
EIN ÜBERBLICK: KRITERIENKATALOGE FÜR DIE KOMMUNALE STEUERUNG VON FREIFLÄCHEN-PHOTOVOLTAIKANLAGEN

Stand Mai2025



HERAUSGEBENDE:

Eine Kooperation von



im Rahmen der **Kommunalen Kompetenz- und Beratungsstelle zum Gigawattpakt**. Die Kommunale Kompetenz- und Beratungsstelle bietet Kommunen im Rheinischen Revier eine kostenfreie und unabhängige Unterstützungsleistung zu Projekten im Bereich der erneuerbaren Energien. Dazu zählen unter anderem Photovoltaik, Windenergie, Biomasse sowie die kommunale Wärmeplanung. Die Maßnahme ist Teil der regionalen Initiative zur Umsetzung des Gigawattpakts, der 2022 beschlossen wurde. Ziel ist es, bis 2028 mindestens 5 Gigawatt erneuerbare Energieleistung im Rheinischen Revier zu installieren – als wichtiger Schritt auf dem Weg zur Energiewende.

BILDNACHWEISE:

© Canva

IMPRESSUM:

Zukunftsagentur Rheinisches Revier GmbH

Am Brainergy Park 6

52428 Jülich

Telefon: +49 2461 70396-0

E-Mail: gigawattpakt@rheinisches-revier.de

NRW.Energy4Climate GmbH

EUREF-Campus 1c, 40472 Düsseldorf

Telefon: 0211 822 086-555

E-Mail: [beratungsstelle-](mailto:beratungsstelle-rheinischesrevier@energy4climate.nrw)

rheinischesrevier@energy4climate.nrw

GEFÖRDERT DURCH:



Die Landesregierung
Nordrhein-Westfalen



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

INHALT

Seite

1	Ein Überblick: Kriterienkataloge für die kommunale Steuerung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen
1	Was ist ein Kriterienkatalog?
2	Chancen und Motivation: Warum sollten Kommunen einen Kriterienkatalog aufstellen?
3	Festlegungen aus Landesentwicklungs- und Regionalplan
4	Geeignete Kriterien und mögliche Bestandteile von Kriterienkatalogen
5	Ungeeignete Kriterien
5	Unzulässige Kriterien
6	Ermittlung des Potenzials
7	Weiterführende Informationen

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BauGB: Baugesetzbuch

BNatSchG: Bundesnaturschutzgesetz

EEG: Erneuerbare-Energien-Gesetz

FREIFLÄCHENPLANUNG IM RHEINISCHEN REVIER



Im Rahmen des Gigawattpakts soll die installierte Leistung von Erneuerbarer Energie-Anlagen im Rheinischen Revier auf **mindestens 5 Gigawatt bis Ende 2028** erhöht werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, werden neben Flächen für die Windenergie und Dächern für Solaranlagen auch **Freiflächen im Außenbereich für die Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen** benötigt.

Kommunen können hierfür frühzeitig die Steuerung selbst in die Hand nehmen und mitbeeinflussen, welche Standorte dafür zur Verfügung gestellt werden sollen – und welche nicht. Auch bei der umwelt- und naturschutzfreundlichen Gestaltung der Anlagen haben Kommunen vielfältige Einflussmöglichkeiten.

Die vorliegende Kurzbroschüre soll einen Überblick über **Möglichkeiten und Grenzen von Kriterienkatalogen** für Freiflächen-Photovoltaikanlagen geben. Grundsätzlich sind diese **auch für Freiflächen-Solarthermieanlagen** anwendbar.

WAS IST EIN KRITERIENKATALOG?

Kriterienkataloge gehören zu informellen Planungen und haben **keine direkte rechtliche Auswirkung/ Bindung**¹. Sie können auch als **Vorstufe der Bauleitplanung** gesehen werden und entfalten so eine interne Wirkung. Bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen (FNP) müssen diese Kriterien dann jedoch berücksichtigt und Abweichungen daher begründet werden.

