LEE
Landesverband
Erneuerbare Energien
Berlin Brandenburg e.V.

LEE-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und BSW-Fraktion

Gesetz zur Verwaltungsvereinfachung in den Bereichen Landnutzung und Umwelt (DS 8/956, Stand 09.05.2025)

Potsdam, 22.05.2025

1. Vorbemerkung

Die Energiewende ist eine der zentralen Herausforderungen unserer Zeit. Angesichts der drängenden Klimakrise, geopolitischer Unsicherheiten und der Notwendigkeit, fossile Energieträger durch nachhaltige Alternativen zu ersetzen, spielt der Ausbau erneuerbarer Energien eine entscheidende Rolle. Windkraft, Solarenergie, Biomasse und Wasserkraft bieten nicht nur eine umweltfreundliche Energieversorgung, sondern auch wirtschaftliche Chancen und eine gesteigerte Unabhängigkeit von fossilen Importen. Dennoch stockt der Ausbau erneuerbarer Energien in vielen Ländern, insbesondere in Deutschland, trotz ambitionierter Klimaziele und technologischer Fortschritte. Ein wesentlicher Hemmschuh ist die übermäßige Bürokratie, die sich in langwierigen Planungs- und Genehmigungsprozessen manifestiert.

Bürokratische Hürden verlangsamen den Ausbau erneuerbarer Energien erheblich. Investoren und Projektträger sehen sich mit komplexen Vorschriften, langwierigen Umweltverträglichkeitsprüfungen und einem unübersichtlichen Genehmigungsdschungel konfrontiert. Während der technologische Fortschritt und wirtschaftliche Anreize für erneuerbare Energien immer attraktiver werden, bleiben die administrativen Verfahren ein kritischer Flaschenhals. Genehmigungen für Windparks oder große Photovoltaikanlagen dauern oft mehrere Jahre, was die wirtschaftliche Rentabilität und Planungssicherheit beeinträchtigt. Auch Bürgerenergieprojekte und kleinere Initiativen scheitern nicht selten an der Komplexität der Vorgaben. Dies führt nicht nur zu Verzögerungen, sondern auch zu einer Verunsicherung von Investoren, die in erneuerbare Energieprojekte investieren möchten.

Der Landesverband Erneuerbare Energien Berlin Brandenburg e. V. (LEE) begrüßt daher die Landesinitiative zur Entbürokratisierung ausdrücklich und nimmt zur vorliegenden Formulierungshilfe wie folgt Stellung:

Grundsätzlich begrüßt der LEE die mit Art. 2 Nr. 8 des ersten Gesetzes zur Verwaltungsvereinfachung in den Bereichen Landnutzung und Umwelt vorgesehene Einführung von § 8 Abs. 3a des Brandenburgischen Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz, mit dem die Errichtung von nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 Baugesetzbuch (BauGB) im Außenbereich privilegierten Agri-Photovoltaikanlagen erleichtert werden soll. Der LEE weist dennoch darauf hin, **dass die geplante Regelung keinen spürbaren Effekt auf den Ausbau von Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Landschaftsschutzgebieten in Brandenburg haben wird**, da sie aufgrund des vorgesehenen Wortlauts Unsicherheiten in der Rechtsanwendung begründen und nur einen geringen Anteil von Agri-Photovoltaikanlagen erfassen wird.

Um die dringend erforderliche Erleichterung von Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Landschaftsschutzgebieten in Brandenburg zu erwirken, bedarf es neben der geplanten Regelung außerdem **dringend einer umfassenden Überarbeitung der Rahmenbedingungen für die Zustimmung zu Bebauungsplänen für Agri-Photovoltaikanlagen und Freiflächen-Photovoltaikanlagen in großräumigen Landschaftsschutzgebieten**. Der LEE und seine Unternehmen

stehe für einen konstruktiven Austausch im Sinne einer praxistauglichen und unbürokratischen Regelung sehr gern zur Verfügung.

2. Kritik an Art. 2 Nr. 8 des Gesetzentwurfes zur Verwaltungsvereinfachung in den Bereichen Landnutzung und Umwelt und Empfehlungen des LEE BB

- **Das Erfordernis einer „landschaftsintegrierten Agri-Photovoltaik-Nutzung" sollte auf die Fälle beschränkt werden, in denen eine Landschaftsintegration tatsächlich erforderlich ist.** Befindet sich der Standort auf einer Fläche, in dessen Umgebung ein natürlicher Sichtschutz, etwa durch bestehende Vegetation bis zu einer Entfernung von 100 m zur nächstgelegenen Wohnbebauung, bereits vorhanden ist, bedarf es einer zusätzlichen „künstlichen" Landschaftsintegration nicht.

