



Stellungnahme des NABU-Bundesverbands zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK): Entwurf eines Gesetzes zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung

Das BMWK hat den Referentenentwurf des sogenannten Solarpakets I vorgelegt, um den Photovoltaik-Ausbau zu beschleunigen. Ziel ist die Umsetzung einiger Maßnahmen aus der BMWK-Photovoltaikstrategie wie eine weitere Entbürokratisierung und die Beschleunigung von Netzanschlüssen.

Der NABU begrüßt, dass die Bundesregierung den Ausbau der Photovoltaik (PV) als eine tragende Säule der Energiewende in Deutschland zur Abmilderung der Klimakrise voranbringen will und nimmt zu dem Entwurf Stellung. Aufgrund der kurzen Frist für die Abgabe dieser Stellungnahme können wir nicht auf jeden einzelnen Vorschlag eingehen und verweisen zudem auf unsere Stellungnahme zur Solarstrategie.

Gut gelungen im Solarpaket I

Balkonsolar

Das Solarpaket I enthält begrüßenswerte Erleichterungen für Balkonkraftwerke. Diese Module haben einen integrierten Wechselrichter und können mit einem gewöhnlichen Stromkabel an die Steckdose angeschlossen werden. So kann Solarstrom direkt vor Ort erzeugt und genutzt werden. Die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Anhebung der Grenze für die Wechselrichterleistung von 600 auf 800 Watt ermöglicht mehr Stromerzeugung. Wie bereits in der Solarstrategie des BMWK angekündigt, soll die Meldepflicht für Balkonkraftwerke beim Netzbetreiber entfallen. Die Meldung beim Marktstammdatenregister soll auf einfach einzugebende Daten beschränkt werden.

Darüber hinaus wäre eine Festlegung sinnvoll, dass Balkonkraftwerke dauerhaft über Stromzähler bilanziert werden dürfen, die rückwärtsdrehend sind. Laut vorliegendem Entwurf soll dies nur vorübergehend möglich sein. Es sollte künftig auch einen rechtlichen Anspruch auf Nutzung von Balkonkraftwerken in Mietwohnungen geben. Bei Neubauten im Mietsegment sollten Balkone so geplant werden, dass die Installation von Balkonsolaranlagen einfach möglich ist.



NABU Bundesgeschäftsstelle

Konstantin Kreiser
Fachbereichsleiter Naturschutzpolitik
Konstantin.Kreiser@NABU.de

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

Lobby-Registernummer: R001667

Nachbesserungsbedarf im Solarpaket I

Solarparks und Moorböden

Solarparks auf entwässerten Moorböden können nur dann wirksam zu Klima- und Naturschutz beitragen, wenn die Standorte gleichzeitig wiedervernässt werden. Aus dem aktuellen Entwurf geht weder ein Bekenntnis zum Schutz und zur Freihaltung intakter Moore noch zur verbindlichen Wiedervernässung von entwässerten Moorböden im Zusammenhang mit PV-Anlagen hervor.

Mit der Formulierung auf Seite 11 des Entwurfs, wird die Förderung von Solaranlagen im Rahmen des EEG definiert, wenn der Bieter „geprüft hat, dass durch die Errichtung der Anlage kein zusätzliches Hemmnis für eine zukünftige Wiedervernässung des Moorbodens entsteht“. Eine Eigenerklärung, dass die zukünftige Wiedervernässung möglich ist, sollte auch weiterhin von Nöten sein. Jedoch ist fraglich, wie gründlich eine solche Prüfung der Wiedervernässung durchgeführt wird, wenn es dazu keine weiteren Spezifizierungen im Gesetz gibt. Außerdem ist damit nicht klar geregelt, dass die Wiedervernässung tatsächlich stattfindet. Eine textliche Ergänzung sollte in Anlehnung an § 37 Absatz 1, EEG 2023 so konkretisiert werden, dass für Standorte auf entwässerten Moorstandorten in jedem Fall sichergestellt wird, dass gleichzeitig mit der Errichtung der Anlage eine Wiedervernässung des Moorbodens umgesetzt wird.

Ein Abgleich des Referentenentwurfs mit den entsprechenden Festlegungen der Bundesnetzagentur vom 1. Juli 2023 zur Wiedervernässung von Moorstandorten mit Solaranlagen¹ ist notwendig. Diese Festlegungen verlangen die dauerhafte Wiedervernässung der Flächen und müssen konsistent zu den nun vorgesehenen EEG-Änderungen sein.