Je detaillierter die Kriterien formuliert werden, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass von dem aufgestellten Kriterienkatalog in konkreten Planungen abgewichen werden muss. Daher sollten Leitlinien so formuliert sein, dass noch **Gestaltungsraum für das konkrete Planungsverfahren gelassen wird** und die Kriterien auf alle potentiellen Flächen im Gebiet anwendbar sind.

Generell sollten die Kriterien **mit den Zielen** des Landesentwicklungsplans (LEP) und Regionalplans **übereinstimmen**, um aufwendige Zielabweichungsverfahren zu vermeiden. Da privilegierte Solaranlagen² in 200 Meter-Korridoren entlang von Autobahnen und zweispurigen Schienenwegen kein Bauleitplanverfahren durchlaufen müssen, gelten Kriterienkataloge in diesen Bereichen nicht.

In der Regel wird der Kriterienkatalog vom Gemeinderat beraten und beschlossen. **Bei Bedarf können Kriterienkataloge angepasst werden**, z.B. falls sich Rechtsgrundlagen ändern oder technische Weiterentwicklungen berücksichtigt werden sollen.

1 § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB

2 § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB

CHANCEN UND MOTIVATION: WARUM SOLLTEN KOMMUNEN EINEN KRITERIENKATALOG AUFSTELLEN?

In NRW ist der großflächige Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik erst in den letzten Jahren vorangegangen. Vielerorts werden Kommunen und Flächeneigentümer(innen) mit steigenden Anfragen von Projektentwicklern konfrontiert.

Durch das Aufstellen eines Kriterienkatalogs können Kommunen **die Flächenauswahl gezielter steuern** und dadurch **Konflikte** bezüglich Flächeninanspruchnahme, Landwirtschaft, Landschaftsbild und Ökologie zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Anwohnenden und Projektierungsunternehmen **reduzieren**.

Während es in einem Kriterienkatalog weniger um die konkrete Ausweisung von Flächen geht, kann vor allem bestimmt werden, **welche Arten von Flächen grundsätzlich in Frage kommen und welche eher weniger**.

Neben einzuhaltenden Abständen z.B. zu Siedlungen, kann landwirtschaftliche Nutzung erhalten werden oder Standards für Naturverträglichkeit und Sichtschutz getroffen werden.

FESTLEGUNGEN AUS LANDESENTWICKLUNGS- UND REGIONALPLAN

Die folgenden Aspekte sind im Landesentwicklungsplan (LEP) NRW und in den Regionalplänen Köln und Düsseldorf festgelegt. Sie können im Kriterienkatalog genannt werden.

- Regional- oder Bauleitplanung für raumbedeutsame Freiflächen-Solarenergieanlagen ist im Freiraum mit Ausnahme von regionalplanerisch festgelegten Waldbereichen und Bereichen zum Schutz der Natur möglich, wenn der jeweilige Standort **mit** der Schutz- und Nutzfunktion der jeweiligen Festlegung im **Regionalplan vereinbar** ist.
- Auf hochwertigen Ackerböden (Bodenwertzahlen über 55) dürfen **nur** Agri-PV Anlagen installiert werden.
- Brachflächen, benachteiligte landwirtschaftliche Flächen, Halden und Deponien (sofern vorhanden) sollen **vorrangig** genutzt werden.
- Möglichst konfliktarme Standorte in Hinsicht auf Nahrungs- und Futtermittelproduktion, Arten- und Naturschutz sowie Raumbedarf für langfristige Siedlungsentwicklungen und erforderlichen Ausbau der Energienetze sollen **gesichert** werden.
- Bandartige Strukturen sollen **vermieden werden**, Durchlässigkeit für wildlebende Tiere gewährleistet sein.

Allgemein gültige rechtliche Grundlagen wie EEG, BauGB, BNatSchG etc. **müssen zwingend** bei der Planung **beachtet** werden. Da sich regelmäßig Änderungen ergeben können, empfiehlt es sich, diese nicht diese im Kriterienkatalog festzuhalten.