- **Für die übrigen Fälle muss die Formulierung „landschaftsintegrierte Agri-Photovoltaik-Nutzung" konkretisiert werden.** Anderenfalls sind Unsicherheiten bei der Auslegung und Rechtsanwendung der Regelung zu erwarten, die den Genehmigungsprozess erschweren werden. Die Voraussetzungen, wann eine Agri-Photovoltaikanlage als landschaftsintegriert im Sinne der Regelung anzusehen ist, sind daher klar zu definieren. Dabei ist ausreichend Spielraum vorzusehen, um den standortbedingten Anforderungen eines Einzelfalls gerecht zu werden. Denkbar ist die Definition von verschiedenen praxistauglichen und umsetzbaren Kriterien, von denen eins oder mehrere alternativ erfüllt sein müssen, um die Landschaftsintegration zu gewährleisten.

- **Die Beschränkung der vorgesehenen Erleichterung auf Agri-Photovoltaikanlagen, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB im Außenbereich privilegiert sind, wird dem Bedarf, Flächen in Landschaftsschutzgebieten für Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen zu nutzen, nicht gerecht.** Die Regelung in § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB privilegiert Agri-Photovoltaikanlagen im Außenbereich, die in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit einem Betrieb nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (landwirtschaftlicher Betrieb) oder nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB (Gartenbaubetrieb) stehen, eine Grundfläche von maximal 25.000 m² haben und die einzige Agri-Photovoltaikanlage je Hofstelle oder Betriebsstandort sind. Zudem müssen die Voraussetzungen der DIN SPEC 91434 erfüllt sein.

  In der Praxis wird von dem Privilegierungstatbestand aufgrund der vorgenannten einschränkenden Voraussetzungen nur selten Gebrauch gemacht. Agri-Photovoltaikanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB werden in Ausnahmefällen von landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betrieben zur Eigenversorgung realisiert. Energieversorgungsunternehmen können den Privilegierungstatbestand dagegen aufgrund des

erforderlichen räumlich-funktionalen Zusammenhangs zum landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betrieb regelmäßig nicht nutzen. Sie sind darauf angewiesen, Agri-Photovoltaikanlagen auf Grundlage kommunaler Bauleitplanung zu realisieren.

Soll eine Agri-Photovoltaikanlage in einem großflächigen Landschaftsschutzgebiet auf der Grundlage eines Bebauungsplans umgesetzt werden, bedarf es der Zustimmung des Ministeriums für Land- und Ernährungswirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz. Diese Zustimmung wird jedoch nur erteilt, wenn sämtliche Kriterien der „Rahmenbedingungen für die Zustimmung zu Bebauungsplänen für Photovoltaik- Freiflächenanlagen (PV-FFA) in großräumigen Landschaftsschutzgebieten (LSG)“ erfüllt sind. An diesen Anforderungen scheitern Projekte regelmäßig (dazu unten).

- **Die Regelung muss ebenfalls auf nach § 35 Abs. 1 Nr. 8b BauGB im Außenbereich privilegierte Freiflächen-Photovoltaikanlagen Anwendung finden**. Gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8b BauGB können Freiflächen-Photovoltaikanlagen, die auf einer Fläche längs von Autobahnen oder Schienenwegen des übergeordneten Netzes im Sinne des § 2b des Allgemeinen Eisenbahngesetzes mit mindestens zwei Hauptgleisen und in einer Entfernung zu diesen von bis zu 200 Metern, gemessen vom äußeren Rand der Fahrbahn, errichtet werden sollen, als privilegierte Vorhaben im Außenbereich verwirklicht werden. Es erschließt sich nicht, weshalb diese Freiflächen-Photovoltaikanlagen von der geplanten Erleichterung in Art. 2 Nr. 6 des ersten Gesetzes zur Verwaltungsvereinfachung in den Bereichen Landnutzung und Umwelt nicht erfasst sein sollen.

3. Empfehlungen zur Überarbeitung der Rahmenbedingungen für die Zustimmung zu Bebauungsplänen für Agri-Photovoltaikanlagen und Freiflächen-Photovoltaikanlagen in großräumigen Landschaftsschutzgebieten (Rahmenbedingungen)

- **Es bedarf einer grundlegenden Überarbeitung der Rahmenbedingungen für die Zustimmung zu Bebauungsplänen für Agri-Photovoltaikanlagen und Freiflächen-Photovoltaikanlagen in großräumigen Landschaftsschutzgebieten (Rahmenbedingungen)**.

