

10.03.2026

Neudruck

Antrag

der Fraktion der FDP

Energieversorgung ohne Flächenkonflikte – Nordrhein-Westfalen braucht mehr innovative Photovoltaik-Konzepte

I. Ausgangslage

Nordrhein-Westfalen steht vor einer der größten Herausforderungen seiner Geschichte. Die Umstellung auf ein zukunftsfähiges Energiesystem muss gelingen, und zwar so, dass sie ökologisch verantwortbar, ökonomisch tragfähig und gesellschaftlich akzeptiert ist. Im Koalitionsvertrag von CDU und Grünen hat man sich ambitionierte Ziele gesetzt: Nordrhein-Westfalen soll „die erste klimaneutrale Industrieregion Europas“ werden. Die Stromerzeugung aus Photovoltaik (PV) soll hierzu kräftig ausgebaut werden, wobei der PV-Ausbau „vorrangig auf belasteten oder versiegelten Flächen und auf Doppelnutzung wie schwimmende Photovoltaik, Agrar-Photovoltaik oder Photovoltaik über Parkplätzen“ erfolgen soll, um Flächenkonkurrenzen zu vermeiden. Ziel der Landesregierung ist zudem, dass jedes geeignete Dach für die Solarenergie genutzt wird, wozu geeignete Dachflächen der Landesliegenschaften „möglichst bis Ende 2025“ nachgerüstet werden sollen.¹

Die Realität zeigt jedoch, dass die Ziele und Beschlüsse bisher unzureichend umgesetzt wurden. Die Antworten der Landesregierung auf eine Reihe von Kleinen Anfragen der FDP-Fraktion machen deutlich, dass innovative Ansätze zwar erkannt, aber nicht ausreichend skaliert werden. Der Weg zur Klimaneutralität muss gelingen, und zwar so, dass er für Menschen und Unternehmen in Nordrhein-Westfalen ökonomisch stabil und planbar ist. Mehr Mehrfachnutzung und die Reduzierung der Flächennutzungskonkurrenz sind zentrale Hebel, um Energiepolitik konfliktarm zu gestalten.

Die geplanten Änderungen des Landesentwicklungsplans NRW (LEP) verschärfen diese Problematik allerdings. Flächen in Nordrhein-Westfalen sind knapp und stark nachgefragt, denn Gewerbe, Industrie, Landwirtschaft, Naturschutz, Siedlungsentwicklung und Infrastruktur konkurrieren miteinander um geeignete Standorte. Der Entwurf der dritten LEP-Änderung formuliert nicht nur klare Ziele zur Sicherung landwirtschaftlicher Nutzflächen und ökologisch sensibler Räume, was den Ausbau großflächiger Freiflächen-PV-Anlagen einschränkt, sondern schafft mit der Wiedereinführung des 5-Hektar-Grundsatzes auch eine starre Obergrenze

¹ CDU & BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen, abgerufen unter: https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf (letzter Zugriff: 26.11.2025).

für die Flächeninanspruchnahme.² Derartige Maßnahmen sind im Sinne einer bedarfsgerechten, dynamischen Flächeninanspruchnahme eindeutig abzulehnen. Um diese Konflikte zu entschärfen, ist es die Aufgabe der Politik, sich vorrangig auf die Stärkung innovativer PV-Lösungen zu konzentrieren, die bestehende Flächen mehrfach nutzen und neue Potenziale erschließen, ohne zusätzliche Flächenkonkurrenz zu erzeugen. Auch der Ausbau von PV auf der Freifläche leistet als etabliertes Geschäftsmodell einen wichtigen Beitrag zu einer klimafreundlichen Energieversorgung. Im Hinblick auf die notwendige Steigerung der Kosteneffizienz und die Einpreisung der Opportunitätskosten alternativer Flächennutzungen ist es jedoch entscheidend, dass Ausbauentscheidungen rein marktwirtschaftlich und möglichst netzdienlich getroffen und nicht durch staatliche Fördermittel verzerrt werden.