GEEIGNETE KRITERIEN UND MÖGLICHE BESTANDTEILE VON KRITERIENKATALOGEN

- **Biodiversitäts-Photovoltaik:** Freiflächen-PV-Anlagen können durch größere Abstände zwischen den Modulreihen (Sonnenstreifen von mindestens 3,5 m) und entsprechende Bepflanzung so gestaltet werden, dass Biodiversität gefördert wird. Zusätzlich können z.B. durch Nisthilfen Habitate für Tiere und Insekten geschaffen werden. Dabei können die **Kriterien für EEG-geförderte Anlagen¹** als Orientierung genutzt werden:
 - Modulfläche darf max. 60 % der Grundfläche bedecken
 - Biodiversitätsförderndes Pflegekonzept
 - Durchgängigkeit für Tierarten
 - Standortangepasste Typen von Biotopelementen auf mind. 10 % der Fläche
 - **Bodenschonender Betrieb** durch Verzicht auf Pflanzenschutz-Düngemittel und (falls Verzicht nicht möglich) Einsatz von ausschließlich biologisch abbaubaren Reinigungsmitteln
- **Landschaftsbildverträgliche Anlagengestaltung:** Die Anlagen können durch Eingrünungen und Berücksichtigung der Topografie besser in das Landschaftsbild integriert werden.
- **Bevorzugte Flächen:** Die Beschaffenheit der Böden kann örtlich stark variieren. So können landwirtschaftlich benachteiligte Gebiete als bevorzugte Flächen definiert werden. In Kommunen mit vielen Brach- oder Grünlandflächen könnten auch diese genannt werden.
- **Abstände zu Siedlungen:** Ein Mindestabstand zu Wohnbebauung ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Um die Sichtbarkeit zu reduzieren oder um topographische Gegebenheiten zu berücksichtigen, können Mindestabstände im Kriterienkatalog definiert werden. Etwa durch einen Abstand von 200 m kann die Sichtbarkeit der Freiflächen-PV-Anlage für Anwohnende reduziert werden. Der Abstand kann frei gewählt werden, sollte aber städtebaulich begründet werden².
- **Rückbauverpflichtung:** Nach Ende der Betriebsdauer (in der Regel 20-30 Jahre) kann der Rückbau verpflichtet werden. Dies wird in der Regel in einem städtebaulichen Vertrag vereinbart.

Hierbei handelt es sich um keine abschließende Liste an möglichen Kriterien. Grundsätzlich müssen sich alle Kriterien städtebaulich rechtfertigen lassen.

¹ § 37 Abs. 1a EEG

² Städtebauliche Erforderlichkeit begründen nach § 1 Abs. 3 BauGB

UNGEEIGNETE KRITERIEN

- **Netzanschluss nur über Erdkabel:** Dass die notwendige Kabeltrasse von der PV-Anlage zum Netzanschlusspunkt **nur unterirdisch** verlegt werden darf, **ist nicht sinnvoll**, da diese oft durch mehrere Gemeindegebiete führt und sich somit ggf. außerhalb der kommunalen Planungshoheit befindet.
- **Gesicherter und wirtschaftlich umsetzbarer Netzanschluss:** Aus praktischen Gründen sollte von diesem Aspekt als Bedingung für die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens im Kriterienkatalog abgesehen werden. Mit Abschluss der Errichtung der Anlage besteht die Pflicht des Netzbetreibers, diese **unverzüglich ans Netz anzuschließen**¹. Des Weiteren handelt es sich hierbei um einen wesentlichen Punkt für Projektentwickler, da die Kosten für den Netzanschluss häufig maßgeblich bestimmen, ob sich Projekte wirtschaftlich umsetzen lassen. Projektentwickler haben demnach ein sehr großes Eigeninteresse, dass der Netzanschluss realistisch umsetzbar ist.

