



Stellungnahme des NABU-Bundesverbands zu dem Entwurf einer Photovoltaik-Strategie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (vom 10.03.2023)



Zunehmende Dürre, Waldbrände und Überflutungen der letzten Jahre führen vor Augen, dass unsere Bemühungen im Kampf gegen die Klimakrise bislang bei Weitem nicht ausgereicht haben und die Menschheit immer noch auf eine Überschreitung des 1,5 °C-Limits mit all seinen dramatischen Konsequenzen zusteuert. Die Anstrengungen in den Bereichen Energieeffizienz, Energiesparen und Ausbau der erneuerbaren Energien müssen daher deutlich verstärkt werden.

Aktuell beobachten wir außerdem einen nie dagewesenen Verlust von Arten und Lebensräumen. Eine intakte Natur ist nicht nur notwendig für den Erhalt unserer Lebensgrundlagen, sondern unterstützt uns auch im Kampf gegen die Klimakrise. Natur- und Klimakrise sind so eng miteinander verbunden, dass sie nur gemeinsam angegangen werden können. Bei Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung gilt es die jeweils andere Krise ausreichend zu berücksichtigen. Wir brauchen daher eine Energiewende, die naturverträglich gestaltet wird und so ihre Auswirkungen auf die Natur weitestgehend reduziert.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat den Entwurf der Strategie für den Ausbau der Photovoltaik (PV) vorgelegt, um den Solarausbau zu beschleunigen. Die Strategie enthält dazu elf Handlungsfelder unterlegt mit Maßnahmen. Im Folgenden nimmt der NABU ausführlich zu dem Entwurf Stellung.

Solarparks stärker ausbauen

Laut dem vorliegenden Entwurf soll sich der Zubau hälftig auf Dach- und Freiflächenanlagen aufteilen, um sowohl dem Anliegen eines Zubaus zu möglichst niedrigen Kosten durch Freiflächenanlagen als auch dem Anliegen verbrauchsnahe Stromerzeugung und Flächenschonung durch Dachanlagen gleichgewichtig Rechnung zu tragen. Jedoch geht es bei Dachanlagen nicht nur um Flächenschonung, sondern auch um Vermeidung von Konflikten mit dem Naturschutz.

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Daniel Rieger
Fachbereichsleiter
Klima- und Umweltpolitik
Daniel.Rieger@NABU.de

Tina Mieritz
Referentin für
Energiepolitik & Klimaschutz
Tina.Mieritz@NABU.de

Lobby-Registernummer: R001667

Kommunale Planungshoheit qualitativ hochwertig beibehalten

Laut Entwurf für die Solarstrategie soll „die Privilegierung nach BauGB im Außenbereich für bestimmte Solaranlagen geprüft werden (z. B. auf Flächen innerhalb der Flächenkulisse nach EEG wie Agri-PV-Anlagen oder bei kleinen, hofnahen Anlagen). Darüber hinaus soll „ein vereinfachtes Bebauungsplanverfahren für PV-Freiflächenanlagen geprüft werden“.

Eine Privilegierung im Außenbereich für Solaranlagen sollte, wie im Entwurf vorgesehen, nur auf bestimmte Einzelfälle beschränkt bleiben.

Die bisherige kommunale Planungshoheit für Solarparks hat sich bewährt, von personellen Engpässen in Behörden und Verbänden abgesehen. Aktuell sind diese Planungsverfahren, insbesondere Bebauungsplan oder Flächennutzungsplan, notwendig. Durch diese Verfahren wird die Eingriffsintensität auf Flora und Fauna durch einen detaillierten Umweltbericht bewertet und durch die entsprechenden Festlegungen reduziert.

Somit ist die Mindestanforderung für Solarparks immer die Erarbeitung eines qualifizierten Umweltberichts nach den Vorschriften des Baugesetzbuches (BauGB) in dem die ermittelten, beschriebenen und bewerteten Belange der Schutzgüter nachvollziehbar dargelegt werden. Diese Verträglichkeitsprüfung wird im Bauleitplanverfahren als Umweltprüfung durchgeführt. Der fertige Umweltbericht ist ein gesonderter Teil der Begründung des Bebauungsplans. Die Abarbeitung der Eingriffsregelung nach dem BNatSchG sowie die FFH-Verträglichkeitsprüfung sind integrierte Bestandteile der Umweltprüfung. Diese sind im Umweltbericht darzustellen. Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen.