  Die seit August 2023 in mehreren Fassungen existierenden Rahmenbedingungen haben sich erwartungsgemäß als nicht praxistauglich erwiesen und bisher nicht zur beabsichtigten Öffnung der großräumigen Landschaftsschutzgebiete für Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen in Brandenburg geführt. Die Gründe hierfür sind die zahlreichen, teilweise nicht umsetzbaren Anforderungen an die Gestaltung der Projekte und der noch immer nicht geregelte Ablauf des Zustimmungsverfahrens, insbesondere (nicht abschließende Aufzählung):

- **Nicht nachvollziehbare Flächenbeschränkungen**

Mindestens 80 Prozent der Fläche einer Gemeinde oder Stadt oder eines Landwirtschaftsbetriebs, auf dessen Flächen die Agri- oder Freiflächen-Photovoltaikanlage errichtet werden soll, müssen innerhalb eines großräumigen Landschaftsschutzgebietes liegen. Unklar ist, wann auf die Gemeinde oder Stadt und wann auf den Landwirtschaftsbetrieb abgestellt wird. Diese unterschiedlichen Bezugspunkte können im Einzelfall aber zu erheblichen Abweichungen und willkürlichen Entscheidungen führen.

Um dies zu vermeiden, sollte das Kriterium gestrichen werden.

Es dürfen weiterhin maximal 10 Prozent der bestehenden Ackerflächen einer Gemeinde oder Stadt mit Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen überplant werden. Eine Begründung für die Beschränkung auf 10 Prozent und auf Ackerflächen existiert aber nicht. Unklar ist zudem, wieso es nur auf Ackerflächen ankommen soll. Der Gesetzgeber sieht vor allem für Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf Konversionsflächen aus wirtschaftlicher, verkehrlicher, wohnungsbaulicher oder militärischer Nutzung gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 2a-f EEG vorrangige Förderregime vor und bringt damit zum Ausdruck, dass diese aufgrund der baulichen oder nutzungstypischen Vorbelastung ebenfalls privilegiert behandelt werden sollen. Dies umfasst vor allem vorherige Deponien sowie Flächen zur großflächigen Rohstoffgewinnung (Kohle, Sand, Kies).

Auch die Beschränkung auf Ackerflächen sollte daher entfallen.

Der Geltungsbereich des Bebauungsplans einer Agri-Photovoltaikanlage darf maximal 150 Hektar bei ackerbaulicher Nutzung und 50 Hektar bei Tierhaltung, der einer Freiflächen-Photovoltaikanlage maximal 50 Hektar groß sein. Für die Festlegung dieser pauschalen Größen findet sich ebenfalls keine Begründung. Es besteht kein Spielraum für erforderliche Einzelfallentscheidungen. Die nutzbare Fläche wird bei Freiflächen-Photovoltaikanlagen durch den vorgeschriebenen Überdeckungsgrad der Module maximal 50 Prozent weiter eingeschränkt. Dies beeinträchtigt die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Projekte erheblich.

Die Flächenbeschränkungen sollten daher insgesamt gestrichen werden.

Entscheidender Änderungsbedarf ergibt sich nach derzeitiger Konzeption bereits auf der Planungsebene, indem Flächen mit der Wertstufe 5 oder 6 gemäß der Karte „Konfliktrisiko gegenüber zwei Meter hohen Strukturen“ aufgrund möglicher visueller Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes von einer Bebauung

mit Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen ausgeschlossen werden. Dadurch wird bereits ein erheblicher Teil von Kulissen und Gebieten innerhalb der Landschaftsschutzgebiete reserviert, so dass diese grundsätzlich nicht mehr für eine Bebauung in Frage kommen. Dies gilt, obwohl die visuelle Beeinträchtigung des Landschaftsbildes bereits durch das Kriterium der Flächengröße verringert wird, indem die Größe des Geltungsbereichs des Bebauungsplans beschränkt und somit bereits die Zerschneidung oder sonstige (visuelle) Beeinträchtigung des Landschaftsbildes geringgehalten wird. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass in der guten fachlichen Praxis standardmäßig eine standortgerechte Einbindung in das Landschaftsbild durch Bepflanzungen und Landschaftselemente erfolgt.

Vor diesem Hintergrund ist das in Rede stehende Kriterium aufzuheben.

- **Ausschluss bestimmter Flächen entgegen den gesetzlichen Regelungen**

Bestimmte Flächen, unter anderem FFH-Gebiete, Dauergrünlandflächen oder Brut- und Rastgebiete der störungsempfindlichen Vogelarten nach dem Erlass zum Artenschutz in Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen (AGW-Erlass) werden ohne Rechtsgrundlage ausgeschlossen.

