



Arbeitsgemeinschaft  
bäuerliche Landwirtschaft e.V.

Positionspapier

# Landwirtschaft & Energiewende

## Für einen landwirtschafts- und umweltverträglichen Photovoltaik-Ausbau

Stand: März 2025

## Einleitung

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V. spricht sich für die konsequente Einhaltung der nationalen Ziele zur Reduktion der Treibhausgase aus und begrüßt ausdrücklich den dafür notwendigen Ausbau Erneuerbarer Energien. Die Notwendigkeit des Ausbaus von Photovoltaik-Anlagen (PV-Anlagen) in diesem Zusammenhang steht außer Frage. Negative Auswirkungen auf andere zentrale gesellschaftliche Bereiche und auf die kritische Infrastruktur, zu der auch landwirtschaftliche Flächen gehören<sup>1</sup>, müssen jedoch bei diesem Ausbau bedacht und vermieden werden.

Die größte Gefahr bei der Nutzung landwirtschaftlicher Böden für die Energiewende besteht weniger im konkreten Verlust von Agrarflächen an die Stromerzeugung, wenngleich dieser bereits für einzelne Betriebe existenzgefährdend sein kann. Der Flächenverlust ist im Gesamten relativ gering.<sup>2</sup> Sehr viel gewichtiger sind die Entwicklungen auf dem Bodenmarkt: Die Energiewende erhöht die Attraktivität von Bodeneigentum um ein Vielfaches. Die bereits in den letzten Jahrzehnten zu beobachtenden Eigentumskonzentrationen von vor allem nicht-landwirtschaftlichen Investor:innen verstärken sich und es kommt zu weiter ansteigenden Pacht- und Kaufpreisen. Der Verkauf der Deutschen Agrarholding (DAH) mit 20.000 ha bewirtschafteter Fläche an den australischen Investor Igneo Infrastructure Partners im Jahr 2023 spitzt die Lage weiter zu: die Möglichkeit PV auf den Flächen auszubauen spielte bei dem Verkauf eine wesentliche Rolle.<sup>3</sup> Riesige Flächen liegen so nicht mehr in den Händen derer, welche diese Flächen bewirtschaften, sondern dienen als Kapitalanlage für ganze Unternehmensgruppen. Aktuell gibt es keinen wirksamen Rechtsrahmen gegen diesen Ausverkauf von Land an Investor:innen, außerdem greifen bestehende Regulierungsmechanismen nicht. Somit gibt es keine ausreichende Regulierung von Bodenmarkt- und Eigentumsverhältnissen in Deutschland. Für Bäuerinnen und Bauern wird es in dieser Situation immer schwieriger, Zugang zu Land zu bekommen oder ihre Pachtflächen zu halten. Das Ziel einer klimaneutralen Energieversorgung darf weder in Konkurrenz zur Nahrungsmittelerzeugung stehen noch einen Anreiz zum Ausverkauf der landwirtschaftlichen Böden bieten. Aus diesem Grund fordert die AbL einen Photovoltaik-Ausbau, der in Einklang mit der bäuerlichen Landwirtschaft und dem Erhalt vieler und vielfältiger Höfe steht.

Es gibt zahlreiche → **Steuerungsmaßnahmen** und Instrumente auf kommunaler Ebene, auf Länderebene oder auf Bundesebene, welche dazu beitragen, dass der PV-Ausbau in landwirtschafts- und umweltverträglicher Weise umgesetzt wird. Diese werden im folgenden Teil A aufgeführt und im daran anschließenden Teil B näher erläutert. Die AbL fordert die entsprechenden Entscheidungsträger:innen dazu auf, ihre Handlungsspielräume und die hier vorgeschlagenen Maßnahmen konsequent zu nutzen.

---

<sup>1</sup> Landwirtschaft ist als solche durch das BLE definiert. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2025: Landwirtschaft [https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Kritische-Infrastruktur/Landwirtschaft\\_node.html](https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Kritische-Infrastruktur/Landwirtschaft_node.html)

<sup>2</sup> Laut Ökoinstitut ist es schwer eine konkrete Prognose über die voraussichtliche Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen für den PV-Ausbau aufzustellen (2024: Überblicksstudie. Photovoltaik-Freiflächen-Anlagen in Deutschland, S. 20, (PDF) [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/PVFFA\\_Ueberblicksstudie.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/PVFFA_Ueberblicksstudie.pdf)), gleichwohl liegen Schätzungen dazu von z.B. dem Umweltbundesamt bei gerade mal 0,6% bis 2030 (2022: Abschlussbericht Umweltverträgliche Standortsteuerung von Solar-Freiflächenanlagen, S. 238, (PDF) [Endbericht - Umweltverträgliche Standortsteuerung von Solar-Freiflächenanlagen](#)). Im Vergleich dazu findet aktuell der Anbau von Energiepflanzen für die Biogaserzeugung auf 8,7% der Agrarflächen statt (Berichte über Landwirtschaft 2023: Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Band 101, Ausgabe 1, S.1, [Anzeige von Vergleich der Flächenenergieerträge verschiedener erneuerbarer Energien auf landwirtschaftlichen Flächen – für Strom, Wärme und Verkehr](#))

<sup>3</sup> Jobst Jungehülsing (2024): Australischer Investor übernimmt „Deutsche Agrar Holding“, (online) <https://www.bauernstimme.de/news/details/australischer-investor-uebernimmt-deutsche-agrar-holding-1>

# A) Mögliche Steuerungsmaßnahmen für einen landwirtschafts- und umweltverträglichen PV-Ausbau

## 1. Rechtliche Rahmenbedingungen für einen gerechteren Zugang zu Land von Bäuer:innen und Existenzgründer:innen

- 1.1 Verabschiedung wirksamer Agrarstrukturgesetze, die eine Pacht- und Kaufpreisbremse enthalten, sowie Share Deals erfassen und regulieren (Bundesländer)
- 1.2 Die Verpachtung von öffentlichen Flächen anhand Gemeinwohlkriterien (Bund, Bundesländer, Kommunen, Kirchen)

## 2. Nutzung von nicht-landwirtschaftlichen Potenzialflächen für den FF-PV-Ausbau

- 2.1 Konsequenter Ausbau von FF-PV-Anlagen auf Parkflächen, an und auf Gebäuden, auf Flächen mit hohem Versiegelungs- und Kontaminationsgrad, inklusive Speichertechnik oder Sektorkopplung (Bundesländer, Kommunen)
- 2.2 Einführung einer Solarpflicht für Neubauten und Regelungen für Bestandsgebäude (Bundesländer)
- 2.3 Sicherstellung des Weiterbetriebs von PV-Anlagen auf nicht-landwirtschaftlichen Flächen auch nach Ende ihrer Förderung (Bund, Bundesländer, Kommunen).

## 3. Erhaltung von landwirtschaftlichen Flächen durch Agri-PV

- 3.1 Besondere Förderung von Agri-PV durch erhöhte Fördersätze und ggf. Mindestquoten (Bund, Kommunen)
- 3.2 Ermittlung und Nutzung von Synergieeffekten von Agri-PV (Bund, Bundesländer, Forschungsinstitute)
- 3.3 Anpassung der regulatorischen Anforderungen im EEG an die neue DIN SPEC 91492 (Bund)
- 3.4 Genauere Definition des räumlich-funktionalen Zusammenhangs mit dem Betrieb im Rahmen der Außenbereichsprivilegierung (§ 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB) für hofnahe Agri-PV-Anlagen (Bund)
- 3.5 Ausweitung der Außenbereichsprivilegierung auch für Agri-PV-Anlagen größer als 2,5 Hektar (Bund)

## 4. Effektive Nutzung der Raumplanung, um landwirtschaftliche Flächen zu schützen und gleichzeitig die Energiewende voranzutreiben

- 4.1 Ausweisung von landwirtschaftlichen Vorranggebieten, um hier den Ausbau von Agri-PV zu fördern (Länder, Regionalplanung, Kommunen)
- 4.2 Erstellung von Leitfäden, Planungshinweisen und Handlungsempfehlungen für Kommunen (Bundesländer)
- 4.3 Nutzung der planerischen Gestaltungsspielräume in der Bauleitplanung und ggf. Einführung von Mindestquoten für den Ausbau von Agri-PV-Anlagen (Kommunen)
- 4.4 Erarbeitung von Flächennutzungsplänen in Zusammenarbeit mit lokalen landwirtschaftlichen Akteur:innen und Bürger:innen (Kommunen)
- 4.5 Sicherstellen, dass die Grundsteuerklasse für FF-PV-Anlagen die Wiederherstellung von landwirtschaftlicher Nutzfläche nicht behindert (Bundesländer)