Zu flächenneutralen Lösungen zählen nach aktuellem Stand der Technik insbesondere Agri-PV, PV an und über Straßeninfrastruktur sowie Floating-PV. Zudem ist für die Akzeptanz entscheidend, dass die Landesregierung durch den umfassenden Ausbau von Photovoltaik auf Landesliegenschaften bei der Umstellung der Energieversorgung als Vorbild vorangeht. Die Landesregierung hat in ihren Antworten auf die Kleinen Anfragen 5814, 6354, 6374 und 6397 der FDP-Fraktion bestätigt, dass alle diese Konzepte grundsätzlich möglich sind, aber bisher nicht in der Breite umgesetzt werden. Die Hemmnisse liegen in rechtlichen Unsicherheiten, bürokratischen Verfahren, fehlenden Investitionsanreizen und einer unzureichenden strategischen Verzahnung mit Raumordnung und dem Landesentwicklungsplan. Unternehmen und die Bevölkerung benötigen nutzbare Flächen sowie planbare und bezahlbare Energie, um Investitionen in Produktion, Arbeitsplätze und den Wohnungsbau zu sichern.

Floating-PV nutzt überwiegend künstliche Gewässer wie Baggerseen, Kiesseen, Sandgruben sowie zukünftig auch Tagebaurestseen und entschärft damit die Flächenkonkurrenz zu landbasierten PV-Anlagen. Neben diesem raumplanerischen Vorteil bietet die Technologie sowohl ökologische als auch energetische Mehrwerte, denn durch die Verschattung der Wasseroberfläche kann die Erwärmung von Gewässern in Zeiten des Klimawandels gemindert und so negative Effekte auf aquatische Ökosysteme reduziert werden. Gleichzeitig profitieren die Solarmodule von der kühlenden Umgebung, da die Wasseroberfläche eine niedrigere Temperatur als Landflächen aufweist. Dies führt zu einer effizienteren Energieproduktion und verringert Leistungsverluste durch Überhitzung.

Trotz der aufgezeigten Potenziale beschränkte sich die Landesregierung seit Mai letzten Jahres im Wesentlichen darauf, auf ihre Bundesratsinitiative sowie die angekündigte Erarbeitung von Leitlinien im Rahmen der Wasserstrategie zu verweisen. Beide Initiativen bleiben jedoch bislang unverbindlich, ohne klar benannte Fristen oder konkrete Umsetzungsschritte. Die Antwort auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion macht darüber hinaus deutlich, dass zentrale Aspekte, wie etwa die baurechtliche Privilegierung oder die tatsächliche Ausgestaltung beschleunigter Verfahren, weiterhin offenbleiben. Dies unterstreicht, dass sich politische Absichtserklärungen bislang nur sehr zögerlich in belastbare Maßnahmen übersetzen.³ Die Befassung des Bundesrates im September 2025 ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, doch seitdem sind auf Bundesebene keine weiteren Fortschritte erkennbar.⁴ Die Landesregierung muss sich daher dringend auf der Bundesebene dafür einsetzen, dass die Bundesratsinitiative zeitnah umgesetzt wird.

² Landesregierung NRW: 3. Änderung des Landesentwicklungsplans NRW für eine nachhaltigere Flächenentwicklung, abgerufen unter: <https://landesplanung.nrw.de/system/files/media/document/file/lep-planaenderungsentwurf.pdf> (letzter Zugriff: 26.11.2025).

³ Landtag NRW: Antwort zur Kleinen Anfrage „Floating-PV: NRW geht voran – aber wie verbindlich wird der Fortschritt?“, 23.07.2025, Drucksache 18/14984.

⁴ Bundesrat: Entschließung des Bundesrates „Änderung des § 36 Absatz 3 Nr. 2 Wasserhaushaltsgesetz zu schwimmenden Solaranlagen“ abgerufen unter: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2025/0201-0300/214-25\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2025/0201-0300/214-25(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1) (letzter Zugriff: 26.11.2025).