Jetzt auf die eingespielten Bebauungsplan-Verfahren für Solarparks zu verzichten oder bei diesen gar Abstriche in der Prüfungstiefe zu machen, wäre eine weitere Maßnahme, die auf Kosten von Ökosystemleistungen, Biodiversität und Leistungen des Naturhaushalts gehen könnte. Außerdem untergräbt dies die kommunale Planungshoheit.

Vorbelastete Industrie- und Gewerbeflächen als gute Option erschließen

Im vorliegenden Entwurf ist eine rechtliche Klarstellung vorgesehen, dass Solarparks in Gewerbe- und Industriegebieten zulässig sind. Das ist zu begrüßen, denn die Bebauung bereits vorbelasteter Standorte führt auch zu einer Reduzierung der Bebauung in ökologisch sensibleren Gebieten.

Naturverträgliche Standortwahl muss auch für Agri-PV-Anlagen gelten

Im vorliegenden Entwurf, Seite 10, heißt es: „Bis Mitte 2023 wird im Ressortkreis ein Konzept erarbeitet werden, das die unterschiedlichen Agri-PV-Anlagen auf landwirtschaftlich genutztem Grünland in Bezug auf alle Schutzgebiete prüft“. Eine Prüfung von Agri-PV-Anlagen in Bezug auf alle Schutzgebiete lohnt die Mühe nicht, da Konflikte mit dem Naturschutz verschärft werden. Klar ist, dass eine Bebauung von Grünland mit Solaranlagen abhängig von der Habitatqualität, die Anzahl der Tier- und Pflanzenarten sowie deren Individuendichte

beeinträchtigen kann. Daher sollten keine Flächen überplant werden, die vorrangig dem Natur- und Artenschutz dienen, da dort überwiegend mit besonders wertvollem, artenreichem Grünland zu rechnen ist.

Eine Förderung von Agri-PV auf Grünland bei gleichzeitiger Nutzung als Dauergrünland kann punktuell sinnvoll sein. Von einer Mehrfachnutzung der Fläche können Lebensräume und Arten profitieren, wenn die Nutzungsintensität intensiv genutzter Grünlandflächen verringert wird und ausreichend unbeschattete Bereiche für die Entwicklung von Blühpflanzen verbleiben, z.B. durch nachgeführte Anlagen oder Solarzäune in ausreichendem Abstand. Wichtig ist daher, dass die Errichtung von Agri-PV-Anlagen nicht mit einer Intensivierung der Bewirtschaftung einhergeht, da diese sich negativ auf die Biodiversität auswirkt.

Die Auswirkungen von PV-Konzepten auf Grünland bzw. die Auswirkungen auf den Naturhaushalt sowie Ökosystemleistungen sind bisher nicht erforscht worden. Hierzu müssen zunächst Forschungsvorhaben umgesetzt werden. Die Ergebnisse können dann in eine Solarstrategie integriert werden, bevor verstärkt auf Agri-PV in Verbindung mit Grünland gesetzt werden kann.

Schutzgebiete schützen – die Anforderungen des NABU

Solarparks sind grundsätzlich auf nicht naturschutzrelevanten Ackerstandorten anzulegen.

Zu den Schutzgebieten, die verbindlich frei von Solarparks zu halten sind zählen für den NABU Naturschutzgebiete, Nationalparks, Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten (BSR), geschützte Landschaftsbestandteile, Naturdenkmäler, Feuchtgebiete internationaler Bedeutung (Ramsar-Gebiete), Gesetzlich geschützte Biotope nach § 30 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) sowie FFH-Gebiete. Weitere Flächenkategorien, die grundsätzlich ungeeignet für Solarparks sind, finden sich in der NABU-Solarparkposition¹.

Gewässerentwicklung mitdenken

Grünlandflächen sind zusätzlich für den Gewässerschutz bzw. die Gewässerentwicklung wichtig, da sich viele Grünlandflächen im engeren Einzugsgebiet von Gewässern befinden. Diese Flächen werden daher für die Renaturierung von Flüssen gebraucht, welche nicht nur im Sinne der Einhaltung der Wasserrahmenrichtlinie anzustreben, sondern auch essenziell für die Verbesserung unseres Schutzes vor vermehrt auftretenden Hochwasserereignissen sowie zur Vermeidung und Minderung von Dürreperioden wichtig sind. Daher sollten Flächen, die Überschwemmungsgebiete sind oder sich im Einzugsgebiet von Fließgewässern I. oder II. Ordnung befinden, welche in einem unbefriedigenden oder schlechten ökologischen Zustand sind, nicht förderfähig sein.

