbote** des § 44 Abs. 1 BNatSchG entgegenstehen. Hier sind vorwiegend Konflikte mit besonders oder streng geschützten Tier- und Pflanzenarten nach § 7 Abs. 2 Nr. 13 und 14 BNatSchG möglich. Dies gilt insbesondere für **europarechtlich geschützte Arten** des Anhangs IV der FFH-Richtlinie. So könnte das Tötungs- und Verletzungsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG einschlägig sein,

³⁹ OVG Münster, Urt. v. 05.09.2017 – 8 A 1125/14, Rn. 99.

⁴⁰ Heugel in Lütkes/ Ewer BNatSchG, § 67 Rn. 3.

das Störungsverbot gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG sowie das Verbot der Entnahme, Beschädigung oder Zerstörung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten sowie auch wild lebender Pflanzen im Sinne von § 44 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BNatSchG.

In diesem Rahmen finden sich ebenso Sondervorschriften für die Landwirtschaft. Nach § 44 Abs. 4 BNatSchG ist vorgesehen, dass die landwirtschaftliche⁴¹ Bodennutzung dann nicht gegen die artenschutzrechtlichen Verbote verstößt, wenn sie der guten fachlichen Praxis gemäß § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG entspricht (**Landwirtschaftsprivileg**). Allerdings ist zum Beispiel die Umwandlung von Grünland in Ackerland nicht freigestellt, da der Begriff der Bodennutzung auch hier wie bei § 14 Abs. 2 BNatSchG (siehe oben) keine Erstnutzung von Grundflächen für Ackerbau erfasst.⁴² Daher gilt: Sollten sich auf der Fläche der PV-Anlage die erfassten Arten befinden, ist eine Umwandlung nach § 44 Abs. 1 BNatSchG verboten, da sie zwangsläufig zu **unzulässigen Beeinträchtigungen** von besonders geschützten Tier- und Pflanzenarten führen würde.

Die rechts- und planungssichere Vorbereitung auf potenziell eintretende Verbotsfälle stellt daher eine Herausforderung dar, die nur durch eine **Ausnahme** nach § 45 BNatSchG einzelfallbezogen lösbar ist. Solche Regelungen im Vorfeld könnten nur nach Absprache mit der Behörde in Aussicht gestellte „Vorab-Ausnahmen“ sein. Diese würden per schriftlicher Zusicherung (§ 38 Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) oder per Vertragsnaturschutz zum Beispiel mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag nach den §§ 54 ff. VwVfG erfolgen. Vorbereitend ist hierfür eine sogenannte Potenzialanalyse zur Identifizierung der möglicherweise betroffenen Arten durchzuführen.⁴³ Für die praktische Anwendung sind im Einzelnen einige Punkte mit der zuständigen Behörde zu klären.⁴⁴

Die im **Ermessen der Behörde** stehende Erteilung dieser an sich rechtssicheren Vorab-Ausnahme ist derzeit als offen zu bewerten, insbesondere Jahrzehnte vorab. Entgegenstehen könnte die Prognose, dass sich im Verlauf dieser Jahrzehnte Arten ansiedeln könnten, die nicht (schnell) fluchtfähig sind. Aus diesem Grund empfiehlt auch das Bundesamt für Naturschutz für Fragen des Konzeptes der Natur auf Zeit, eine Begrenzung dieses Konzeptes auf **zehn Jahre** und vor Vornahme von Beseitigungsmaßnahmen spätestens nach diesem Zeitraum.⁴⁵ Diese Empfehlung wäre jedoch gegebenenfalls im Lichte der politischen und rechtlichen Entwicklungen der letzten zwei Jahre neu zu bewerten. Zudem ist zu beachten, dass einer Ausnahmeerteilung zur Umwandlung bereits eine Voraussetzung nach § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG fehlen könnte, da im Rahmen der Abwägung des § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG das

⁴¹ Sowie forst- und fischereiwirtschaftliche Betätigung.

⁴² Wolf, ebenda, S. 201.

⁴³ Stiftung Rheinische Kulturlandschaft, ebenda, S. 8.

⁴⁴ Vgl. zur praktischen Handhabung die offizielle Veröffentlichung aus den Niederlanden „Beleidslijn Tijdelijke Natuur“, [staatscourant-29016-vertaling-beleidslijn-tijdelijke-natuur-en.23b6e5.pdf](https://www.staatscourant-29016-vertaling-beleidslijn-tijdelijke-natuur-en.23b6e5.pdf) ([tijdelijkenatuur.nl](https://www.tijdelijkenatuur.nl)), sowie Stiftung Rheinische Kulturlandschaft, ebenda, S. 8 ff.

