

# Anfrage Nr. 350 Errichtung einer Photovoltaik-Freiflächenanlage auf Kompensationsflächen

## *Frage*

Ist es möglich, auf einer Kompensationsfläche, die dem Ausgleich oder Ersatz eines naturschutzrechtlichen Eingriffs dient, eine Photovoltaik-Freiflächenanlage (PV-FFA) zu errichten?

## *Antwort*

Kompensationsflächen haben den Zweck, Beeinträchtigungen der Funktionen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes, die aufgrund eines Eingriffs entstehen, in gleichartiger und gleichwertiger Weise wiederherzustellen (vgl. § 15 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)). Werden beispielsweise durch den Bau einer Straße Hecken beseitigt und Grünlandbiotope überbaut, müssen deren Funktionen an anderer Stelle - etwa durch die Aufwertung bisher geringwertiger Flächen - wiederhergestellt werden. Die Aufwertung ist während der Dauer des Eingriffs aufrechtzuerhalten und rechtlich abzusichern. Dafür muss der Verursacher des Eingriffs sorgen (§ 15 Abs. 4 BNatSchG). Soll auf einer Kompensationsfläche eine anderweitige Nutzung geplant und gleichzeitig die Kompensation aufrechterhalten werden, besteht die Gefahr, dass die geplante Nutzung das angestrebte Kompensationsziel beeinträchtigt. Daher sollte bereits während der Planung des Vorhabens überprüft werden, ob die neue Nutzung die Kompensation beeinträchtigt. Die Genehmigungsbehörde, die für das auf der Kompensationsfläche geplante Vorhaben zuständig ist, muss schließlich prüfen, ob die Änderung der Nutzung mit dem Erreichen oder dem Erhalt des Kompensationsziels vereinbar ist.

Der Bau und Betrieb von Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) haben bau-, anlage- und betriebsbedingte Auswirkungen auf die Natur und das Landschaftsbild. Die Schwere („Erheblichkeit“) der Auswirkungen auf eine Kompensationsfläche ist im Einzelfall zu bewerten. Unter Beachtung der Vereinbarkeit beider Nutzungen bedeutet das im Beispiel der beseitigten Hecken und überbauten Grünlandbiotope, dass die PV-FFA die neu geschaffenen Biotope auf der Kompensationsfläche nicht beeinträchtigen darf. Ansonsten kann davon ausgegangen werden, dass das angestrebte Kompensationsziel nicht erreicht wird. Dies hätte zur Folge, dass der verantwortliche Eingriffsverursacher seinen in dem Planfeststellungsbeschluss festgelegten Kompensationsverpflichtungen nicht nachkommt und somit gegen die Auflagen verstößt. Zudem stellt die PV-FFA selbst einen Eingriff dar, der an anderer Stelle ausgeglichen werden muss.

Im Folgenden werden zunächst die rechtlichen Grundlagen eines naturschutzrechtlichen Eingriffs und dessen Kompensation dargestellt. Im Anschluss wird die Eingriffsintensität von PV-FFA durch betriebs- und baubedingte Auswirkungen thematisiert. Zum Abschluss werden Konflikte aufgezeigt, die bei einer Errichtung von PV-FFA auf Kompensationsflächen entstehen können.

## **Rechtliche Grundlagen des naturschutzrechtlichen Eingriffs und seiner Kompensation**

Die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sind in §§ 13 ff. BNatSchG geregelt. Eingriffe sind im Sinne des § 14 BNatSchG „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.“ Ein Eingriff im Sinne des Gesetzes liegt vor, wenn Handlungen, Vorhaben und Maßnahmen, die das äußere Erscheinungsbild einer Grundfläche verändern. Darunter fällt beispielsweise die Errichtung eines Gerätehauses, ein Zaun aus Baustahlmatten oder Abgrabungen oder Aufschüttungen (Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 14 Rn. 6). Solche Veränderungen beeinträchtigen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des komplexen Wirkungsgefüges aus Boden, Wasser, Luft, Tier- und Pflanzenwelt, da einzelne Faktoren oder ihre ökologischen Wechselwirkungen in einer Weise gestört werden, die sich nach ökologischen Maßstäben als Verschlechterungen darstellen (Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 14 Rn. 13).