4.6 Überprüfen des Umgangs mit privilegierten Gebieten (ggf. Aufnahme von Planungsvorbehalten im Privilegierungstatbestand) und Ermöglichung von Synergien mit Landwirtschaft, Biodiversitäts-, und Klimaschutz (Bund)

4.7 Regelung zur Öffnung von benachteiligten Gebieten in Einklang mit landwirtschaftlichen und naturschutzfachlichen Bedarfen bringen (Bund, Bundesländer)

## **5. Regulierung von nicht-EEG-geförderten PV-Anlagen**

5.1 Ausweitung der naturschutzfachlichen Mindestkriterien, die für EEG geförderte Anlagen gelten, auf nicht geförderte Anlagen (Bund)

5.2 Gewährleistung, dass durch den massiven Ausbau nicht-EEG-geförderter Anlagen die Ausschreibungsmenge für auf Förderung angewiesene Projekte – insbesondere für kleine private oder landwirtschaftliche Anlagen – nicht weiter sinkt (Bund)

## **6. Transparenz über Projektvorhaben und Folgenabschätzung von Gesetzen**

6.1 Einführung eines verpflichtenden, transparenten Monitorings über alle realisierten und geplanten Produktionsflächen (Bund, Bundesländer)

6.2 Umsetzung einer Folgenabschätzung über alle Gebiete und ihre (Um-)Nutzungsentwicklungen (Bund, BNetzA, Bundesländer)

6.3 Evaluierung der Umsetzung bisheriger Regelungen (Bund)

## **7. Sicherstellung von lokaler Wertschöpfung und Steigerung der Attraktivität von lokaler Solarenergieproduktion**

7.1 Einführung einer Zahlungsverpflichtung oder Akzeptanzabgabe durch das Verabschieden von Landesgesetzen zur finanziellen Beteiligung von Kommunen an Windenergie- und Photovoltaik-Freiflächenanlagen (Bundesländer)

7.2 Einführung einer gesetzlichen Pflicht der Betreiber:innen zur weiteren finanziellen Beteiligung von Gemeinden oder betroffenen Einwohner:innen im Landkreis am wirtschaftlichen Überschuss einer FF-PV-Anlage, wie z.B. in Niedersachsen durch § 6 NwindPVBetG (Bundesländer)

7.3 Frühzeitige und aktive Beteiligung der Bürger:innen durch Informations- und Austauschveranstaltungen zum PV-Ausbau durch Kommune oder Landkreis (Kommune)

7.4 Einforderung der Beteiligung einer Kommune als Gesellschafter an einer Betreibergesellschaft (Kommune)

7.5 Festlegung darüber, dass sich der Sitz der Betreibergesellschaft in dem jeweiligen Ort befindet (Kommune)

7.6 Einfordern der freiwilligen Abgabe (0,2 Cent pro Kilowattstunde, lt. § 6 Abs. 3 EEG) der Betreiber von FF-PV-Anlagen an die Kommunen (Kommune)

7.7 Gründung von Bürgerenergiegenossenschaften oder anderer interkommunaler Kooperationsformate (Kommunen)

## B) Hintergrund zu den von der AbL vorgeschlagenen Steuerungsmaßnahmen für einen landwirtschafts- und umweltverträglichen PV-Ausbau

### 1. Politische und rechtliche Rahmenbedingungen für einen gerechten Zugang zu Land

#### Situation auf dem Bodenmarkt

Seit der Finanzkrise 2007/8 wird verstärkt in landwirtschaftlichen Boden investiert, da dieser für viele eine sichere Geldanlage darstellt.<sup>4</sup> Durch eine gesetzliche Regelungslücke werden von überwiegend nicht-landwirtschaftlichen Investor:innen im Besonderen sogenannte Share Deals getätigt. Das heißt, dass große Grundstücksteile bzw. Unternehmensanteile von überwiegend nicht-landwirtschaftlichen – inzwischen auch ausländischen – Unternehmen erworben werden, die sonst durch das Grundstücksverkehrsgesetz am direkten Kauf von Flächen gehindert würden.<sup>5</sup> Der Anreiz, solche Share Deals zu tätigen, ist auch deshalb sehr hoch, da auf die erworbenen Grundstücksanteile, sofern diese weniger als 90% der gesamten Anteile ausmachen, keine Grunderwerbssteuern gezahlt werden müssen. Die Folge ist nicht nur der Ausverkauf unserer kritischen Infrastruktur, sondern massive Pacht- und Kaufpreisanstiege, welche aus der landwirtschaftlichen Urproduktion oftmals nicht mehr zu erwirtschaften sind. So hat sich der durchschnittliche Kaufpreis für landwirtschaftliche Grundstücke in zehn Jahren mehr als verdoppelt (2023 kostete 1 ha im Bundesdurchschnitt 33.430 €).<sup>6</sup> Ebenso verhält es sich mit den Pachtpreisen in vielen Bundesländern: 60 Prozent der Landwirtschaftsflächen sind in Deutschland verpachtet, rund drei Viertel aller Betriebe wirtschaften mit Pachtfläche und sind von diesen Entwicklungen in besonderem Maße betroffen.<sup>7</sup> Die Folgen der Preissteigerungen sind ein dramatisches Höfesterben, große Erschwernisse für Existenzgründer:innen und für junge Landwirt:innen und eine höhere Flächenkonzentration bei Großbetrieben. Die flächengebundenen Fördermittel über die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) verstärken diesen Prozess ebenso wie die in den letzten Jahren zunehmende innerlandwirtschaftliche Konkurrenz durch großflächigen Anbau von Energiepflanzen wie Mais und Raps.<sup>8</sup> Gleichzeitig werden aktuell täglich 55 Hektar (ha) Fläche, was umgerechnet 77 Fußballfelder entspricht, für Siedlungs- und Verkehrszwecke erschlossen.<sup>9</sup> Die dafür vorgeschriebenen Ausgleichsmaßnahmen, wie z.B. Renaturierung von Flächen und Aufforstung, ersetzen diesen Verlust nicht, sondern tragen zu dem weiteren Verlust landwirtschaftlicher Flächen bei. Insgesamt kommt es zu einer täglichen Umnutzung landwirtschaftlicher Flächen von 118 ha. Von dem in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegten Ziel, den Anstieg von Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2030 auf weniger als 30 ha pro Tag zu reduzieren und bis 2050 sogar auf 0 ha, sind wir gegenwärtig noch weit entfernt.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2024: Landwirtschaftlicher Bodenmarkt in Deutschland, (online) [BMEL – Flächennutzung + Bodenmarkt - Landwirtschaftlicher Bodenmarkt in Deutschland](#)

<sup>5</sup> Jobst Jungehülsing (2024): Australischer Investor übernimmt „Deutsche Agrar Holding“, (online) <https://www.bauernstimme.de/news/details/australischer-investor-uebernimmt-deutsche-agrar-holding-1>

<sup>6</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2023: Pachtpreise und Kaufwerte, (online) [BMEL-Statistik: Pachtpreise und Kaufwerte](#)

<sup>7</sup> ebd.

<sup>8</sup> Statista 2024: Anbaufläche von Energiepflanzen in Deutschland nach Art bis 2022, (online) [Anbaufläche von Energiepflanzen in Deutschland nach Art bis 2022 | Statista](#)

<sup>9</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2024: Landwirtschaftlicher Bodenmarkt in Deutschland, (online) <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/flaechennutzung-und-bodenmarkt/bodenmarkt-deutschland-landwirtschaft.html> und Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021, S. 270f & 374, (PDF) [Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Weiterentwicklung 2021 \(bundesregierung.de\)](#)

<sup>10</sup> ebd.

## Auswirkungen des PV-Ausbaus auf bestehende Bodenmarktverhältnisse

Auf diese bereits sehr angespannte Ausgangslage auf dem Bodenmarkt trifft nun der Ausbau von Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen (FF-PV-Anlagen). Er verstärkt die sich bereits seit vielen Jahren vollziehenden Konzentrationsprozesse von Eigentum in den Händen weniger landwirtschaftlicher und nicht-landwirtschaftlicher Personen und das damit verbundene Höfesterben. Mit dem FF-PV-Ausbau auf Agrarland steigt der Anreiz von Investor:innen, ihr Geld in Boden zu investieren und durch die Gewinne aus der Energieerzeugung hohe Renditen auf das Bodeneigentum zu erhalten. Dieses verstärkte Interesse an Investitionen führt zu einem weiteren Anstieg der Pacht- und Kaufpreise von Boden und auch die Konkurrenz um Pachtflächen nimmt zu. Landwirt:innen konkurrieren mit Projektierer:innen oder Investor:innen, die jährlich Pachteinnahmen von 3.000 bis 6.000 Euro pro Hektar in Aussicht stellen – das Zehnfache einer Landwirtschaftspacht. Damit entsteht insbesondere auf Pachtflächen ein enormer Preisdruck mit existenziellen Folgen für viele Betriebe. Auch jungen Landwirt:innen, die eine Existenz aufbauen wollen, wird der Zugang zu Land dadurch noch weiter erschwert.