In FFH-Gebieten richtet sich die Zulässigkeit von Projekten gemäß § 34 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) nach dem Ergebnis der durchzuführenden Verträglichkeitsprüfung. Ein pauschaler Ausschluss dieser Gebiete entspricht also nicht den gesetzlichen Regelungen.

Der Ausschluss von Dauergrünlandflächen ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. Zum einen tragen Freiflächen-Photovoltaikanlagen zur Erhaltung von Dauergrünland bei. Zum anderen sind Agri-Photovoltaikanlagen auf Dauergrünlandflächen gemäß § 37 Abs. 1 Nr. 3c Erneuerbare-Energien-Gesetz förderfähig und somit nach dem Willen des Bundesgesetzgebers vorzugsweise dort zu realisieren.

Der AGW-Erlass dient – wie der Titel des Erlasses bereits aussagt – als Anwendungshilfe für den Vollzug artenschutzrechtlicher Regelungen im BNatSchG in Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen. Er ist daher nicht auf Agri- oder Freiflächen-Photovoltaikanlagen anwendbar, soll im Zustimmungsverfahren aber dennoch zugrunde gelegt werden.

Die genannten Flächen sind mangels entsprechender Rechtsgrundlage nicht als Ausschlussflächen zu behandeln.

- **Anforderungen an die Gestaltung ohne Bezug zum tatsächlichen praktischen Bedarf**

  Bei Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen mit einer Länge von mehr als 500 Metern sind funktionsfähige Querungshilfen vorzusehen. Ab einer zusammenhängenden Modulfläche von 20 Hektar ist die Anlage in Teilflächen aufzugliedern. Diese Kriterien werden pauschal für alle Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen vorgeschrieben, ohne Spielraum für Einzelfallentscheidungen und ohne vorangestellte Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs für diese Anlagenstrukturierung.

  Für Agri-Photovoltaikanlagen werden Blühstreifen vorgeschrieben, die eine Breite von mindestens 6 Meter haben und auf 10 Prozent der Gesamtfläche des Bebauungsplans angelegt werden sollen. Wird dieses Kriterium umgesetzt, können die Anforderungen der DIN SPEC 91434, die regelmäßig planungsrechtlich vorgeschrieben oder Voraussetzung für den Erhalt von EEG-Vergütung oder Agrar-Förderung sind, nicht mehr eingehalten werden. Danach darf der Verlust an landwirtschaftlich nutzbarer Fläche bei der Errichtung von Agri-Photovoltaikanlagen maximal 10 Prozent (Anlagen der Kategorie I nach DIN SPEC 91434) bzw. 15 Prozent (Anlagen der Kategorie II nach DIN SPEC 91434) betragen, um die Hauptnutzung für eine landwirtschaftliche Tätigkeit zu erfüllen. Die Anlage des vorgeschriebenen Blühstreifens hat jedoch zur Folge, dass der Verlust an landwirtschaftlich nutzbarer Fläche mehr als 10 bzw. 15 Prozent beträgt und der landwirtschaftliche Mindestertrag nicht eingehalten werden kann.

  Die genannten Anforderungen an die Gestaltung sollten vor diesem Hintergrund gestrichen werden.

- **Eingriff in die kommunale Planungshoheit**

  Für die Zustimmung wird verlangt, dass die betroffene Gemeinde oder Stadt über einen Flächennutzungsplan verfügt. Dabei wird verkannt, dass viele, insbesondere kleinere Gemeinden oder Städte, keinen Flächennutzungsplan haben. Bebauungspläne können in diesem Fall gleichwohl mit Genehmigung des jeweiligen Landkreises gemäß § 10 Abs. 2 BauGB aufgestellt werden. Dies ist gängige Praxis. Warum dies in Landschaftsschutzgebieten nicht möglich sein soll, erschließt sich nicht. Ein Zusammenhang mit dem Landschaftsschutz ist insoweit nicht ersichtlich. Das Erfordernis eines Flächennutzungsplans sollte also entfallen.

Für Agri-Photovoltaikanlagen, die den Anforderungen der DIN SPEC 91434 entsprechen, sollte auf die Aufstellung oder Änderung eines Flächennutzungsplans ohnehin verzichtet werden, da die landwirtschaftliche Nutzung erhalten bleibt.
Zudem wird ein aktueller Landschaftsplan vorausgesetzt. Auch diese Forderung ist unberechtigt und sollte daher gestrichen werden. Die wenigsten Gemeinden oder Städte haben einen aktuellen Landschaftsplan. Das Aufstellungsverfahren für einen Landschaftsplan ist aufwendig, langwierig und kostspielig. Ein Landschaftsplan erstreckt sich über das gesamte Gemeinde- oder Stadtgebiet. Das heißt: In Fällen, in denen nur ein Vorhabenträger in einer Gemeinde oder Stadt einen Bebauungsplan für sein Projekt aufstellt, muss er zusätzlich die Kosten für einen Landschaftsplan tragen, der das gesamte Gemeinde- oder Stadtgebiet erfasst. Dies ist eine unzumutbare und nicht notwendige Belastung.