In diesem Zusammenhang irritierend ist die Formulierung auf Seite 55 im vorliegenden Entwurf: „Die Streichung von § 30 Absatz 1 Nummer 9 EEG 2023 erfolgt, weil diese Eigenerklärung nicht für alle Anlagen erforderlich ist. Nach der Regelung mussten bisher Bieter in allen Ausschreibungen bei Anlagen, die auf einem entwässerten Moorboden errichtet werden sollen, eine Eigenerklärung abgeben, dass durch die Errichtung der Anlage kein zusätzliches Hemmnis für eine zukünftige Wiedervernässung des Moorbodens entsteht. Dieses Erfordernis soll jedoch nicht für alle Ausschreibungen gelten. Es ist hauptsächlich bei PV-Anlagen erforderlich, die auf Moorböden errichtet werden. Daher wird die Regelung in die besonderen Ausschreibungsbedingungen für Solaranlagen verschoben.“

Es muss berücksichtigt werden, dass viele landwirtschaftliche Ackerflächen insbesondere im Norden und Osten Deutschlands entwässerte Moorstandorte sind und diese im Zuge der Bebauung mit Solaranlagen wiedervernässt werden sollen. Die wenigen intakten Moorflächen in Deutschland sind jedoch keine Option für Solaranlagen. Denn Solarparks sollen vorrangig auf Flächen mit hoher

¹ <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Ausschreibungen/Solaranlagen1/BesondereSolaranlagen/start.html>

Vorbelastung und auf Flächen, die keinen hohen ökologischen Wert besitzen, errichtet werden.

Was im Solarpaket I fehlt

Solardachpflicht/Solarstandard

Solaranlagen auf geeigneten versiegelten Flächen bergen ein enormes, bisher unzureichend ausgeschöpftes Potenzial und vermeiden gleichzeitig Konflikte mit dem Naturschutz. Daher muss die im vorliegenden Entwurf fehlende Standardisierung für Solardächer schnellstmöglich nachgeholt werden. Leider wurden schon mehrere Chancen versäumt, u. a. im Zuge des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) oder im Rahmen der Solarstrategie bundesweite Solardachstandards auf den Weg zu bringen. Dabei ist die rechtliche Umsetzbarkeit von Solardachstandards längst unstrittig, Länder wie Baden-Württemberg gehen erfolgreich voran.

Entgegen den bisherigen Plänen der Bundesregierung, eine Solardachpflicht lediglich für gewerbliche Neubauten einzuführen, bedarf es stattdessen eines breitenwirksamen und gesetzlich festgeschriebenen Solarstandards bei Neubau, Umbau und Sanierung für alle geeigneten Dachflächen und andere geeigneten versiegelten Flächen. Dieser soll für Wohnhäuser, Büro- und Gewerbegebäude, Gebäude der öffentlichen Hand und Parkplatzflächen (Überdachung) gelten. Für PV-Anlagen auf Parkplätzen oder anderweitigen geeigneten Infrastrukturen auf versiegelten Flächen müssen besondere Förderungen ermöglicht werden.

In einem weiteren Schritt braucht es einen Solarstandard für alle geeigneten öffentlichen Bestandsgebäude und bestehenden Gewerbedächer jenseits von Neubau, Umbau und Sanierung. Bürokratische Hürden, insbesondere für Anlagen auf Privstdächern und im Bereich des Denkmalschutzes, müssen abgebaut bzw. verringert werden.

Es gilt, Aus- und Weiterbildungsprogramme, insbesondere für das Handwerk, massiv zu fördern und Fachkräfteoffensiven zeitnah umzusetzen. Investitionen in Forschung und Entwicklung, vor allem im Hinblick auf Materialeinsatz, Produktionsprozesse und nachhaltige Lieferketten, müssen vorangetrieben werden. Eine globale, erneuerbare Energiewirtschaft ist besonders im Angesicht aktueller Krisen essenzieller denn je. Der Photovoltaik kommt in dieser Transformation eine Schlüsselrolle zu, die Produktionsmengen müssen zwangsläufig vervielfacht werden, was wiederum den Druck auf Ressourcen, Mensch und Natur steigert. Eine maximale umwelt- und sozialgerechte Ausgestaltung der PV-Produktion und der Recycling-Optionen ist unerlässlich. Unsere Vorstellungen dazu finden Sie auch in dem gemeinsamen Verbändepapier des DNR, welches an das BMWK und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) verschickt wurde.