Solarparks in benachteiligten Gebieten: aus Opt-In wird Opt-Out

Es obliegt bisher den Ländern, die Flächenkulisse für durch das EEG geförderte PV-Freiflächenanlagen vollständig, teilweise oder gar nicht zu öffnen („Opt-In“).

¹ <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/solarenergie/220330-nabu-positionspapier-solarenergie-solarparks-naturvertraeglicher-ausbau.pdf>

Nur neun Länder haben bisher die benachteiligten Gebiete geöffnet. Daher soll die Logik der Länderöffnungsklausel mit dem vorliegenden Entwurf umgedreht werden. Die Flächen werden für die EEG-Ausschreibung grundsätzlich vollumfänglich geöffnet, solange die Länder diese Flächen nicht ausschließen („Opt-Out“). Es soll auch nicht in die kommunale Planungshoheit eingegriffen werden, da die Flächen weiterhin der kommunalen Bauleitplanung unterliegen. Das ist positiv zu bewerten. Es gilt jedoch zu bedenken, dass in den sogenannten benachteiligten Gebieten überdurchschnittlich Flächen mit hoher Bedeutung für den Naturhaushalt, insbesondere der Biodiversität, liegen. Diese Flächen sind beispielsweise durch eine seltene Ackerwildkraut-Flora schützenswert.

Parkplatz-PV sinnvoll, um mehr vorbelastete Flächen zu erschließen

Solarmodule auf Parkplätzen sollen durch eine neue, eigene Kategorie gefördert werden. Rechtliche und finanzielle Hürden sollen laut dem vorliegenden Entwurf auf den Prüfstand. Aufgrund der bestehenden Flächenkonkurrenzen ist es vorteilhaft, wenn neben Photovoltaikanlagen auf Dächern und an Fassaden in urbanen Bereichen zunehmend auch Anlagen auf Parkplätzen zum Einsatz kommen. Dadurch kann der PV-Ausbau stärker auf versiegelte Flächen gelenkt werden. Der Entwurf zur Solarstrategie bleibt in diesem Punkt jedoch sehr unkonkret.

Erleichterungen bei Floating PV unnötig

Nach dem vorliegenden Entwurf zur Solarstrategie sollen die bisherigen Regelungen für schwimmende Solaranlagen auf den Prüfstand. Dazu gehören die Anforderungen an Floating PV aus dem Wasserhaushaltsgesetz in Bezug auf den Uferabstand (mind. 40 Meter) sowie den Gesamtbedeckungsgrad des Gewässers (max. 15 Prozent der Gewässeroberfläche). Diese Maßnahmen sind unnötig, es handelt sich hierbei ohnehin um ein Nischenthema.

Die Wasserrahmenrichtlinie in Artikel 1 sieht ein Verbesserungsgebot sowie ein Verschlechterungsverbot für u. a. Oberflächengewässer vor. Ob dies mit Floating PV vereinbar ist, muss noch geklärt werden. Bei über 80 Prozent der Gewässer wird der Erhaltungszustand als schlecht bewertet, Tendenz steigend.

Schwimmende Systeme sind bislang oft in gefluteten Flächen von stillgelegten Tagebauen installiert. Viele Fragen hinsichtlich der Wechselwirkungen von Floating PV mit den jeweiligen Gewässern und in und rund um Gewässer lebenden Arten sind noch ungeklärt. Die zu erwartenden negativen ökologischen Effekte dürften nur eine sehr begrenzte Nutzung von Gewässern erlauben.

Der verminderte Einfall von Sonnenlicht hat Auswirkungen auf die Gewässerökologie: Durch eine stärkere Beschattung bzw. Kühlung können Nährstoffumsetzungsprozesse verlangsamt werden. In mit Solarmodulen überbauten Gewässern findet keine bzw. eine reduzierte Photosynthese statt – damit wird ihre Lebensraumfunktion eingeschränkt.

Gewässer dienen als Rückzugsgebiete und erfüllen oft wichtige Funktionen für den Artenschutz. Störend für die Natur dürften regelmäßige Wartungsfahrten mit Booten sein, um die Module von Vogelkot zu reinigen. Die Nutzung als Brut-

und Rastplatz könnte wiederum zu einem Leistungsabfall der PV-Module führen, vor allem wenn diese von koloniebildenden Vogelarten genutzt würden. Gleichzeitig würde die Entfernung von Nestern und die Störung des Brutgeschäfts durch die Reinigungsmaßnahmen ein Verstoß gegen geltendes Naturschutzrecht bedeuten.