## Agrarstrukturgesetze

Die beschriebene zunehmende Eigentumskonzentration sorgt nicht nur für Verteilungsungerechtigkeiten, sie schwächen auch die Vielfalt und damit die Resilienz des Ernährungssystems. Agrarstrukturgesetze, welche solche Bodenmarktdynamiken regulieren könnten, sind in einigen Bundesländern seither gescheitert.

- *Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, fordert die AbL die Verabschiedung von wirksamen Agrarstrukturgesetzen auf Bundeslandebene, welche eine Pacht-/Kaufpreibremse enthalten und Share Deals erfassen sowie regulieren (1.1).<sup>11</sup>*

## Verpachtung von Flächen in öffentlicher Hand nach Gemeinwohlkriterien

Etwa 11% der gesamten Landwirtschaftsfläche befindet sich in öffentlichen Händen (z.B. von Bund, BVVG, Bundesländer, Kommunen, kirchlichen Trägern).<sup>12</sup> Das Agrarland dieser Eigentümer:innen sollte durch den Bau von Freiflächen-PV-Anlagen nicht zur Gewinnmaximierung weniger Personen wie z.B. Investor:innen oder agrarindustrieller Betriebe genutzt werden, sondern an erster Stelle dem Gemeinwohl dienen. Öffentliche Träger sind dazu aufgefordert, ihre Gestaltungsmacht dafür zu nutzen, ortsansässige Betriebe, die regional und bedarfsorientiert vermarkten sowie Kriterien in Bezug auf Soziales, Tier- und Umweltschutz erfüllen, zu fördern.

- *Die AbL fordert Verwaltungen dazu auf, ihre Flächen nach Gemeinwohlkriterien, wie sie im Kriterienkatalog der AbL vorgeschlagen werden<sup>13</sup>, zu verpachten (1.2).*

---

<sup>11</sup> AbL e.V. 2023: Agrarstrukturgesetze. Eigentumsvielfalt erhalten und bäuerliche Betriebe sichern, (PDF) [https://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL\\_ev/Publikationen/2023\\_Positionspapier\\_Agrarstrukturgesetze\\_web.pdf](https://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Publikationen/2023_Positionspapier_Agrarstrukturgesetze_web.pdf)

<sup>12</sup> Thünen Institut 2023: Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, S. 22, (PDF) [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn067046.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067046.pdf)

<sup>13</sup> AbL e.V. 2022: Gemeinwohlverpachtung – Kriterienkatalog für die Verpachtung von Flächen in öffentlicher und privater Hand, (PDF) [https://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL\\_ev/Publikationen/2022\\_AbL\\_Gemeinwohlverpachtung.pdf](https://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Publikationen/2022_AbL_Gemeinwohlverpachtung.pdf)

## 2. Nutzung von nicht-landwirtschaftlichen Potenzialflächen für den FF-PV-Ausbau

### Ausbau von Integrierten PV-Anlagen und Speichertechnik fördern

Das im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2023 festgeschriebene PV-Ausbauziel beträgt 215 Gigawatt (GW) bis 2030 und 400 GW bis 2040. Bis Ende 2024 wurden bereits 100 GW ausgebaut.<sup>14</sup> Mindestens 50 % der PV-Anlagen sollen an oder auf Gebäuden und Lärmschutzwänden errichtet werden.

Die andere Hälfte soll mittels Freiflächen-PV-Anlagen (FF-PV) in der Fläche installiert werden. Dabei sollen bis 2030 maximal 80 GW und bis 2040 maximal 177,5 GW auf landwirtschaftlich genutzter Fläche ausgebaut werden.<sup>15</sup> Es zeichnet sich, wie im ersten Abschnitt ausgeführt, bereits jetzt sehr deutlich ab, dass der Ausbau von PV-Anlagen auf landwirtschaftlichen Flächen zu einer weiteren Verschärfung der Bodenmarktsituation führt. Es braucht deshalb einen PV-Ausbau, der in Einklang mit den Klimaschutzziele sowie den Interessen von Landwirtschaft und Naturschutz stattfindet. Eine solche Umsetzung wird u.a. vom Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme, vom Ökoinstitut und von der Stiftung Klimaneutralität für möglich erachtet. Dabei wird vor allem auf die Bedeutsamkeit der Nutzung von integrierten PV-Anlagen verwiesen, die bisher nur in sehr geringem Umfang genutzt werden. Das können schwimmende PV-Anlagen, bauwerkintegrierte (z.B. auf dem Dach oder an Fassaden) PV-Anlagen, urbane PV-Anlagen, Anlagen in Verkehrswegen bis hin zu Fahrzeug-integrierten Anlagen sein.<sup>16</sup> Auch Agri-PV-Anlagen (Kap. 3) zählen dazu (s. Abb. Anwendungen für die Integration von Photovoltaik).



**Anwendungen für die Integration von Photovoltaik.** Aus: Fraunhofer ISE 2025: Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland: S.30.

<sup>14</sup> Fraunhofer ISE 2025: Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland, S. 5, (online)

<https://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/aktuelle-fakten-zur-photovoltaik-in-deutschland.html>

<sup>15</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024: Das Solarpaket I im Überblick, (PDF), [solarpaket-im-ueberblick.pdf](#)

<sup>16</sup> Fraunhofer ISE 2025: Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland, S. 30 ff., (online)

<https://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/aktuelle-fakten-zur-photovoltaik-in-deutschland.html>

Mit entsprechender Förderung von Anlaufphasen können alle Anwendungsmöglichkeiten erprobt und Kostensenkungspotenziale durch die breitere Verwendung ermittelt werden.<sup>17</sup> Das Öko-Institut zeigt in seiner Studie „Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Deutschland“, dass bereits mit der Nutzung von Parkflächen ein Viertel (59 GW) des angesetzten Ziels von 215 GW umgesetzt werden könnte. Weitere 36 GW könnten durch Nutzung von Flächen mit hohem Versiegelungs- und Kontaminationsgrad realisiert werden. Für Seitenstreifen an Autobahnen und Schienenwegen ermittelt das Institut mit konservativer Berechnung ein Flächenpotenzial von 192 GW.<sup>18</sup> Rund 400 GW könnten laut einer Recherche der Stiftung Klimaneutralität mit PV-Modulen auf Dächern und ca. 320 GW an Fassaden installiert werden.<sup>19</sup> Eine Solarpflicht für Parkplätze, Neu- sowie Bestandsbauten würde eine breitere Nutzung dieser Potenziale fördern. Diese könnte z.B. in den Landesklimaschutzgesetzen festgelegt werden. Bei dem Ausbau müssen gleichwohl Fragen der Speichertechnik und Sektorkopplung geklärt sein, um lokale Solarstrom-Überangebote aufzufangen und die Netzstabilität zu erhöhen.<sup>20</sup>

- *Daher fordert die Abl den konsequenten Ausbau von PV-Anlagen auf nicht-landwirtschaftlichen Flächen, inklusive stationärer Speichertechnik und Kopplung mit anderen Sektoren wie E-Mobilität, Wärmepumpen und entsprechenden Speichern sowie die Umsetzung einer Solarpflicht auf neuen privaten wie gewerblichen Gebäuden und auf neuen, gewerblichen Parkplätzen. Des Weiteren sollte sich aus ökologischen, wie auch aus Gründen der Flächeneffizienz für den Weiterbetrieb von PV-Anlagen nach Ende ihrer Förderung eingesetzt werden. Die meisten der Anlagen sind technisch noch in Stand und können weiterhin Strom produzieren (2.1/2.2./2.3).*

---

<sup>17</sup> Aktuell wird weniger als 10% des Dach-, und weniger als 1% des Fassadenflächenpotenzials genutzt (ebd.)