Mindestkriterien für naturverträgliche Solarparks (Biodiversitäts-Solarparks)

Ziel einer naturverträglichen Energiewende muss es sein, dass alle Solarparks einen optimalen Mehrwert für Klima- und Naturschutz gleichermaßen mit sich bringen. Leider wird im vorliegenden Entwurf die Chance verpasst, mit dem Bau naturverträglicher Solarparks das ganze Potenzial für Klima- und Naturschutz auf den Flächen zu erschließen. Solarparks mit optimaler Standortwahl, Ausgestaltung und Pflege sollten zum neuen Standard für Solarparks werden und hätten dann ggf. den Titel "Biodiversitäts-Solarpark" verdient.

Solarparks können insbesondere in intensiv genutzten Agrarlandschaften bei guter Planung und extensiver Bewirtschaftung einen Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Artenvielfalt leisten, da sich beispielsweise viele Vogelarten des Offen- und Halboffenlandes in Solarparks einfinden, deren Bestände in den letzten Jahrzehnten stark zurückgegangen sind².

Für Solarparks muss es einen verbindlichen und bundesweit geltenden naturschutzfachlichen Mindeststandard geben, der zum Beispiel im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) verankert werden sollte. Die dort enthaltenen Kriterien sollten für alle Solarparks (mit und ohne EEG-Förderung) deutschlandweit gelten. So kann die Vision des BMWK, Biodiversitäts-PV-Anlagen zum neuen Standard zu machen, umgesetzt werden. Die Einführung einer eigenen Kategorie Biodiversitäts-PV im EEG bedarf es dann nicht mehr.

Folgende Kriterien in Anlehnung an die NABU-Position zu Solarparks sehen wir im Rahmen des naturschutzfachlichen Mindeststandards als unerlässlich an³.

- PV-Freiflächenanlagen sollen vorrangig auf Flächen mit hoher Vorbelastung und auf Flächen, die keinen hohen ökologischen Wert besitzen, errichtet werden
- Strenge Ausschlussgebiete sind u.a. Nationalparks, Naturschutzgebiete, FFH-Gebiete sowie Kern- und Pflegezonen der Biosphärenreservate sowie Moorstandorte ohne entwässernd wirkende Nutzung und Überschwemmungsflächen
- Ausreichend breite und besonnte Streifen zwischen den Modulreihen (mind. drei Meter) mit maximal 40 Prozent modulbedeckter Fläche
- Der Gesamtversiegelungsgrad eines Solarparks sollte inklusive aller Gebäudeteile ein Prozent der Fläche nicht überschreiten.
- Mindestbodenabstand der Unterkante der Modultische von mindestens 80 Zentimetern in Kombination mit den Reihenabständen sichert ausreichende Belichtung und eine dem Standort entsprechende Vegetationsbedeckung auch unterhalb der Module

² <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/energie/erneuerbare-energien-energie-wende/solarenergie/32920.html>

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

- Bodenabstand oder 20 Zentimeter breite/hohe Zaunmaschen über dem Boden für die Durchlässigkeit der Umzäunung für Kleinsäuger, bei kleineren Anlagen kann aus Gründen des gezielten Bodenbrüterschutzes vor Prädation ein geschlossener Zaun sinnvoll sein
- Querungsmöglichkeiten für Großsäuger bei großen oder direkt benachbarten Solarparks mit entsprechender Breite (> 50 Meter) und ausreichend dichten und nach Möglichkeit gestuften Gehölzbestand
- ökologische Baubegleitung während der Bauphase
- Die Anlage und Pflege von Solarparks muss an ökologischen Kriterien ausgerichtet werden. Dafür ist ein Konzept vorzulegen mit
 - Zielarten sowie mindestens 5 Biotop-/Strukturtypen wie artenreiches Grünland, Hecke, Zauneidechsenhabitat, Lerchenfenster, Kleingewässer, Schotterfläche, Ackerwildkrautstreifen etc.
 - entsprechende Maßnahmen und detaillierte Pflegepläne mit an Zielarten angepasste Schnittzeitpunkte und -techniken, alternativ extensive Beweidung durch Tiere, mulchen ist zu untersagen
 - Angaben zur Einbindung der Anlage in den Biotopverbund
- Biodiversitätsfördernde Aufwertung aller Flächen durch: Einsaat mit artenreichem, regionalem Wildpflanzen-Saatgut oder naturnahen Begrüpfungsmethoden, Anpflanzung gebietseigener Sträucher und Hecken sofern dies zu den Zielarten passt, Verzicht auf den Einsatz von Pestiziden, Düngemitteln und Reinigungskemikalien
- Die Umsetzung dieser naturschutzfachlichen Mindeststandards wird anhand eines bundesweit einheitlichen Prüfschemas kontrolliert und dokumentiert

Solche Leerstellen im Solarpaket I sollten mit der Überarbeitung des vorliegenden Entwurfs schnellstmöglich geschlossen werden. Mindestens die Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag zum bundesweiten Solardachstandard für gewerbliche Neubauten gehört zeitnah umgesetzt. Zudem muss die Bundesregierung schnellstmöglich mit der Erstellung des angekündigten zweiten Solarpakets starten, um weitere Lücken zu schließen.