Ökologische Schäden durch Floating PV sind möglich. Daher kommen nur wenige Gewässer, wie zum Beispiel stark betonierte Kanäle oder Becken von Pumpspeicherwerken für die Nutzung für Floating PV in Frage. Solarmodule auf natürlichen Gewässern sind auszuschließen.

Solarparks und Stilllegungsflächen sind kein optimales Match

Der vorliegende Entwurf sieht für stillgelegte landwirtschaftliche Flächen eine PV-Nutzung vor: „Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sind die Landwirtinnen und Landwirte ab dem Jahr 2024 zur Stilllegung und anschließenden Selbstbegrünung von vier Prozent der Ackerflächen verpflichtet. Die Begrünung soll dabei mittels natürlicher Sukzession erfolgen. Ggf. ist eine ergänzende Handsaat möglich. Zentral ist, dass die Flächen weitestgehend sich selbst überlassen werden. Jene Flächen eignen sich für die Errichtung von PV-Freiflächenanlagen, welche die spezifischen Voraussetzungen des Zielbiotops bspw. in Bezug auf Wuchshöhen, Verschattung etc. entsprechend berücksichtigen“ (Siehe Seite 11).

Auch wenn die Idee nicht abwegig ist, da Solarparks Flächen mit max. 1 % Versiegelung darstellen und die Flächen extensiv gepflegt werden ohne den Einsatz von Düngern und Pestiziden, werden hier erneut ohne Not naturschutzfachlich wertvolle Flächen in den Fokus genommen.

Auch wirft der vorliegende Textentwurf viele Fragen auf und lässt Naturschutz-Know How vermissen. Was ist mit „spezifischen Voraussetzungen des Zielbiotops gemeint“? Bei natürlicher Sukzession geht es nicht um konkrete Zielbiotop. Unverständlich ist auch die Anmerkung: „Zentral ist, dass die Flächen weitestgehend sich selbst überlassen werden“. Die notwendige Pflege von Solarparks widerspricht dem „sich selbst überlassen“.

Völlig unverständlich ist auch die Formulierung: „Jene Flächen eignen sich für die Errichtung von PV-Freiflächenanlagen, welche die spezifischen Voraussetzungen des Zielbiotops bspw. in Bezug auf Wuchshöhen, Verschattung etc. entsprechend berücksichtigen“. Wie können Flächen spezifische Voraussetzungen berücksichtigen?

Warum ist von Handsaat die Rede? Artenreiche Wildpflanzenmischungen werden auch mit Technik eingesät, wenn die Flächen groß sind und die Modulreihenabstände dies erlauben. In Solarparks darf nur gebietseigenes Regio-Saatgut verwendet werden (§40 BNatschG). Neben klassischer Aussaat haben sich je nach Standort auch Verfahren des Mahdgutübertrags von samenreichem Material von Spenderflächen sowie Spontanvegetation bewährt, um artenreiche Solarparkflächen zu erhalten.

Die Ausführungen zu Stilllegungsflächen als Option für Solarparks in der Solarstrategie sind komplett zu überarbeiten, naturschutzfachlich zu prüfen oder sollten gleich ganz entfallen.

Solardächer ambitionierter ausbauen

Endlich Solardachstandards setzen

Die Bemühungen des BMWK, Solaranlagen auf Dächern stärker anzureizen, sind zu begrüßen. So soll es künftig für Privatpersonen leichter werden, eigenen Solarstrom zu erzeugen, einzuspeisen oder an Nachbarn zu verkaufen.

Obwohl das technisch realisierbare Potenzial auf Dachflächen und weiteren versiegelten Flächen enorm ist, wird es auch mit dem vorliegenden Entwurf nur unzulänglich ausgeschöpft. Eine Ausweitung der Nutzung auf alle verfügbaren Dachflächen ist geboten. Eine Solardachpflicht für alle geeigneten öffentlichen Gebäude, Gewerbegebäude sowie für alle (auch privaten) Neubauten und bei umfangreichen Sanierungen muss in den kommenden Solarpaketen verankert werden. Ein forcierter Ausbau der Photovoltaik auf Dächern ist nicht nur besonders naturverträglich, er gewährleistet auch, dass die Städte mit ihren hohen Energieverbräuchen einen größeren Beitrag zur Energiewende leisten.

Der vorliegende Entwurf bleibt an dieser Stelle hinter den Forderungen der Umwelt- und Naturschutzorganisationen für einen naturverträglichen Ausbau der Solarenergie zurück². Dabei ist die rechtliche Umsetzbarkeit einer Solardachpflicht längst unstrittig, Länder wie Baden-Württemberg gehen erfolgreich voran. Daher sollten mit den kurzfristig umzusetzenden Maßnahmen im Solarpaket 1 des BMWK mindestens die Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt werden als bundesweite Solardachpflicht für gewerbliche Neubauten.