<sup>18</sup> Ökoinstitut e.V. 2024: Überblicksstudie. Photovoltaik-Freiflächen-Anlagen in Deutschland, S.24f, (PDF)

[https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/PVFFA\\_Uebersichtsstudie.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/PVFFA_Uebersichtsstudie.pdf)

<sup>19</sup> Stiftung Klimaneutralität 2021: Photovoltaik (PV) – Potenziale. Literaturrecherche, S.6, (PDF) [2021-02-18-PV-Potentiale-Literaturrecherche.pdf](#)

<sup>20</sup> Science Media Center Germany 2025: Solarenergie: Gesetzentwurf zur Vermeidung von Stromüberschüssen, (online) [Solarenergie: Gesetzentwurf zur Vermeidung von Stromüberschüssen](#)



### 3. Durch Agri-PV die landwirtschaftliche Nutzfläche erhalten

#### Landwirtschaft und Energieproduktion auf einer Fläche

Agri-PV-Anlagen ermöglichen eine kombinierte Nutzung ein und derselben Fläche für landwirtschaftliche Produktion als Hauptnutzung und für eine parallele Energieerzeugung. Flächennutzungskonflikte können durch die Erhaltung der fruchtbaren landwirtschaftlichen Böden und der weiterhin möglichen Nahrungsmittelproduktion verhindert werden.<sup>21</sup> Das Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE stellt – neben anderen Forschungsgruppen – fest, dass sich in einer Agri-PV-Anlage grundsätzlich alle Pflanzen kultivieren lassen, der Ertrag hänge vor allem vom Lichtbedarf der Pflanze ab. Je nach Kultur und klimatischen Bedingungen kann es zu Ertragssteigerungen sowie auch Ertragseinbußen kommen.<sup>22</sup> Letztere können aber durch eine Diversifizierung des Einkommens der Betriebe durch den Eigenverbrauch und den Verkauf von Solarstrom kompensiert werden.

Das Öko-Institut ermittelt ein Ertragspotenzial für Agri-PV in Kombination mit dem Anbau von Dauerkulturen von 297 GW<sup>23</sup>, was das Ausbauziel von 215 GW bis 2030 bereits übersteigen würde. Gleichzeitig haben Agri-PV-Anlagen eine hohe Landnutzungseffizienz: Auf einer Fläche von 1 Mio. ha, auf der in Deutschland Energiemais angebaut wird, könnte bei Umwidmung in Agri-PV unter Idealbedingungen bis zu 600 GW Strom erzeugt werden.<sup>24</sup> Das entspricht fast dem Dreifachen des angestrebten PV-Ausbauziels bis 2030. Während Agri-PV weltweit bereits im GW-Maßstab genutzt wird, gibt es in Deutschland aber erst wenige Systeme. Aktuell verringern die höheren Kosten für Agri-PV-Anlagen bzw. die geringere Grundrente auf diesen Flächen die Attraktivität des Ausbaus von Agri-PV.

- *Daher fordert die AbL die Sicherstellung, dass Betreiber:innen von Agri-PV-Anlagen einen erhöhten Fördersatz erhalten, um den Ausbau dieser Anlagen attraktiver zu gestalten<sup>25</sup> (3.1).*

#### Synergieeffekte von Agri-PV ermitteln und nutzen

Bereits erforschte Synergieeffekte, die auch zu Ertragssteigerungen führen können, sind u.a. der Schutz der Fläche vor extremen Witterungsbedingungen, denn Agri-PV-Anlagen können Kulturschutzmaßnahmen wie Hagelnetze ersetzen.<sup>26</sup> Sie können Schatten oder Windschutz für Weidetiere bieten oder auch als Prädatoren-Schutz (Schutz vor Beutegreifern aus der Luft v.a. von Geflügel- und Jungtieren) dienen. Darüber hinaus haben PV-Module in Agri-PV-Anlagen einen höheren Wirkungsgrad als in üblichen FF-PV-Anlagen. Da der Wirkungsgrad eines Moduls mit ansteigender Umgebungstemperatur ab 25 °C sinkt, entfalten Agri-PV-Module gegenüber FF-PV-Modulen eine höhere technische Wirksamkeit. Durch die Verdunstung von Wasser herrscht ein anderes Mikroklima, wodurch sich die Agri-PV-Module deutlich weniger erhitzen.<sup>27</sup>

- *Die Bundesregierung ist daher dazu aufgefordert, diese konkreten Synergieeffekte zu erkennen und die Nutzung von Agri-PV endlich attraktiver zu gestalten – nicht nur durch höhere Fördersätze, sondern auch durch Standardisierung und damit einhergehender Reduktion von Kosten (3.2).<sup>28</sup>*

<sup>21</sup> Fraunhofer ISE 2024: Agri-Photovoltaik: Chance für Landwirtschaft und Energiewende, (online) [Agri-Photovoltaik: Chance für Landwirtschaft und Energiewende](#)

<sup>22</sup> Fraunhofer ISE 2024: Agri-Photovoltaik, (online), <https://www.agri-pv.org/de/das-konzept/die-rolle-der-landwirtschaft/>

<sup>23</sup> Ökoinstitut e.V. 2024: Überblicksstudie. Photovoltaik-Freiflächen-Anlagen in Deutschland, S. 23, (PDF) [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/PVFFA\\_Ueberblicksstudie.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/PVFFA_Ueberblicksstudie.pdf)

<sup>24</sup> Fraunhofer ISE 2025: Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland, S. 30f, (online) <https://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/aktuelle-fakten-zur-photovoltaik-in-deutschland.html>

<sup>25</sup> Das Untersegment für besondere Solaranlagen (Agri-, Parkplatz-, Floating- und Moor-) des Solarpaket I, in welchem eine höhere Förderung für Agri-PV-Anlagen mit einem Höchstwert von 9,5 ct/kWh sichergestellt wurde, befindet sich derzeit – Stand 2.4.25 – noch in der beihilferechtlichen Prüfung durch die EU Kommission, (online) <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/FAQ/Solarpaket/faq-solarpaket.html>

<sup>26</sup> Fraunhofer ISE 2025: Synergien durch doppelte Landnutzung. Schutz der Landwirtschaft, (online) <https://www.agri-pv.org/de/synergien/kulturschutz/>

<sup>27</sup> Fraunhofer ISE 2025: Synergien durch doppelte Landnutzung. Technische Synergien, (online) <https://www.agri-pv.org/de/synergien/technische-synergien/>

<sup>28</sup> Ökoinstitut e.V. 2024: Überblicksstudie. Photovoltaik-Freiflächen-Anlagen in Deutschland, S. 25, (PDF) [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/PVFFA\\_Ueberblicksstudie.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/PVFFA_Ueberblicksstudie.pdf)

## Regulatorische Anforderungen im EEG anpassen und DIN SPEC 91492 anwenden

Die Einhaltung der Normen nach DIN SPEC 91434 ist aktuell Vorgabe für eine Förderung von Agri-PV-Anlagen nach dem EEG. Hier werden jedoch Anforderungen an die Nutztierhaltung in Agri-Photovoltaik-Systemen nicht genauer beschrieben, weshalb es – so berichten Landwirt:innen – zu Herausforderungen bei der Genehmigung kommen kann. Um die Nutztierhaltung und Agri-PV förderfähig zu machen, gibt es seit 2024 die neue DIN SPEC 91492.<sup>29</sup> Leider werden die Förderungen durch das EEG für Agri-PV-Anlagen jedoch bis heute nicht nach der neuen DIN SPEC geregelt. Stattdessen orientieren sich die regulatorischen Anforderungen im EEG und in der Festlegung der Bundesnetzagentur weiterhin an der alten DIN SPEC 91434.<sup>30</sup>

- *Die AbL fordert die Anpassung der regulatorischen Anforderungen im EEG an die neue DIN SPEC 91492 (3.3).*

## Außenbereichsprivilegierung aktuell wenig praxistauglich

Diese und auch die anderen Maßnahmen würden dann auch dazu beitragen, dass die bau-planerische Erleichterung von Agri-PV-Anlagen auf hofnahen Flächen mehr zum Einsatz kommt. Die Außenbereichsprivilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB für hofnahe – bis zu 25.000 m<sup>2</sup> große – Agri-PV-Anlagen ermöglicht den Bau dieser Anlagen ohne Bebauungsplan und kann dadurch kostensparender realisiert werden.<sup>31</sup> Allerdings soll die Anlage in einem „räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb“ stehen. Eine fehlende Definition für diese Vorgabe führt zu Verunsicherung.