Sonstiges

Es ist verwunderlich, dass im Solarpaket I auch Erleichterungen für die Windenergie beschlossen werden sollen. Grundsätzlich ist es aber begrüßenswert, dass durch die verpflichtende Installation der bedarfsgerechten Nachtkennzeichnung und die Duldungspflicht für Transporte weitere Hemmnisse des Ausbaus der Windenergie angegangen werden. Der große Wurf ist das aber noch nicht, daher sollten die angekündigten, umfassenden Maßnahmen der Windenergiean-Land-Strategie schnellstmöglich kommen.

Das Datum des Inkrafttretens des vorliegenden Entwurfs scheint falsch zu sein: „1. Januar 2023“ (Seite 34). Dort ist wohl der 01. Januar 2024 gemeint.

Außenbereichsprivilegierung

Eine grundsätzliche Privilegierung von Solarparks im Außenbereich lehnt der NABU ab. Auch wenn dies nicht im Solarpaket I adressiert wird, sollte eine Außenbereichsprivilegierung für Solarparks nur in Einzelfällen erfolgen (stark vorbelastete Flächen), wie es bereits jetzt an Autobahnen und Schienenwegen der Fall ist. Die Planungshoheit sollte weiterhin bei den Kommunen liegen, um den Ausbau der Solarparks in Hinblick auf Naturverträglichkeit und lokale Akzeptanz steuern zu können. Ein Verzicht auf die B-Planverfahren (inkl. Umweltbericht) würde erneut auf Kosten der (lokalen) Biodiversität und des Naturschutzes gehen. Gleichzeitig braucht es mehr Personal in den Planungs- und Fachbehörden.

Biodiversitäts-PV auf temporär aus der Bewirtschaftung genommenen landwirtschaftlichen Flächen (GLÖZ 8) und GAP

Nicht produktive landwirtschaftliche Flächen (GLÖZ 8) sind Artenvielfaltsflächen und sollen frei von menschlicher Nutzung sein. Auch wenn anders als in der PV-Strategie im Solarpaket I die Stilllegungsflächen keine Erwähnung mehr finden, muss aus NABU-Sicht langfristig sichergestellt sein, dass solche besonderen Flächenkulissen auch weiterhin nicht für Solarparks in Betracht gezogen werden. GLÖZ 8 ist nicht auf Langfristigkeit ausgelegt. Durch die Nutzung von GLÖZ 8-Flächen würden ohne Not Flächen für verpflichtende Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Agrarförderung einer Doppelnutzung unterzogen, anstatt dem Ansinnen der Schaffung neuer Lebensräume für Tiere und Pflanzen durch Biodiversitäts-Solarparks nachzukommen. Um die dramatische Entwicklung des Biodiversitätssterbens in der Agrarlandschaft zu stoppen, werden dringend weitere landwirtschaftliche Flächen benötigt, die aus der Nutzung genommen oder extensiv bewirtschaftet werden. Es gibt ausreichend andere Flächen, die für den Ausbau der Solarparks genutzt werden können. Zudem erreichen Solarparks die ca. 65-fache Stromerzeugung pro Fläche gegenüber Anbaubiomasse und können so die Flächeninanspruchnahme für Energiepflanzen verringern.

Eine mögliche Option besteht darin, Solarparks als landwirtschaftliche extensive Nutzung in der GAP-Direktzahlungen-Verordnung anzuerkennen, um Landwirtinnen und Landwirte für Solarparks auf landwirtschaftlichen Flächen zu gewinnen.

Ausgleichsflächen

Kompensationsmaßnahmen sind nach Möglichkeit innerhalb der PV-Freiflächenanlagen und sonst im nahen Umfeld zu realisieren. Auch wenn dies im vorliegenden Entwurf nicht thematisiert wird, soll betont werden, dass der NABU einen grundsätzlichen Wegfall der Eingriffsregelung bei Solarparks ablehnt, denn jeder Solarpark ist ein Eingriff in Natur und Landschaft. Der Verlust von Lebensräumen und somit eine Beeinträchtigung für Arten ist möglich. Die Anlagen verursachen zum Beispiel eine punktuelle Versiegelung, außerdem Verschattung und Überschirmung von Flächen sowie eine Änderung der Wasserversorgung des Bodens. Daher ist die Eingriffsregelung für alle Solarparks abzarbeiten.