Es genügt schon, dass die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung besteht. Die Erheblichkeit ist gegeben, wenn die - mögliche - Beeinträchtigung mehr als eine Bagatelle ist. Davon ist eher auszugehen, wenn die Beeinträchtigung im Verhältnis zur ökologischen Qualität des betroffenen Naturhaushalts von Gewicht ist, insbesondere wenn das jeweilige Ökosystem empfindlicher und die Naturgüter schutzwürdiger sind (Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 14 Rn. 15ff.). Mehrere Landesnaturschutzgesetze enthalten als Regelbeispiele formulierte Positiv- und Negativkataloge zur Qualifizierung von Eingriffen (§ 30 LNatSchG NRW, § 9 SächsNatSchG). Erweisen sich Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft als unvermeidbar, ergibt sich aus § 15 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG die Pflicht des Eingriffsverursachers, diese mit Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen. Die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen (Kompensationsmaßnahmen) müssen geeignet sein, in dem betroffenen Naturraum die gestörten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger oder gleichwertiger Weise wiederherzustellen und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederherzustellen oder neu zu gestalten (§ 15 Abs. 2 Satz 2, 3 BNatSchG). Dabei gilt in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung das Ziel der Vollkompensation der eingriffsbedingten Folgen für Natur und Landschaft (Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 15 Rn. 14). Im Rahmen der Bauleitplanung wird hingegen im Zuge der Abwägung entschieden, in welchem Umfang die Kompensation erfolgt (Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1a Rn. 22).

Ausweislich des § 15 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG sind die Kompensationsmaßnahmen in dem jeweils erforderlichen Zeitraum zu unterhalten und rechtlich zu sichern. Dafür ist der Eingriffsverursacher verantwortlich. In diesem Kontext heißt „unterhalten“, dass Maßnahmen zur Erreichung des Kompensationszieles durchgeführt werden und die damit erreichte Aufwertung während der gesamten Dauer des Eingriffs aufrechtzuerhalten ist (Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 15 Rn. 36).

Darüber hinaus hat der Eingriffsverursacher die Kompensationsmaßnahmen und den Kompensationserfolg in verbindlicher und durchsetzbarer Weise abzusichern. Dies kann u.a. geschehen durch eine grundbuchrechtliche Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit (§ 1090 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)), Eintragung einer Reallast (§ 1105 BGB), Sicherheitsleistungen, Bürgschaften oder in anderer Weise (Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102.

EL September 2023, BNatSchG § 15 Rn. 37 f.; BeckOK UmweltR/Schrader, 68. Ed. 1.10.2023, BNatSchG § 15 Rn. 53). Damit soll die Verfügbarkeit der Fläche und die Durchführung der Kompensationsmaßnahmen sichergestellt werden.

Gemäß § 17 Abs. 6 BNatSchG werden die durchzuführenden Kompensationsmaßnahmen und die dafür in Anspruch genommenen Flächen in einem Kompensationsverzeichnis erfasst. Die Erfassung in dem Verzeichnis soll gewährleisten, dass eine Fläche und die Kompensationsleistungen nicht mehrfach für verschiedene Eingriffe in Anspruch genommen werden (Gesetzesbegründung Bundestags-Drucksache 16/12274, S. 59; Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 17 Rn. 19).

### **PV-FFA als Eingriff: Auswirkungen auf Natur und Landschaft**

Die Errichtung von PV-FFA fällt entweder unter die bauplanungsrechtliche Eingriffsregelung im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung (§ 1a Abs. 3 Baugesetzbuch, § 18 Abs. 1 BNatSchG) oder, sofern es sich um privilegierte PV-FFA handelt, unterliegen sie der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes (§ 13 ff. BNatSchG).