Agri-PV bezeichnet Anlagen, bei denen Photovoltaikmodule so auf landwirtschaftlichen Flächen installiert werden, dass gleichzeitig Strom erzeugt und weiterhin Ackerbau oder Tierhaltung betrieben werden kann. Folglich entstehen so nicht nur Teilhabe-, sondern auch Klimaanpassungsmöglichkeiten für die Landwirtschaft, etwa durch den Hagel-, Hitze- und Verdunstungsschutz, den die Module den darunter angebauten Pflanzen spenden. Dank dieser doppelten Nutzung entstehen zusätzliche Wertschöpfungspotenziale, ohne die landwirtschaftliche Produktion zu verdrängen. Trotz erster Erfolge einzelner Pilotanlagen bleibt der strukturelle Fortschritt bei Agri-Photovoltaik in Nordrhein-Westfalen deutlich hinter den Möglichkeiten zurück. Zwar besteht seit 2023 eine bauplanungsrechtliche Privilegierung für bestimmte hofnahe Agri-PV-Anlagen im Außenbereich, jedoch sind die Voraussetzungen eng gefasst und größere oder nicht hofnahe Projekte weiterhin planungs- und abstimmungsintensiv. Der hohe Verwaltungsaufwand verhindert, dass mehr landwirtschaftliche Betriebe die Technologie umsetzen. Obwohl Ertragsdaten und Praxiserfahrungen die Akzeptanz und Zukunftsfähigkeit von Agri-PV als klimaresiliente Bewirtschaftungsform belegen, sorgt die uneinheitliche Auslegung landesrechtlicher Vorgaben sowie das Ausbleiben notwendiger EU-Freigaben für Unsicherheit, Verzögerungen und eine geringe Skalierung der Anlagen.

Um Agri-PV als flächenneutrale, technologieoffene Lösung praxistauglich und finanzierbar zu machen, braucht es einen landeseinheitlichen Agri-PV-Leitfaden mit verbindlichen Vollzugshinweisen, der Planungs- und Rechtssicherheit schafft. Dieser soll landeseinheitliche Auslegungshinweise für Bau-, Umwelt- und Agrarförderrecht, standardisierte Muster für Nutzungskonzepte und Monitoring der landwirtschaftlichen Hauptnutzung sowie klare Übergangsregelungen bei Rechtsänderungen vorsehen. So werden private Investitionen erleichtert, landwirtschaftliche Nutzung gesichert und zugleich ökologische Modernisierung, Klimarisiken-Resilienz sowie die Versorgung der Bevölkerung mit planbarer und bezahlbarer Energie gestärkt.⁵

Photovoltaik an und über Straßeninfrastruktur ermöglicht es, bestehende Verkehrsflächen doppelt zu nutzen. Dabei kommen über die bereits praktizierte Überdachung von Parkplätzen hinaus unterschiedliche Konzepte in Betracht – von Überdachungen von Straßenabschnitten und Radwegen über die Integration von Modulen in Lärmschutzwände bis hin zur Nutzung von Rand- oder Mittelstreifen. Vorteile ergeben sich neben Hitze und Sonnenschutz für Passanten und Radfahrer insbesondere aus der Flächeneffizienz, der regionalen Stromproduktion sowie der Möglichkeit, Strom direkt für Ladeinfrastruktur entlang der Verkehrswege bereitzustellen.