Flächenbegrenzungen: Eine **pauschale Begrenzung** der Flächenkulisse für Freiflächen-Solaranlagen in Zahlen oder Prozentwerten ist aus städtebaulicher Sicht **schwer zu begründen**. Um die Belange der Landwirtschaft und des Naturschutzes ausreichend zu berücksichtigen, eignen sich in der Regel die bereits zuvor genannten geeigneten Kriterien.

¹ § 8 Abs. 1 EEG



UNZULÄSSIGE KRITERIEN

Finanzielle Interessen der Kommune sowie derer Einwohnerinnen und Einwohner dürfen nicht zur Bedingung für einen Einstieg in bauleitplanerische Maßnahmen der Kommune gemacht werden. Daher ist es unzulässig, bereits vorab den Betreiber zu finanziellen Zuwendungen nach § 6 EEG zu verpflichten.

Da der Betreiber sich den Betrag vom Netzbetreiber erstatten lassen kann, wird die freiwillige Beteiligung von 0,2 ct / kWh¹ in der Regel geleistet. Die folgenden Aspekte dürfen somit nicht als Verpflichtung gegenüber dem Vorhabenträger formuliert werden, damit die Kommune die Bauleitplanung einleitet.

- Verpflichtende finanzielle Zuwendungen an die Kommune und wirtschaftliche Teilhabe
- Verpflichtende Zahlungen an Nachbarinnen und Nachbarn der Freiflächen-PV-Anlage
- Verpflichtendes Angebot zur Beteiligung an der Betreibergesellschaft
- Verpflichtendes Angebot über vergünstigte Stromtarife für die Einwohnerinnen und Einwohner
- Verpflichtender Sitz der Betreibergesellschaft in der Kommune

1 § 8 Abs. 1 EEG

ERMITTLUNG DES POTENZIALS

Beider Aufstellung des Kriterienkatalogs **sollte bereits bekannt sein, welche Flächen Potenzial für Freiflächen-Photovoltaik bieten** und welche Ausschlussgründe es für andere Flächen im Gemeindegebiet gibt. So kann der Kriterienkatalog zielgenauer steuern, welche Flächenkulissen genutzt werden sollen.

Einen ersten Überblick bietet das **Solarkataster NRW** des Landesamts für Natur, Umwelt und Klima Nordrhein-Westfalen (LANUK). Neben EEG-förderfähigen Flächen sind dort auch privilegierte Infrastrukturbereiche nach BauGB an Schienenwegen und Autobahnen sowie Negativflächen wie Infrastruktur, Abbaugelände, Wald, Natur- und Schutzgebiete enthalten. Zusätzlich sollten topographische Gegebenheiten wie Hangneigungen und -ausrichtungen, Verschattungseffekte sowie Bodenwertzahlen geprüft werden.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

Möglichkeiten der räumlichen Steuerung beim Ausbau der Freiflächen-Photovoltaik mittels kommunaler Kriterienkataloge (Dombert Rechtsanwälte im Auftrag von NRW.Energy4Climate, 2024):

Teil 1 der Arbeitshilfe

https://publikation.energy4climate.nrw/freiflaechen_pv_arbeitshilfe_teil_1/downloads/freifl_chen_pv_arbeitshilfe_teil_1.pdf

Teil 2 der Arbeitshilfe

https://publikation.energy4climate.nrw/freiflaechen_pv_arbeitshilfe_teil_2/downloads/freifl_chen_pv_arbeitshilfe_teil_2.pdf

Solarkataster im Energieatlas NRW

https://www.energieatlas.nrw.de/site/karte_solarkataster

Planung und Genehmigung von PV Freiflächenanlagen (Stand 03/2023):

NRW.Energy4Climate Leitfaden: Photovoltaik auf Freiflächen

<https://www.energy4climate.nrw/energiewirtschaft/photovoltaik/freiflaechen-pv>



**NRW.ENERGY
4CLIMATE**
Landesgesellschaft
für Energie und Klimaschutz



**RHEINISCHES
REVIER**