Der Bau und Betrieb von PV-FFA hat Auswirkungen auf die Umwelt und das Landschaftsbild. Unterschieden wird in baubedingte, eher kurzzeitige Wirkungen, und anlage- oder betriebsbedingte Wirkungen während der gesamten Laufzeit der Anlage. Baubedingt kann es durch die Baustelleneinrichtung und den Baubetrieb zu Flächenbelegungen, Bodenverdichtungen, ggf. auch Bodenabtrag und Schallemissionen kommen (BUND BW et al. 2021, LfU Bayern 2014, MLUK 2021). Durch Betriebsgebäude und Fahrwege kommt es zu Versiegelungen, durch die Überstellung mit PV-Modulen zu veränderten Besonnungs- und Feuchtebedingungen unter und neben den Modulen (vgl. BSW und NABU 2021, Janke und Maaß 2018, NABU 2021). Dadurch kann sich die Artenzusammensetzung etwa eines Grünlandlebensraums nachteilig verändern, etwa indem die auf Besonnung angewiesenen Arten nach und nach weniger werden. Werden PV-FFA eingezäunt, können sie zu Barrieren für wandernde Tierarten werden. Auch die Pflege und Instandhaltung der Fläche kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein und mitunter zu Veränderungen der Habitatqualität führen. (BUND BW et al. 2021, BSW und NABU 2021, Janke und Maaß 2018, LfU Bayern 2014, MLUK 2021, NABU 2021, Regionale Planungsgemeinschaft Oderland-Spree 2020).

PV-FFA verändern aufgrund ihrer flächigen Ausdehnung das Landschaftsbild im Landschaftsraum. Der Umfang der Veränderungen und deren Auswirkungen auf Natur und Landschaft sind vorhaben- und standortspezifisch zu bewerten. Für die Beurteilung der Eingriffsschwere sind sowohl anlagenspezifische Parameter wie zum Beispiel die Höhe der Module, verwendete Baustoffe für die Aufständigung, Reihenabstände und das Pflegeregime als auch die Empfindlichkeit der Flächen beziehungsweise des betroffenen Raumes bedeutend. Durch Anpassungsmaßnahmen können Beeinträchtigungen reduziert werden. Hinweise auf geeignete Maßnahmen sind in den Handlungsleitfäden der Bundesländer (siehe KNE 2022) und den Positionspapieren der Umweltschutzverbände zu finden (siehe KNE 2021).<sup>1</sup>

Insgesamt stellen PV-FFA aufgrund ihrer Auswirkungen selbst einen naturschutzrechtlichen Eingriff dar (vgl. u. a. Landes-Drs. RP, 18/7277 vom 21.08.2023, S. 2; BT-Drs., 20/10098 vom 18.01.2024, S. 2). Dies gilt insbesondere für die Errichtung von PV-FFA auf Kompensationsflächen, wenn diese Flächen einen ökologisch hochwertigen Ausgangszustand haben. Das kann

---

<sup>1</sup> Zur naturverträglichen Gestaltung von PV-FFA und den Auswirkungen von PV-FFA auf die Umwelt hat das KNE eine [Auswahlbibliografie](#) erstellt, die einen thematischen Einstieg bzw. eine Vertiefung ermöglicht.

angenommen werden, wenn die Flächen der Wiederherstellung von gestörten Funktionen des Naturhaushalts - Boden, Wasser, Luft, Tier- und Pflanzenwelt - und des Landschaftsbildes, die an anderer Stelle beeinträchtigt wurden, dienen. Die Tatsache, dass PV-FFA einen Eingriff darstellen hat zur Folge, dass die Beeinträchtigungen, die durch die PV-FFA entstehen, selbst kompensiert werden müssen.

### **Nutzung einer Kompensationsfläche als Standort für eine PV-FFA**

Zunächst ist im Rahmen der Genehmigung der PV-FFA bzw. der Genehmigung eines Bebauungsplans zu überprüfen, ob die in Anspruch genommene Fläche eine Kompensationsfläche ist. Grundsätzlich ist die Überbauung von Kompensationsfläche möglich, jedoch sind die damit verbundenen Folgen zu berücksichtigen, die nachfolgend dargelegt werden.