Weiterhin ist nicht nachvollziehbar, weshalb für die Zustimmung zwingend ein vorhabenbezogener Bebauungsplan aufgestellt werden muss. Die gemeindliche Planungshoheit ist gemäß Art. 28 Grundgesetz besonders geschützt. Im Rahmen dieser Planungshoheit obliegt die Entscheidung darüber, ob ein sog. Angebotsbebauungsplan oder ein vorhabenbezogener Bebauungsplan aufgestellt wird, allein der betroffenen Gemeinde oder Stadt. In dieses Recht wird hier ohne erkennbaren Grund durch die Rahmenbedingungen eingegriffen.

Auf das Kriterium sollte daher verzichtet werden.

- **Keine Berücksichtigung des überragenden öffentlichen Interesses nach § 2 EEG**

Gemäß § 2 EEG liegen die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien, also auch von Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen 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. Das überragende öffentliche Interesse an der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien wurde gesetzlich verankert, um den Ausbau der erneuerbaren Energien in allen Rechtsbereichen zu beschleunigen. Zu diesem Zweck soll den erneuerbaren Energien bei sämtlichen Abwägungsentscheidungen der Vorrang eingeräumt werden (BT-Drs. 20/1630, S. 139).

Im Zustimmungsverfahren findet § 2 EEG dagegen keine Berücksichtigung. An dieser Stelle zeigt sich eine systematische Schwäche des Zustimmungsverfahrens und die nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung der Bauleitplanung für Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen gegenüber privilegierten Agri- und Freiflächen-

Photovoltaikanlagen. Während Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen, die auf der Grundlage eines Bebauungsplans realisiert werden sollen, in großräumigen Landschaftsschutzgebieten in Brandenburg das Zustimmungsverfahren durchlaufen und sämtliche Rahmenbedingungen erfüllen müssen, benötigen privilegierte Agri- und Freiflächen-Photovoltaikanlagen eine Genehmigung der unteren Naturschutzbehörde. Kann diese Genehmigung im Einzelfall nicht erteilt werden, kann die Realisierung auf der Grundlage einer Befreiung nach § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG in Betracht kommen. Im Rahmen der Entscheidung über die Befreiung erfolgt eine Abwägung, bei der auch § 2 EEG zum Tragen kommt. Für die Bauleitplanung steht dieser Weg nicht offen. Ist auch nur eine der Rahmenbedingungen nicht erfüllt, wird die Zustimmung verweigert. Ob die Realisierung aufgrund einer Befreiung unter Berücksichtigung von § 2 EEG nach § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG möglich wäre, wird nicht geprüft.

Um diese nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zu beseitigen, ist im Rahmen des Zustimmungsverfahrens ebenfalls Spielraum für eine Abwägungsentscheidung und somit für die Anwendung von § 2 EEG zu schaffen.

Fazit: Der Gesetzentwurf ist eine gute Initiative, die jedoch dringend einer vertiefenden fachlichen Diskussion bedarf. Dabei sollten insbesondere Hinweise aus der Praxis berücksichtigt werden. Ein Gesetz, welches unbestimmte Rechtsbegriffe beinhaltet, schafft nicht weniger, sondern mehr bürokratischen Aufwand. Zudem sollte diese Gesetzesinitiative Anlass sein, um sich nochmals intensiv mit den Rahmenbedingungen für die Zustimmung zu Bebauungsplänen für Agri-Photovoltaikanlagen und Freiflächen-Photovoltaikanlagen in großräumigen Landschaftsschutzgebieten zu befassen. Die aktuelle Regelung wird in keiner Weise dem ursprünglichen Entschließungsantrag (Drucksache 7/7609, https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w7/drs/ab_7600/7609.pdf) gerecht. **Der LEE und seine Unternehmen stehen daher gern für weiteren Beratungen zur Verfügung.**

Ansprechpartner
Landesverband Erneuerbare Energien Berlin Brandenburg e.V. (LEE BB)
Gregor-Mendel-Straße 36-37
14469 Potsdam

Sebastian Haase
0331 27342884
0157 78873185
www.lee-bb.de
info@lee-bb.de