- *Die AbL fordert die Bundesregierung dazu auf, hier Klarheit zu schaffen und die Vorgabe des räumlich-funktionalen Zusammenhangs so zu definieren, dass sie dem Ausbau von Agri-PV-Anlagen nicht länger im Wege steht, z.B. durch eine Genehmigungsfreigabe für Agri-PV für jeden Betriebsstandort. Die AbL fordert darüber hinaus eine Ausweitung der Privilegierung auf größere Agri-PV-Anlagen (3.4/3.5).*

Der SolarInput e.V. geht sogar noch weiter und schlägt vor, Agri-PV-Anlagen wie übliche Kulturschutzmaßnahmen zu behandeln und gänzlich von Bebauungsplänen zu befreien.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> DIN SPEC 91492 2024: Agri-Photovoltaik-Anlagen – Anforderungen an die Nutztierhaltung, (PDF) [https://www.laves.niedersachsen.de/download/210772/DIN\\_Spec\\_Agri\\_PV\\_Tierhaltung.pdf](https://www.laves.niedersachsen.de/download/210772/DIN_Spec_Agri_PV_Tierhaltung.pdf)

<sup>30</sup> Energiezukunft 2024: Solarpaket, (online) <https://www.energiezukunft.eu/erneuerbare-energien/solarenergie/noch-hakt-es-bei-ausschreibungen-fuer-agri-photovoltaik>

<sup>31</sup> Stiftung Umweltenergierecht 2024: Studienzusammenfassung, (PDF) [https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/02/Stiftung\\_Umweltenergierecht\\_Zusammenfassung\\_ZUR\\_Agri-PV\\_Otto\\_Wegner.pdf](https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/02/Stiftung_Umweltenergierecht_Zusammenfassung_ZUR_Agri-PV_Otto_Wegner.pdf)

<sup>32</sup> Solarinput: Agri-Photovoltaik – Handlungsempfehlungen, (online) <https://solarinput.de/schwerpunkte/agri-pv/handlungsempfehlungen/>

## 4. Raumplanung effektiv nutzen, um landwirtschaftliche Flächen zu schützen und gleichzeitig die Energiewende voranzutreiben

### Die Rolle von Raum- und Regionalplanung zum Schutz von landwirtschaftlichen Flächen

Der Raum- und Regionalplanung mit adäquater Bürger:innen-Beteiligung kommen in der Förderung von Agri-PV eine besondere Rolle zu. Die Raumordnungspläne der Bundesländer sowie entsprechende Regionalpläne haben eine besondere Funktion: sie dienen der Flächenvorsorge und Zukunftssicherung von Flächen und haben damit auch eine restriktive Funktion.<sup>33</sup> Sie können Gebiete beispielsweise als Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete beschreiben. In regionalen Raumordnungsplänen werden die Grundsätze und Ziele der landesweiten Raumordnungspläne konkretisiert. Hier können z.B. Vorranggebiete für die Landwirtschaft festgelegt werden. Der Ausbau von PV-Anlagen auf diesen Gebieten muss dann mit den definierten landwirtschaftlichen Zwecken vereinbart oder bei Zielkonflikten ausgeschlossen werden.<sup>34</sup> Das hieße konkret, dass bei Vorrangflächen für die Landwirtschaft FF-PV Anlagen ausgeschlossen, aber Agri-PV-Anlagen gefördert werden können.

- *Die AbL fordert Planungsbehörden dazu auf, landwirtschaftliche Vorranggebiete vermehrt auszuweisen, um hier den Ausbau von Agri-PV zu fördern (4.1).*

An diese Regionalpläne haben sich Kommunen in ihrer Bauleitplanung zu halten. Umgekehrt finden im Rahmen des sog. Gegenstromprinzips die „Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von den Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen“<sup>35</sup> Einzug in die Regionalplanung.

### Erstellung von Planungshilfen und Leitfäden durch die Länder

Die konkrete Steuerung des Ausbaus der Solarenergie obliegt zwar der kommunalen Ebene. Insbesondere kleinere Kommunen sind mit der Planung und Umsetzung von PV-Anlagen aber oftmals überfordert bzw. geraten von Projektierer:innen und Investor:innen unter Druck. In dieser Situation ist es schwer, einen vorausschauenden, landwirtschafts- und umweltverträglichen PV-Ausbau zu realisieren, geschweige denn wichtige Akteur:innen aus der Landwirtschaft oder grundsätzlich die lokale Bevölkerung in die Prozesse miteinzubeziehen. Umso wichtiger ist die Unterstützung der Bundesländer durch Handlungsleitfäden, welche die Kommunen für die Steuerung und Gestaltung des PV-Ausbaus nutzen können. Das Land Niedersachsen benennt in seiner Handreichung an die Kommunen z.B. konkrete Flächen, welche der Grünlandbewirtschaftung oder der Landwirtschaft im Allgemeinen vorbehalten sind.<sup>36</sup> Brandenburg schlägt vor, zunächst Flächen mit einem hohen Versiegelungsgrad zu nutzen.<sup>37</sup> Wenn Handlungsleitfäden vorliegen, die landwirtschaftliche sowie naturschutzfachliche Belange berücksichtigen, kann ein Ratsbeschluss im Gemeinderat der Kommune eingeholt werden, um eine höhere Verbindlichkeit zu erreichen. Zudem kann sich die Kommune so auf Projektanfragen vorbereiten und diese systematisch beantworten. Es bedarf grundsätzlich einer differenzieren Regional- und Kommunalplanung, die einerseits landwirtschaftliche Belange konsequent berücksichtigt, aber gleichzeitig Planungsprozesse effizient und schnell umsetzt.

- *Die AbL spricht sich dafür aus, dass die Bundesländer Kommunen beim PV-Ausbau unterstützen, indem sie ihnen umfassende Leitfäden/Handlungsempfehlungen<sup>38</sup> zur Verfügung stellen, an denen sich die Kommunen orientieren können und die Kriterien für einen landwirtschafts- und umweltverträglichen PV-Ausbau enthalten (4.2).*

<sup>33</sup> Dietmar Scholich 2018: Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet, (PDF) <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/2023-01/Vorranggebiet%2C%20Vorbehaltsgebiet%20und%20Eignungsgebiet.pdf>

<sup>34</sup> Umweltbundesamt 2022: S. 228, (PDF, s. Fußnote 2)

<sup>35</sup> Boas Kümper 2018: Gegenstromprinzip, (PDF), <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Gegenstromprinzip.pdf>

<sup>36</sup> Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2022: Arbeitshilfe Solarplanung, (PDF) [https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/raumordnung\\_landesplanung/arbeitshilfen/arbeitshilfe-zur-planung-von-freiflachen-photovoltaikanlagen-in-niedersachsen-216732.html](https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/raumordnung_landesplanung/arbeitshilfen/arbeitshilfe-zur-planung-von-freiflachen-photovoltaikanlagen-in-niedersachsen-216732.html)

<sup>37</sup> Land Brandenburg 2023: Gemeinsame Arbeitshilfe Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA), (PDF) <https://mleuv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Gemeinsame-Arbeitshilfe-PV-FFA.pdf>

<sup>38</sup> Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende 2025: Handreichung der Länder zu Naturschutz und Solarparks, (online) <https://www.naturschutz-energiewende.de/publikationen/handreichungen-der-laender-zu-naturschutz-und-solarparks/>

## Die Rolle von Kommunen zum Erhalt landwirtschaftlicher Flächen

Im Rahmen der Bauleitplanung auf kommunaler Ebene wird zunächst ein Flächennutzungsplan entwickelt. In § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB heißt es:

*„Im Flächennutzungsplan ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen.“*

Hier werden z.B. Flächen zur Energieerzeugung festgelegt, Flächen für Landwirtschaft, Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft u.v.m. In dem daran anschließenden Bebauungsplan werden dann rechtsverbindliche Festsetzungen vorgenommen. Dabei lässt sich zwischen angebotsbezogenen und vorhabenbezogenen Bebauungsplänen unterscheiden. Erstere werden von den Kommunen mit bürgerlichen Beteiligungsmöglichkeiten<sup>39</sup> erstellt. Sie sind ein wichtiges Instrument, um Gemeinwohlinteressen in der Planung stark zu machen. Projektierer:innen müssen sich an diesen orientieren. Mit Vorsicht zu behandeln sind die vorhabenbezogenen Bebauungspläne. Denn in diesem Verfahren können Investor:innen, d.h. Vorhabenträger, selbst Einfluss auf die Planung nehmen, was Gemeinwohlinteressen entgegenstehen kann.<sup>40</sup>

Weiter kann abhängig von den agrarstrukturellen Gegebenheiten die Einführung von Agri-PV-Mindestquoten zur Verringerung von Flächennutzungskonflikten beitragen. Hierbei muss sichergestellt werden, dass diese Kontingente nicht durch wenige Großbetriebe ausgeschöpft, sondern dass kleine Betriebe in die Planungen explizit einbezogen werden.

- *Die AbL fordert die Gemeinden dazu auf, ihre planerischen Gestaltungsspielräume im Sinne des Gemeinwohls zu nutzen und angebotsbezogene Planungsverfahren zu nutzen. Es gilt auf kommunaler Ebene zu überprüfen, ob eine Einführung von Agri-PV-Mindestquoten den Ausbau von Agri-PV-Anlagen bestärken und damit die kombinierte Nutzung von Nahrungsmittel-, und Energieerzeugung ermöglichen kann (4.3).*

## Landwirtschaftlich und naturschutzfachlich relevante Kriterien auf kommunaler Ebene berücksichtigen

Die Flächennutzungspläne ermöglichen eine Ausweisung von Gebieten, die im Einklang mit landwirtschaftlichen und naturschutzfachlichen Belangen stehen.