Erleichterungen für Balkonmodule endlich auf dem Weg

Gemeinsam mit dem Verband der Elektrotechnik (VDE) kommt das BMWK im vorliegenden Entwurf zu dem Schluss, dass der Bereich Balkonsolar bisher etwas überreguliert war.

Bislang ist für Balkonmodule eine maximale Wechselrichterleistung von 600 Watt erlaubt. Die Solarstrategie sieht vor, diesen Wert auf 800 Watt anzuheben und somit den Betrieb von Balkonkraftwerken zu vereinfachen. Dieser Vorstoß würdigt die installierte Leistung von Solarmodulen, die sich kontinuierlich weiterentwickelt. Ein 800-Watt-Wechselrichter kann bereits heute gut mit zwei Standardmodulen kombiniert werden, die eine Leistung von 400 bis 450 Watt Peak haben. Entsprechende Sets sind zunehmend zu vertretbaren Preisen verfügbar.

² https://www.dnr.de/sites/default/files/2022-09/220928_Solarpapier_Stand_September.pdf

Auch der Anschluss über einen normalen Haus-Schukostecker soll in Zukunft unkompliziert möglich sein für alle, die über eine entsprechende Außensteckdose verfügen. Insgesamt handelt es sich hier um gute Maßnahmen für Mieter und Eigentümer*innen, die an der Energiewende teilhaben wollen.

Rahmenbedingungen verbessern

Zu den weiteren sinnvollen Vorhaben der Solarstrategie zählen die Stärkung von Lieferketten und der europäischen PV-Produktion, eine Fachkräftestrategie sowie mehr Forschung und Entwicklung im Bereich PV. Im Forschungsbereich müssen insbesondere die Leerstellen für den naturverträglichen PV-Ausbau gefüllt und die Auswirkungen auf den Naturhaushalt, Ökosystemleistungen und Biotopverbund untersucht werden.

Fazit

Wir begrüßen, dass das BMWK eine Solarstrategie vorgelegt hat, um den bundesweiten Solarenergieausbau voranzubringen. Bisher ist der vorliegende Entwurf vor allem ein Maßnahmenkatalog mit bereits beschlossenen Maßnahmen sowie Maßnahmen, die sich in Planung befinden. Unklar bleibt, wie diese Einzelmaßnahmen zusammenhängen und an welcher Stelle eine bundesweite Strategie zur Energiespeicherung entwickelt und mit der Solarenergie verknüpft wird. Ebenso wie Speicher müssen auch thermische Anlagen strategisch mitbedacht werden. Zwar findet die Solarthermie Erwähnung, wird aber nicht umfassend bedacht. Dabei kann gerade die große Solarthermie für die erneuerbare Fernwärmeversorgung einen essenziellen Beitrag zur Energiewende leisten.

Die Solardachpflicht fehlt gänzlich. Das ist sehr bedauerlich, denn ein der Ausbau auf bereits versiegelten Flächen hilft, Konflikte mit dem Naturschutz zu vermeiden. Auch einige der geplanten Maßnahmen in der Freifläche haben leider das Potential, auf Kosten von Ökosystemleistungen, Biodiversität und Leistungen des Naturhaushalts zu gehen. So fehlen bundesweite verbindliche Mindeststandards für naturverträgliche Solarparks in Anlehnung an das NABU Positionspapier zu naturverträglichen Solarparks³.

Die Tendenzen in der Solarstrategie, den Solarausbau in Bereiche zu lenken, die für die Natur besonders wertvoll sind wie Gewässer, Stilllegungsflächen und Schutzgebiete sind nicht vereinbar mit dem Anspruch, Natur- und Klimakrise gleichermaßen gerecht zu werden. Das BMWK sollte sich hierzu naturschutzfachliche beraten lassen. Solarparks müssen auf Standorte gelenkt werden, die vorbelastet sind zum Beispiel durch intensive landwirtschaftliche Nutzung zum Anbau von Energiemais. Für die Lebensmittelerzeugung besonders wertvolle Ackerflächensollten sollten für eine Bebauung mit PV jedoch ausgenommen sein.

Berlin, 24.03.2023

³ <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/solarenergie/220330-nabu-positionspapier-solarenergie-solarparks-naturvertraeglicher-ausbau.pdf>