⁴⁵ BfN 2019, S. 5: Natur auf Zeit – Rechtliche und fachliche Rahmenbedingungen, [Link](#);

öffentliche Interesse an dem Erhalt von Grünland durchaus vertretbar ist.⁴⁶ Wie sich diese Gewichtung zu dem neuen Abwägungsvorrang erneuerbarer Energien aus § 2 EEG verhält, ist dem Diskurs zugänglich (Vgl. hierzu [KNE-Veröffentlichung Verschattung Dach-PV](#)).

In jedem Fall können die „Vorab-Ausnahmen“ grundsätzlich mit der zuständigen Behörde besprochen und geprüft werden. Ansonsten kommt zum Zeitpunkt der geplanten Umwandlung wiederum die Befreiung nach § 67 BNatSchG in Betracht.

4. Zusammenfassung und Einschätzung

Am Ende dieser zweiteiligen Ausarbeitung zum Thema landwirtschaftliche Folgenutzung von PV-Flächen wird eine kurze Zusammenfassung und eine Einschätzung gegeben. Im ersten Teil wurde herausgearbeitet, dass eine landwirtschaftliche Folgenutzung – je nach Anlagentyp (PV-FFA oder Agri-PV) aus Sicht des Bauplanungs- und Agrarbehilferechts regelbar ist. Zumindest eine Weiternutzung als Grün- bzw. Dauergrünland kommt in den allermeisten Fällen in Betracht.

4.1 Zusammenfassung

Dieser zweite Teil kommt aus Sicht des Naturschutzrechts zu teilweise abweichenden Ergebnissen. Mit den unterschiedlichen Regelungen zur „Natur auf Zeit“, dem Vertragsnaturschutz und der „Vorab-Ausnahme“ im besonderen Artenschutzrecht, stehen Möglichkeiten für eine landwirtschaftliche Folgenutzung schon jetzt zur Verfügung. Dies gilt jedoch nur in solchen Fällen, in denen eine entsprechende Vereinbarung im Vorfeld der Anlagenrealisierung geschlossen wurde. Ohne solche expliziten Vereinbarungen gelten die strengen Schutzvorschriften für eine geplante landwirtschaftliche Folgenutzung. Darüber hinaus kommen nachträglich die jeweiligen Ausnahmegesetze und letztlich – in engen Grenzen – die naturschutzrechtliche Befreiung in Betracht. Auch hier dürfte die Rückfall-Option in der Flächennutzung als Grün- bzw. Dauergrünland in den allermeisten Fällen erhalten bleiben.

⁴⁶ Vgl. Möckel 2016: Schutz von Dauergrünland vor Umwandlung, Umbruch oder Intensivierung – Teil 2: Ordnungsrecht, S. 820 f.

4.2 Einschätzung

Die aufgezeigten Regelungen bieten schon *de lege lata* (Stand heute) ausreichend Möglichkeiten, um eine etwaige landwirtschaftliche Folgenutzung – zumeist im Vorfeld – vertraglich zu regeln. Damit dürften bisherige Praktiken von systematischem Fernhalten besonders geschützter Arten auf den betroffenen Flächen nicht mehr notwendig sein. Zumal auch diese Maßnahmen finanzielle Aufwendungen erfordern und keinerlei ökologischen Nutzen bringen. Stattdessen stellen die dargestellten Regelungen eine gute Zwischenlösung dar, um die Interessen der Flächeneigentümer und den Schutz der Artenvielfalt gemeinsam zu fördern. Darüber hinaus würden diese Regelungen auch sehr gut den gesteigerten Ausbautzahlen des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes entsprechen und somit den Ausbau von entsprechenden Anlagen fördern. Diese Synergieeffekte im Dreiecksverhältnis (Energiegewinnung, Klima- und Artenschutz) gilt es nun, so gut es geht, bei jeder einzelnen Anlage zu verfolgen. Zugegebenermaßen dürften einige der aufgezeigten Regelungen einen erheblichen bürokratischen Aufwand mit sich bringen. Allerdings dürfte eine landwirtschaftliche Folgenutzung an den rechtlichen Möglichkeiten zur Regelung einer solchen nicht scheitern. In Zukunft – *de lege ferenda* – sind die Regelungen auf ihre Wirksamkeit und Steuerungswirkung hin zu untersuchen und entsprechend zu optimieren. Weiterhin sind vom Gesetzgeber noch weitere Optimierungen zum Beispiel mit den „Solarpaketen“ in Arbeit.