- *Die AbL spricht sich dafür aus, dass kommunale Planungs-, und Steuerungsinstrumente in den Flächennutzungs- und anschließenden Bebauungsplänen genutzt werden, welche zur strukturellen Berücksichtigung landwirtschaftlicher und naturschutzfachlicher Belange beitragen (4.4).*

---

<sup>39</sup> Bürger:innen und Verbände, wie die AbL, haben in diesem Verfahren bei adäquater Öffentlichkeitsbeteiligung zwei Mal die Möglichkeit, Stellung zu beziehen (siehe Dialogforum: Beteiligen und mitgestalten, (online) <https://www.dialogforum-energie-natur.de/photovoltaik/beteiligen/>)

<sup>40</sup> Stephan Mitschang 2018: Flächennutzungsplan, S. 689, (PDF) <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Fl%C3%A4chennutzungsplan.pdf>

### Dabei sollten folgende Handlungsspielräume besonders genutzt werden:

- Bestimmung von Vorrangflächen für die Landwirtschaft, die nicht für den FF-PV-Ausbau genutzt werden
- Ausweisung von hochwertigen Ackerböden und Flächen, die aktiv landwirtschaftlich genutzt werden, für den ausschließlichen Ausbau von Agri-PV-Anlagen
- Bevorzugung von versiegelten Flächen für den PV-Ausbau
- Verringerung von mit dem FF-PV-Ausbau einhergehenden Flächenverlusten durch Umsetzung von möglichst effizienten Kompensationsmaßnahmen und einem möglichst effizienten Ausbau der nötigen Stromtrassen
- Begrenzung des FF-PV-Ausbaus auf den nötigen, an den Klimazielen orientierten Bedarf<sup>41</sup>
- Förderung der Vernetzung unterschiedlicher Lebensräume beim Bau und bei der Bewirtschaftungsweise jeglicher PV-Anlagen
- Absicherung über den Rückbau von FF-PV-Anlagen auf landwirtschaftlichen Flächen und Gewährleistung der Wiederherstellung des ursprünglichen landwirtschaftlichen Nutzungsstatus bzw. Klärung von Haftungs-, und Kompensationsfragen im Falle einer Statusänderung<sup>42</sup>

### Überprüfung von Grundsteuer-, und Erbschaftsregelungen

Bundesweit fallen landwirtschaftliche Flächen, auf denen FF-PV-Anlagen betrieben werden, von der Grundsteuerklasse A in die teurere Grundsteuerklasse B. Eine Ausnahme bildet Bayern. Hier bleiben die Flächen, sofern vertraglich festgelegt wird, dass die Flächen nach dem Rückbau wieder landwirtschaftlich genutzt werden, in der Grundsteuerklasse A. Für Agri-PV-Anlagen bleibt es in jedem Fall bei der Grundsteuer A, da hier die landwirtschaftliche Nutzung ohne Unterbrechung fortgesetzt wird. Gerade in Situationen von Hofübergaben ist wichtig zu bedenken, dass landwirtschaftliche Flächen, die bisher in der Grundsteuerklasse A lagen, durch den Bau einer FF-PV-Anlagen in die Grundsteuerklasse B fallen und damit die steuerlichen Begünstigungen der Erbschafts- und Schenkungssteuer nicht mehr gelten.<sup>43</sup>

- *Es gilt zu überprüfen, ob eine reduzierte Grundsteuer B beim Ausbau von FF-PV-Anlagen sowie eine Regelung zum sofortigen Wechsel in Grundsteuer A nach Beendigung des Anlagebetriebs umgesetzt werden sollte, auch um die Wiederherstellung landwirtschaftlicher Flächen zu fördern. Bei verpachteten Flächen muss sichergestellt werden, dass der Anlagebetreiber sich für einen Rückbau zum ursprünglichen Zustand verpflichtet, damit die Fläche wieder in die Grundsteuerklasse A fällt (4.5).*

### Umgang mit privilegierten Gebieten überprüfen

Im EEG wird eine Kategorisierung von „privilegierten Gebieten“ vorgenommen. PV-Anlagen sind hier grundsätzlich genehmigungsfähig und erfordern kein Bauleitplanungsverfahren und keine Öffentlichkeitsbeteiligung wie sonst vorgeschrieben.<sup>44</sup> Bei den privilegierten Gebieten handelt es sich um Flächen, die sich bis 200 Meter auf einer Fläche längs von Autobahnen oder Schienenwegen des übergeordneten Netzes mit mindestens zwei Hauptgleisen befinden (nach § 35 Abs. 1 Baugesetzbuch). Sie werden durch ihren privilegierten Status besonders stark für den Ausbau von FF-PV-Anlagen nachgefragt. Gleichzeitig liegen viele Acker- und Grünlandflächen in diesen Gebieten und sind unzählige Betriebe nun von den Auswirkungen der im EEG festgelegten Regularien betroffen.<sup>45</sup> Der grundsätzliche

<sup>41</sup> Wie es z.B. die Stadt Buchen umsetzt (<https://www.buchen.de/images/wirtschaft/Freiflaechenphotovoltaik-Kriterien-04072022.pdf>)

<sup>42</sup> Diese kann beispielsweise eintreten, wenn sich die Ackerfläche im Laufe der Zeit in ein Landschaftsschutzgebiet entwickelt

<sup>43</sup> Ecovis 2022: Grundsteuer: Was gilt für verpachtete Photovoltaik-Freiflächenanlagen?, (online) [Grundsteuer: Was gilt für verpachtete Photovoltaik-Freiflächenanlagen? - ECOVIS Deutschland](#)

<sup>44</sup> Der Gesetzgeber hält diese Erweiterung der Privilegierungstatbestände von Vorhaben im Außenbereich für gerechtfertigt, da die Flächen entlang von Autobahnen und Schienenwegen ohnehin durch „optische und akustische Belastungen vorgeprägt“ sind (Deutscher Bundestag 2022: Drucksache 20/4704, S.17, (PDF) <https://dserver.bundestag.de/btd/20/047/2004704.pdf>)

<sup>45</sup> Ca. 69,5% der privilegierten Flächen sind Ackerland, 14,1% Dauergrünland, ca. 23% entfallen auf andere und auf Naturschutzflächen (Thünen Institut 2023: Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, S. 37, (PDF) [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn067046.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn067046.pdf))

Entscheidungsspielraum von Kommunen über Freigabe oder Ausschluss von Flächen ist an dieser Stelle stark eingeschränkt. Entgegenstehen können diesen privilegierten Flächen nur öffentliche Belange, die in § 35 Abs. 3 BauGB näher definiert werden, z.B. die „Beeinträchtigung von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur“. Da mit den Neuerungen im EEG 2023 die Errichtung und der Betrieb von Erneuerbaren-Energien-Anlagen als „im überragenden öffentlichen Interesse“ (§ 1 EEG) definiert wurden, kann davon ausgegangen werden, dass andere Belange stets untergeordnet und somit jegliches Vorhaben in privilegierten Gebieten – ohne Einfluss der jeweiligen Kommune oder einer Öffentlichkeit – genehmigt wird.

- *Die AbL fordert, dass insbesondere auf den privilegierten Flächen, die landwirtschaftlich genutzt werden, vorrangig Agri-PV-Anlagen gebaut werden sowie grundsätzlich Flächennutzungssynergien mit Landwirtschaft und Naturschutz geschaffen werden können. Es ist darüber hinaus zu überprüfen, inwiefern ein Planungsvorbehalt<sup>46</sup> nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in den Privilegierungstatbestand aufgenommen werden sollte und Gemeinden dadurch eine Beteiligungsmöglichkeit eingeräumt werden kann (4.6).*

### **Regelung zur Öffnung von benachteiligten Gebieten in Einklang mit landwirtschaftlichen Interessen bringen**

Benachteiligte Gebiete werden von Bundesländern dort ausgewiesen, wo wegen naturbedingter Nachteile, z.B. Bergregionen oder Flächen mit geringer Bodenqualität, weniger Ertrag erwirtschaftet werden kann. Aktuell befindet sich bundesweit etwa 43,5 % der landwirtschaftlich genutzten Flächen in benachteiligten Gebieten.<sup>47</sup>