Aus den rechtlichen Anforderungen an eine Kompensation ergibt sich, dass die Aufwertung der Fläche entwickelt und während der gesamten Dauer des Eingriffs aufrechtzuerhalten ist. Die Maßnahmen und der Kompensationserfolg sind in verbindlicher und durchsetzbarer Weise abzusichern (s.o.). Soll also eine PV-FFA auf einer Kompensationsfläche errichtet werden, muss die Kompensation in ihrer verbindlichen Wirkung aufrechterhalten werden. In dem oben genannten Beispiel der beseitigten Hecken und überbauten Grünlandbiotope müssten die zum Ausgleich neu geschaffenen Biotope fortbestehen und dürften nicht von der PV-FFA beeinträchtigt werden.

Aus den vorangegangenen Erläuterungen lässt sich jedoch im Ergebnis schließen, dass die Kombination der beiden Nutzungen schwierig ist. Der Bau und Betrieb von PV-FFA stellt nämlich einen Eingriff, das heißt eine erhebliche Beeinträchtigung der Kompensationsfläche dar. Dadurch, ist davon auszugehen, dass das ursprünglich angestrebte Kompensationsziel, d.h. die umfassende ökologische Aufwertung der Fläche, beeinträchtigt wird und nicht mehr realisierbar ist. Um es im Beispiel der beseitigten Hecken und überbauten Grünlandbiotope zu veranschaulichen: Es ist anzunehmen, dass sich der Zustand der neu geschaffenen Biotope aufgrund der bau- und betriebsbedingten Auswirkungen durch die Installation der PV-Module verschlechtern und das angestrebte Kompensationsziel nicht erreicht wird.

Der Eingriffsverursacher, im genannten Beispiel der Straßenbauträger, wird damit seinen Kompensationsverpflichtungen aus dem Planfeststellungsbeschluss nicht gerecht. Der Flächeneigentümer hingegen hat sich dazu verpflichtet, die Fläche für die Kompensation bereitzustellen, indem er beispielsweise eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit zugunsten des Straßenbauträgers eintragen ließ. Jedoch verletzt er seine privatrechtliche Verpflichtung gegenüber dem Straßenbauträger, indem er auf der Fläche eine Nutzung betreibt, die die Kompensation vereitelt. Für die Errichtung einer PV-FFA auf der Kompensationsfläche bedürfte es daher im vorliegenden Fall eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses, um die Kompensationsfläche an einen anderen Standort zu verlagern (Dziallas, NZBau 2010, 362.).

Darüber hinaus kann die Eingriffskompensation für die PV-FFA nicht auf derselben Fläche erfolgen, da die Fläche bereits für Kompensationsverpflichtungen aus dem im Beispiel genannten Straßenbauvorhaben belegt ist. Daher muss die Kompensation an einer anderen Stelle erfolgen. Bei der Ermittlung des Kompensationsbedarfs für die PV-FFA muss in der Gesamtbewertung auch der noch ausstehende Kompensationsbedarf des ursprünglichen Eingriffs berücksichtigt werden (Landes-Drs. RP, 18/7277 vom 21.08.2023, S. 2; OVG Greifswald, Beschluss vom 12. Dezember 2018 – 3 KM 787/18), da dieser aufgrund der Errichtung der PV-FFA nicht vollständig erfüllt werden kann.

## Fazit

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Errichtung einer PV-FFA auf einer Kompensationsfläche mit erheblichen Herausforderungen und rechtlichen Hürden verbunden ist. Der Bau und Betrieb von PV-FFA stellen einen Eingriff in die Natur und Landschaft dar. Finden die Beeinträchtigungen auf der Kompensationsfläche satt, ist davon auszugehen, dass das angestrebte Kompensationsziel, nämlich die ökologische Aufwertung, nicht erreicht wird. Dies würde dazu führen, dass Kompensationsverpflichtungen nicht erfüllt werden, sowohl seitens des Eingriffsverursachers als auch des Flächeneigentümers. Ferner ist auch die Flächensparnis durch eine Doppelnutzung nicht realisierbar, da die Kompensation der PV-FFA und die noch ausstehende Kompensation des ursprünglichen Eingriffs an anderer Stelle erfolgen müssen.