In der Praxis gibt es bereits erste erfolgreich umgesetzte Beispiele: In Baden-Württemberg wurde 2023 ein Pilotprojekt an der Autobahn A81 gestartet, bei dem eine PV-Überdachung getestet wird. Zudem existieren Projekte mit PV-Lärmschutzwänden, wie etwa in Neuötting (Bayern). Pilotprojekte innerhalb Nordrhein-Westfalens könnten dazu beitragen, Wissenslücken zu schließen, Anwendungsfälle zu demonstrieren und die notwendigen Verfahren zu standardisieren. Der Landesregierung ist auf Nachfrage der FDP-Fraktion allerdings kein einziges Forschungs- oder Pilotprojekt in Nordrhein-Westfalen bekannt, sodass die Potentiale dieser Technologie noch völlig unerschlossen bleiben.⁶

Zuletzt bleibt auch der in seiner Vorbildfunktion wichtige Ausbau von Photovoltaik auf Landesliegenschaften weit hinter den Potenzialen und auch den von der Landesregierung selbst festgeschriebenen Zielen zurück: Von den rund 4.000 Gebäuden, die der für den PV-Ausbau zuständige Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes (BLB NRW) betreut, eignen sich nach

⁵ Landtag NRW: Antwort zur Kleinen Anfrage „Aktueller Stand von Agri-Photovoltaik in Nordrhein-Westfalen“, 14.10.2025, Drucksache 18/16061.

⁶ Landtag NRW: Antwort zur Kleinen Anfrage „Innovative Photovoltaik (PV)-Konzepte in NRW – Wie weit ist das Land bei PV auf und an Straßen?“, 29.10.2025, Drucksache 18/16269.

Angaben der Landesregierung nur etwa 400 für einen wirtschaftlichen Photovoltaikausbau. Selbst von diesen 400 Gebäuden sind zum 15. September 2025 nur 156 mit PV-Anlagen ausgestattet worden. Im Jahr 2024 kamen nur 26 neue Anlagen hinzu, sodass die Landesregierung das im o.g. Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel, die geeigneten Dachflächen der Landesliegenschaften bis Ende 2025 mit PV-Anlagen auszustatten, klar verfehlt hat und selbst ein Abschluss bis zum Ende der Wahlperiode sehr fraglich erscheint.⁷ Das ist besonders vor dem Hintergrund fatal, dass die gesellschaftliche Akzeptanz der Energiepolitik maßgeblich davon abhängt, dass die öffentliche Hand mit gutem Beispiel vorangeht.

Wenn das Land einerseits eine umfassende Solarpflicht für private und gewerbliche Gebäude festschreibt, andererseits jedoch seine eigenen Liegenschaften nicht konsequent mit Photovoltaik ausstattet, untergräbt dies das Vertrauen der Bevölkerung in die Neuausrichtung der Energieversorgung. Wenn Nordrhein-Westfalen den Weg zur Klimaneutralität erfolgreich bestreiten, aber gleichzeitig seine wirtschaftliche Stärke und die Akzeptanz der Bevölkerung erhalten will, muss die Landesregierung jetzt ökonomisch tragfähige Rahmenbedingungen schaffen, die Menschen und Unternehmen Planungssicherheit geben, den Aufbau einer zukunftsfähigen Energieversorgung beschleunigen und diesen dabei ebenso konfliktarm wie kosteneffizient gestalten.

II. Beschlussfassung

Der Landtag stellt fest:

- Nordrhein-Westfalen ist als dicht besiedeltes Bundesland mit ausgeprägter Industrie- und Wirtschaftslandschaft in besonderem Maße von Flächenkonkurrenzen betroffen.
- Innovative und flächenneutrale PV-Konzepte wie der Ausbau auf Landesliegenschaften, Agri-Photovoltaik, Photovoltaik an und über Straßeninfrastruktur sowie Floating-PV können einen wichtigen Beitrag zu einem zukunftsfähigen Energiesystem leisten, ohne diese Flächenkonkurrenzen zu verschärfen.
- Die Rahmenbedingungen, politische Unterstützung und Umsetzung innovativer und flächenneutraler PV-Konzepte sind bislang weder ausreichend noch tragfähig, stattdessen werden weiter etablierte Geschäftsmodelle wie Freiflächen-PV aus Landesmitteln gefördert.