Mit dem Solarpaket I sind diese Gebiete seit 2024 für die Bebauung mit Solarparks freigegeben und können erst dann von den Ländern ausgeschlossen werden (Opt-Out-Option), wenn bereits mindestens 1 % der landwirtschaftlichen Fläche für FF-PV-Anlagen genutzt wird.<sup>48</sup> Ein Bauplanverfahren braucht es auf diesen Flächen im Gegensatz zu den privilegierten Gebieten immer noch, womit die Mitwirkungsmöglichkeit von Kommunen sichergestellt ist. Dennoch sorgt die Öffnung benachteiligter Gebiete für Verunsicherung der landwirtschaftlichen Betriebe, welche Flächen in diesen Gebieten bewirtschaften. Einigen Betrieben wurden bereits durch private oder öffentliche Eigentümer Pachtland entzogen. Andere mussten Flächen aufgrund der starken Konkurrenz und nicht mehr bezahlbarer Preise aufgeben. Je nach Anteil der Fläche benachteiligter Gebiete sind manche Bundesländer von dieser Regelung mehr oder weniger betroffen. Landwirt:innen aus Rheinland-Pfalz berichten z.B., dass ein Großteil der benachteiligten Gebiete im ökologisch wertvollen Hinterland liegt, wo wenig Menschen wohnen, die die produzierte Energie nutzen. Es stellt sich daher nicht nur die Frage, ob die Ausweisung von benachteiligten Gebieten naturschutzfachlich sinnvoll ist, sondern auch, warum hier faktisch der Zubau mit FF-PV vereinfacht wird, nicht aber der Bau von Agri-PV-Anlagen in der Nähe von Ballungszentren, wodurch landwirtschaftliche Fläche erhalten bliebe.

- *Entsprechend sollte die Nutzung dieser Gebiete kritisch abgewogen, Rücksicht auf die Interessen der lokalen landwirtschaftlichen Betriebe, die Flächen in diesen Gebieten bewirtschaften, genommen und Landwirt:innen in die Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden (4.7).*

---

<sup>46</sup> Dieser würde es Kommunen ermöglichen einen Vorbehalt, wie z.B. agrarstrukturelle Belange, anzumelden, um z.B. anstelle von FF-PV-Anlagen Agri-PV-Anlagen zu errichten.

<sup>47</sup> Ökoinstitut e.V. 2024: Überblicksstudie. Photovoltaik-Freiflächen-Anlagen in Deutschland, S.22, (PDF) [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/PVFFA\\_Ueberblicksstudie.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/PVFFA_Ueberblicksstudie.pdf)

<sup>48</sup> Bundesregierung 2023: Gemeinsames Pressepapier BMWK, BMUV, BMEL, (PDF) [Pressepapier Flächen für die Photovoltaik](#)

## 5. Regulierung von nicht-EEG-geförderten Anlagen

Bereits ab 50 MV rentiert sich eine FF-PV-Anlage auch ohne EEG-Förderung. Sogenannte Power Purchase Agreements (PPA) ermöglichen Anlagenbetreiber:innen die Stromabnahme.<sup>49</sup> Auf den Seiten des *pv magazine Deutschland* heißt es, dass im Jahr 2024 50 % der zugebauten Anlagen ohne EEG-Förderung auskamen. Dabei handelt es sich hier meist um sehr große Projekte, die in der Freifläche realisiert werden.<sup>50</sup> Auch das Thünen-Institut stellt fest, dass die Flächensteuerung von FF-PV-Anlagen über das EEG zunehmend an Wirksamkeit verliert.<sup>51</sup> Da Anlagen mit PPA von der Gesamtmenge der bundesweit ausgebauten PV-Anlagen (215 GW bis 2030) abgezogen werden, folgt daraus: je mehr PPA-Anlagen ohne EEG-Förderung gebaut werden, desto weniger geförderte Anlagen werden ausgeschrieben.

Das bedeutet nicht nur einen potenziellen Nachteil für auf Förderung angewiesene Betreiber:innen, sondern auch für den Umweltschutz. Da diese Anlagen nicht den förderbezogenen Vorgaben<sup>52</sup> des EEG unterliegen, sind sie nicht an die naturschutzrechtlichen Mindestkriterien des EEGs gebunden. Von fünf naturschutzfachlichen Mindestkriterien müssen Betreiber:innen geförderter Anlagen mindestens drei erfüllen.<sup>53</sup>

- *Die AbL spricht sich dringend dafür aus, dass auf Bundesebene geklärt wird, inwiefern eine Regulierung von nicht-geförderten Anlagen eingeführt werden kann, sodass naturschutzfachliche Mindestkriterien eingehalten werden und auch weiterhin Flächen für EEG-geförderte Anlagen zur Verfügung stehen (5.2).*

## 6. Transparenz über Projektvorhaben und Folgenabschätzung von Gesetzen

### Einführung eines umfassenden Flächenmonitorings

Bisher gibt es keinen bundesweiten, transparenten Überblick über die Entwicklungen der Flächennutzung und -umnutzung. Auch das Marktstammdatenregister der Bundesnetzagentur erfasst lediglich PV-Anlagen, die bereits ans Netz angeschlossen sind.<sup>54</sup> Überproportionale Konzentrationen von geplanten PV-Projekten können so nicht erfasst werden. Dabei wäre ein Monitoring wichtig, um lokalen Verzerrungen von Bodenpreisen rechtzeitig entgegenwirken zu können und um sicherzustellen, dass regionale PV-Ausbau-Kontingente nicht von wenigen Investor:innen oder Großbetrieben ausgeschöpft werden. Dafür muss nicht nur ein adäquater Informationsfluss zwischen allen Raumplanungsebenen (s. Abb. Räumliche Gesamtplanung<sup>55</sup>) hergestellt werden, sondern auch die öffentliche, überregionale Einsicht entsprechender Planungen bis hin zur Bauleitplanung in den Kommunen.

<sup>49</sup> Tagesspiegel Background 2025: Drittel neuer Freiflächen-PV läuft ohne Förderung, (online)

<https://background.tagesspiegel.de/energie-und-klima/briefing/drittel-neuer-freiflaechen-pv-laeuft-ohne-foerderung>

<sup>50</sup> Zum Beispiel wurden im Februar 2024 383 Megawatt durch nur fünf Projekte mit Leistungen zwischen 30 und 162 Megawatt installiert (<https://www.pv-magazine.de/2024/03/21/photovoltaik-anlagen-ohne-eeg-foerderungen-machen-im-februar-40-prozent-des-zubaus-aus/>)

<sup>51</sup> Thünen Institut 2023: Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, S. 37, (PDF) [Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland](#).

<sup>52</sup> Gleichwohl gelten nicht-förderbezogene Regelungen unabhängig vom Förderanspruch (Bundesnetzagentur 2025: Solaranlagen und andere EE-Anlagen, (online)

<https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/ErneuerbareEnergien/Solaranlagen/start.html>)

<sup>53</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024: Naturschutzfachliche Mindestkriterien bei PV-Freiflächenanlagen, (PDF)

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/leitfaden-naturschutzfachliche-mindestkriterien-bei-pv-freiflaechenanlagen.html>

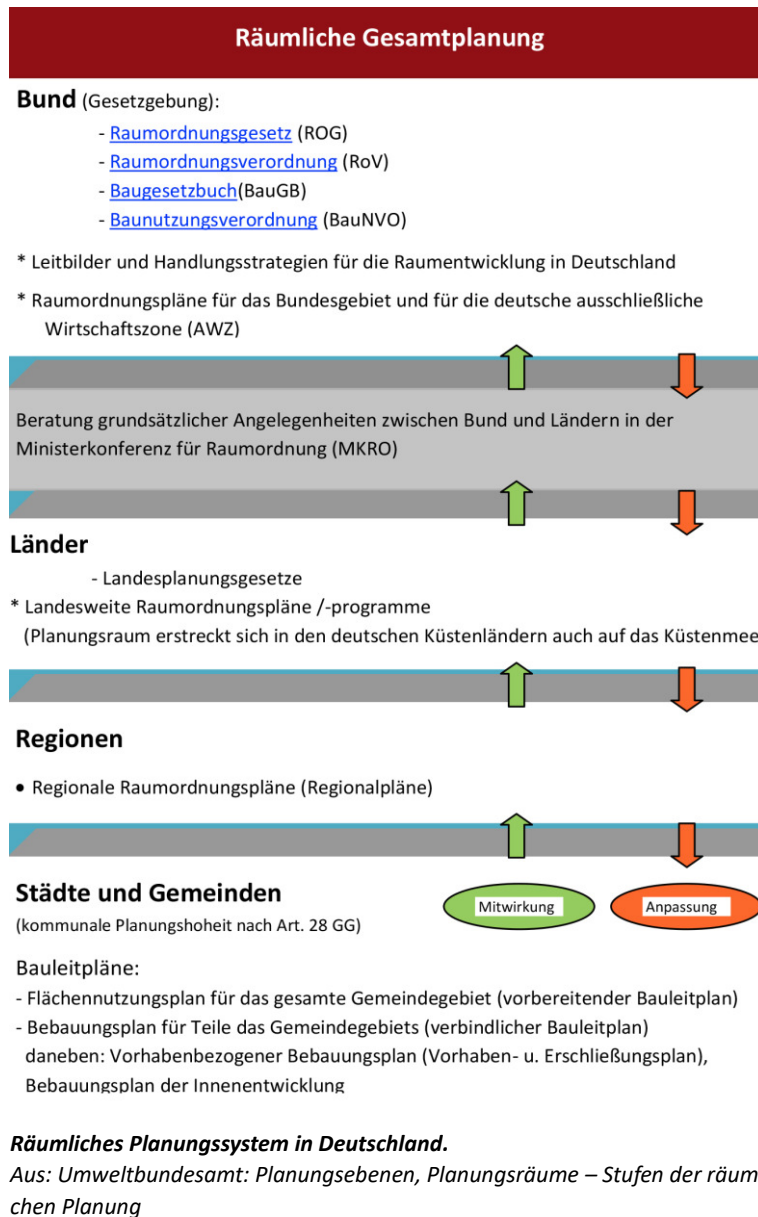
<sup>54</sup> Verbraucherzentrale 2024: Marktstammdatenregister: Das müssen Sie bei Solaranlage und Co. wissen, (online)