## Literaturverzeichnis

- Battis, U., Krautzberger, M., Löhr, R.-P., Mitschang, S., Reidt, O. (2022): BauGB - Baugesetzbuch - Kommentar. 15. C. H. Beck-Verlag, München. 1957 S.
- Beck'scher Online-Kommentar zum Umweltrecht. hrsg. Giesberts, L., Reinhardt, M., 68. Edition. Stand 01.10.2023.
- Bundestags-Drucksache 16/12274 vom 17.03.2009. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).
- Bundestags-Drucksache 20/10098 vom 18.01.2024. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).
- BUND BW – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Baden-Württemberg, NABU BW – Naturschutzbund Deutschland Landesverband Baden-Württemberg (2021): Solarenergie Positionspapier von BUND und NABU. 13 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).
- Bundesverband Solarwirtschaft e.V., Naturschutzbund Deutschland e. V. (2021): Kriterien für naturverträgliche Photovoltaik-Freiflächenanlagen. Gemeinsames Papier. 8 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).
- Dziallas, O. (2010): „Projekthindernis“ Planfeststellung\*. NZBau – Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht 11 (6). S. 362–363.
- Janke, F., Maaß, K. (2018): Solarenergie und Naturschutz. Naturverträgliche Freiflächen-Photovoltaikanlagen. NABU - Naturschutzbund Deutschland und BUND - Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland. Stuttgart. 6 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).
- KNE – Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (2021): Kriterien für eine naturverträgliche Gestaltung von Solar-Freiflächenanlagen – Übersicht und Hinweise zur Gestaltung. Berlin. 6 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).
- KNE – Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (2022): Handreichungen der Länder zu Naturschutz und Solarenergie-Freiflächenanlagen. Berlin. 2 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).
- Landmann/Rohmer, Umweltrecht: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. 102. Ergänzungslieferung. September 2023.

Landtags-Drucksache Rheinland-Pfalz. 18/7277 vom 21.08.2023. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).

LfU Bayern – Bayerisches Landesamt für Umwelt (2014): Praxis-Leitfaden für die ökologische Gestaltung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen. München. 67 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).

MLUK – Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg, MIL – Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung, MWAE – Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie (2023): Gemeinsame Arbeitshilfe Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA): Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten für Kommunen im Land Brandenburg. Potsdam. 24 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).

NABU – Naturschutzbund Deutschland (2021): Der naturverträgliche Ausbau der Photovoltaik. Nutzung von Solarenergie in urbanen und ländlichen Räumen, auf Dächern und in der Fläche. Hintergrundpapier. 28 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).

OVG Greifswald, Beschluss vom 12. Dezember 2018 – 3 KM 787/18. NordÖR 2019, 188

Regionale Planungsgemeinschaft Oderland-Spree (2020): Planungshilfe Freiflächen-Photovoltaikanlagen. 30 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).

Strohmaier, B., Kuhn, C. (2023): Photovoltaik-Freiflächenanlagen und Vogelschutz in Österreich – Konflikt oder Synergie? - April 2023 Version 2.0. BirdLife Österreich, Wien. 66 S. [Link zum Dokument](#) (letzter Zugriff: 14.02.2024).

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben in diesem Dokument wurden nach bestem Wissen zusammengestellt. Sie geben den zum Antwortzeitpunkt aktuellen Kenntnisstand wieder. Das KNE schließt eine Haftung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen – außer für Fälle von Vorsatz und grober Fahrlässigkeit – aus. Dies betrifft insbesondere die Haftung für eventuelle Schäden, die durch die Nutzung der Informationen entstehen.

## **Zitiervorschlag:**

KNE (2024): Anfrage Nr. 350 Errichtung einer Photovoltaik-Freiflächenanlage auf Kompensationsflächen. Antwort vom 14. Februar 2024.