Der Landtag beauftragt die Landesregierung,

- eine umfassende Neujustierung ihrer bisherigen Strategien, Pläne, Richtlinien, Förderprogramme zum PV-Ausbau vorzunehmen und sich dabei auf netzdienliche, innovative und flächenneutrale PV-Konzepte zu fokussieren,
- die finanzielle Förderung etablierter Geschäftsmodelle, wie dem PV-Ausbau auf der Freifläche und auf Hausdächern vollständig einzustellen und gleichzeitig die verbleibenden Förderprogramme zum PV-Ausbau in ein einzelnes, unbürokratisches und technologieoffenes Förderprogramm zu konsolidieren, das Anschubfinanzierung für noch nicht etablierte innovative und flächenneutrale PV-Konzepte bietet,

⁷ Landtag NRW: Antwort zur Kleinen Anfrage „Umsetzungsstand des PV-Ausbaus auf Landesliegenschaften im Jahr 2025: Wie geht es mit dem Ausbau von PV-Anlagen auf Landesliegenschaften voran?“, 16.10.2025, Drucksache 18/16083.

- rechtliche Privilegierungen für innovative PV-Technologien aktiv auf Bundesebene einzubringen, insbesondere durch gezielte Ausnahmeregelungen im Baugesetzbuch und Wasserhaushaltsgesetz, um eine Gleichstellung mit anderen erneuerbaren Energieformen sicherzustellen,
- in Zusammenarbeit mit Kommunen, Netzbetreibern, Wasser-, Umwelt- und Fischereiverbänden sowie dem LANUK Pilotprojekte für Floating-PV auf künstlichen Gewässern wie Baggerseen und Kiesgruben zu etablieren, um Genehmigungsverfahren, ökologische Auswirkungen und technische Standards zu erproben,
- Leitfäden für Genehmigungsbehörden zu entwickeln, die die rechtlichen, ökologischen und technischen Anforderungen für Floating-PV-Anlagen auf künstlichen Gewässern klar definieren, um einheitliche und beschleunigte Verfahren sicherzustellen,
- den 5-Hektar Grundsatz im LEP zu streichen und den LEP so anzupassen, dass Agri-PV auf landwirtschaftlichen Vorrangflächen ausdrücklich zulässig ist, sofern die Fläche weiter bewirtschaftet wird,
- zu prüfen, wie Agri-PV-Anlagen, die den Acker weiterhin landwirtschaftlich nutzbar lassen, von zusätzlichen Kompensationspflichten ausgenommen werden können,
- in Zusammenarbeit mit Landwirtschaftskammer, Kommunen und Netzbetreibern Pilotregionen für Agri-PV zu etablieren, um Netzanbindung, landwirtschaftliche Bewirtschaftung und technische Standards zu erproben,
- einen landeseinheitlichen Agri-PV-Leitfaden mit verbindlichen Vollzugshinweisen sowie klaren Übergangs- und Bestandsschutzregelungen einzuführen, die Planungs-, Investitions- und Vollzugssicherheit gewährleisten,
- den PV-Ausbau auf Mehrfamilienhäusern durch die Vereinfachung von Mieterstrommodellen zu stärken,
- Pilotprojekte für PV an und über Landesstraßeninfrastruktur umzusetzen und den Genehmigungsprozess durch einen möglichst einfachen, standardisierten Leitfaden der notwendigen umwelt- und immissionsschutzrechtlichen, bauplanerischen und bauordnungsrechtlichen sowie straßenrechtlichen Vorgaben vorzubereiten,
- die Vorbildfunktion der Landesverwaltung sicherzustellen, indem bis zum Ende der aktuellen Wahlperiode alle geeigneten Landesliegenschaften mit Photovoltaikanlagen ausgestattet werden und vierteljährlich über den Fortschritt berichtet wird.

Henning Höne
Marcel Hafke
Dietmar Brockes

und Fraktion