<https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/energie/erneuerbare-energien/marktstammdatenregister-das-muessen-sie-bei-solaranlage-und-co-wissen-33124>

<sup>55</sup> Umweltbundesamt 2020: Planungsebenen, Planungsräume - Stufen der räumlichen Planung, (online)

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/planungsinstrumente/planungsebenen-planungsraeume-stufen-der#landerebene>

- Die Abl fordert ein umfassendes Flächenmonitoring über alle Gebiete, um stattfindende Entwicklungen auf dem Bodenmarkt grundsätzlich sowie den PV-Ausbau betreffend adäquat einschätzen und auf dieser Grundlage Maßnahmen treffen zu können (6.1).



### Nutzung des Flächenmonitorings zur Folgenabschätzung

Die Daten des Flächenmonitorings müssen dringend für eine Folgenabschätzung genutzt werden. Auch müssen bestehende und künftige Gesetze auf ihre Wirkung überprüft und diese Erkenntnisse evaluiert werden. Beispielsweise ist eine Folgenabschätzung für § 2 des EEG umzusetzen, in dem es heißt: „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.“

- Die Abl fordert für bestehende und künftige Gesetze, die den Bodenmarkt und die Entwicklungen der landwirtschaftlichen Flächen betreffen eine Folgenabschätzung, die das nationale Flächenmonitoring mit einbezieht. Mit Hilfe des Monitorings und der Folgeabschätzungen sollte darüber hinaus ein breit aufgestelltes Beratungsgremium – dem auch landwirtschaftliche Verbände angehören – gegenwärtige Regeln evaluieren und gegebenenfalls Anpassungen vorschlagen (6.2/6.3).



## 7. Sicherstellung von lokaler Wertschöpfung und Steigerung der Attraktivität von lokaler Solarenergieproduktion

Für geförderte wie nicht-geförderte Anlagen gilt es, Mechanismen einzuführen, welche eine lokale Wertschöpfung gewährleisten. Durch die bundesgesetzliche Regelung des § 6 EEG 2023 wird den Kommunen bereits eine finanzielle Beteiligung auf Basis einer freiwilligen Vereinbarung mit Anlagenbetreiber:innen ermöglicht. § 6 Abs. 3 EEG erlaubt eine Abgabe der FF-PV-Anlagen-Betreiber:innen von 0,2 Cent pro Kilowattstunde der tatsächlich eingespeisten Strommenge an die Gemeinden als einseitige Zuwendung. Allerdings gibt es darüber hinaus weitere Möglichkeiten zur finanziellen Beteiligung von Bürger:innen - sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene.

- *Die AbL fordert wirksame Mechanismen und die Nutzung der Handlungsmöglichkeiten zur Gewährleistung einer Wertschöpfung auf lokaler Ebene von geförderten wie nicht-geförderten PV-Anlagen. Darüber hinaus sollten Bürger:innen und lokale landwirtschaftliche Betriebe in die Entscheidungsprozesse miteinbezogen und ideelle wie monetäre Beteiligungen ermöglicht werden (7.1-7.7).*

Handlungsmöglichkeiten, welche die lokale Wertschöpfung beim Bau von PV-Anlagen stärken können, sind z.B.:

Auf Ebene der Bundesländer:

- Einführung einer Zahlungsverpflichtung oder Akzeptanzabgabe durch das Verabschieden von Landesgesetzen zur finanziellen Beteiligung von Kommunen an Windenergie- und Photovoltaik-Freiflächenanlagen<sup>56</sup>
- Einführung einer gesetzlichen Pflicht der Betreiber:innen zur weiteren finanziellen Beteiligung von Gemeinden oder betroffenen Einwohner:innen im Landkreis am wirtschaftlichen Überschuss einer FF-PV-Anlage, wie z.B. in Niedersachsen durch § 6 NwindPVBetG. So können z.B. das Angebot eines Sparproduktes oder die verbilligte Lieferung von Energie sowie Direktzahlungen an Einwohner:innen gesetzlich eingefordert werden.

Auf kommunaler Ebene:

- Organisation von Informations- und Austauschveranstaltungen zum PV-Ausbau durch Kommune oder Landkreis
- Einforderung der Beteiligung einer Kommune als Gesellschafter an einer Betreibergesellschaft<sup>57</sup>
- Festlegung darüber, dass sich der Sitz der Betreibergesellschaft in dem jeweiligen Ort befindet
- Einfordern der freiwilligen Abgabe der Betreiber von FF-PV-Anlagen von 0,2 Cent pro Kilowattstunde (§ 6 Abs. 3 EEG) an die Kommunen
- Gründung von Bürgerenergiegenossenschaften

Hier können auch interkommunale Kooperationsformate greifen, welche sich beim Ausbau von Windkraft für eine demokratische Umsetzung der Energiewende bewährt, haben: Gemeinden schließen sich zusammen, um gemeinsam die Energieversorgung zu planen.<sup>58</sup> Es ist grundsätzlich festzuhalten, dass die politischen Entscheidungen gesellschaftlich anders angenommen und auch langfristig mitgetragen werden, wenn sie in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung getroffen werden.

<sup>56</sup> Im sächsischen Gesetz zur finanziellen Beteiligung von Kommunen an Erneuerbaren-Energien ist für Freiflächenanlagen eine Pflichtabgabe von 0,1 Cent pro Kilowattstunde der eingespeisten Strommenge festgelegt (Sachsen.de 2024: Erneuerbare-Energien-Ertragsbeteiligungsgesetz, (online) <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/20864>). In Niedersachsen liegt der verpflichtende Beitrag bei 0,2 Cent, wobei die Gemeinden diese Einnahmen nicht für Pflichtaufgaben verwenden dürfen (Niedersachsen. Klar: Beteiligungsgesetz: Wie Kommunen und Bevölkerung profitieren, (online) <https://www.niedersachsen.de/energie/beteiligung/beteiligungsgesetz-wie-kommunen-und-bevolkerung-profitieren-234787.html>)

<sup>57</sup> Die Stadt Buchen fordert eine städtische Beteiligung mittel- oder unmittelbar als Gesellschafter an der Betreibergesellschaften mit bis zu 24 % (<https://www.buchen.de/images/wirtschaft/Freiflaechenphotovoltaik-Kriterien-04072022.pdf>)

<sup>58</sup> Deutsche Umwelthilfe 2015: Interkommunale Kooperation als Schlüssel zur Energiewende, (PDF)

[https://www.duh.de/uploads/tx\\_duhdownloads/DUH\\_Broschuere\\_Interkommunale-Kooperation.pdf](https://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/DUH_Broschuere_Interkommunale-Kooperation.pdf)



**Herausgeber:**

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.  
Bahnhofstraße 31  
59065 Hamm  
E-Mail: [info@abl-ev.de](mailto:info@abl-ev.de)  
[www.abl-ev.de](http://www.abl-ev.de)

**Redaktion:**

Rosa Braun, Klimareferentin der AbL  
[braun@abl-ev.de](mailto:braun@abl-ev.de)

Sabrina Gerdes, Agrarreferentin der AbL Mitteldeutschland  
[gerdes@abl-ev.de](mailto:gerdes@abl-ev.de)

In Zusammenarbeit mit der Fachgruppe Boden der AbL

**Titelbild & Gestaltung:**

Iris Kiefer