

Bundespolitische Versäumnisse kompensieren und landespolitisch Verantwortung übernehmen: Zukunft für „Biodiversität-PV“ gestalten

Standpunkte des NABU NRW zur Steuerung des naturverträglichen Ausbaus der Photovoltaik auf Landesebene

Die Beschleunigung der Energiewende entspricht angesichts der Klima- und Energiekrise fraglos einem öffentlichen Interesse von besonderem Gewicht. Als landesweit größter Naturschutzverband mit rund 130.000 Mitgliedern setzt sich der NABU NRW dafür ein, dass sich die Nutzung der erneuerbaren Energien hierzulande in naturverträglichen Bahnen vollzieht – Klima- und Biodiversitätsschutz also gleichrangig betrachtet und adressiert werden.

Als eine der großen Säulen der erneuerbaren Energien im Stromsektor spielt der Photovoltaik-Ausbau eine zentrale Rolle bei der Steigerung des Anteils der Erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch auf 80% bis 2030 (Ziel EEG 2023). Der NABU NRW unterstützt das ambitionierte Ausbauziel der Landesregierung, die installierte Leistung bis 2030 auf 21-27 GW anzuheben. Angesichts des hohen Anteils an Verkehrs- und Siedlungsflächen in NRW muss der Ausbau vorrangig auf bereits versiegelte Flächen gesteuert werden. Vor dem Hintergrund des dramatischen Zustands der Biodiversität im Offenland bzw. der Agrarlandschaft¹, welcher allen voran auf die intensive Landnutzung und den Rückgang von Strukturvielfalt in der Landschaft zurückzuführen ist, müssen alle Möglichkeiten genutzt werden, mit Freiflächen-Photovoltaikanlagen (FF-PVA) durch geeignete Standortwahl und Anlagengestaltung einen ökologischen Mehrwert in der Fläche zu schaffen. Grundsätzlich sollte der Ausbau als Chance begriffen werden, einen gemeinsamen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele und der Ziele aus der Biodiversitätsstrategie NRW² zu leisten (s. Teilindikator „Agrarlandschaft“ und Indikator „Ackerwildkräuter“ aus dem Biodiversitätsmonitoring NRW). Nicht zuletzt steigert der naturverträgliche Ausbau nachweislich die gesellschaftliche Akzeptanz und verleiht so

Kontakt

NABU NRW

Dr. Heide Naderer
Landesvorsitzende
Tel. +49 (0)211 159251-41
Fax +49 (0) 211 15 92 51-15
Heide.Naderer@NABU-NRW.de

Hannes Eggert
Referent für Klima und Energie
Tel. +49 (0)211 159251-46
Fax +49 (0) 211 15 92 51-15
Hannes.Eggert@NABU-NRW.de

Stand: 08.01.2025

¹ s. exemplarisch Rote Liste NRW zur Entwicklung der Brutvogelarten im Offenland. Sudmann et al. (2023): Rote Liste der Brutvogelarten Nordrhein-Westfalens, 7. Fassung, Stand: Dezember 2021. Hrsg: Nordrhein-Westfälische Ornithologengesellschaft NWO und Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz LANUV. Charadrius 57 (2023), Heft 3-4 : 75-130

² Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. (2015). Biodiversitätsstrategie Nordrhein-Westfalen – Unser Plan für mehr Vielfalt in der Natur. Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.



dem Ausbau vor Ort Auftrieb³. Darüber hinaus kann eine biodiversitätsfördernde Planung und Gestaltung eines Solarparks auch den Ausgleichsflächenbedarf reduzieren und somit insgesamt Flächennutzungskonkurrenzen verringern. Mit der zweiten Änderung des Landesentwicklungsplans NRW wurde die Flächenkulisse für raumbedeutsame FF-PVA in NRW deutlich erweitert – u.a. auch in ökologisch sensible Freiraumbereiche, z.B. die enorme Flächenkulisse der „landwirtschaftlich benachteiligten Gebiete“. Zum Anlagentyp „Biodiversitäts-PV“ wurden allerdings mit Verweis auf seinerzeit in Aussicht stehende bundespolitische Entwicklungen keine Vorgaben gemacht – trotz Ankündigung im Koalitionsvertrag. Mittlerweile hat die Verabschiedung des Solarpakets I offenbart, dass es keine Definition oder Förderungsaussicht auf Bundesebene geben soll. Daher ist es nun die Aufgabe der Landesregierung, bundespolitische Versäumnisse zu kompensieren und landespolitisch Verantwortung zu übernehmen, indem sie (1) die Kommunen unterstützt und befähigt, ihren Planungs- und Gestaltungsspielraum für den naturverträglichen Ausbau der Photovoltaik zu nutzen sowie (2) aktiv einen landespolitischen Rahmen für den naturverträglichen Ausbau setzt, damit die potenziellen Mehrfachnutzen beim PV-Ausbau optimal zu Tage treten. Die nachfolgende Übersicht fasst die zentralen Forderungen des NABU NRW an die Landespolitik für eine dahingehende aktive Schaffung effektiver Rahmenbedingungen zusammen. Fachliche Vertiefungen sind im Positionspapier des NABU NRW „Freiflächenphotovoltaik naturverträglich ausbauen“ (2022) zu finden.⁴

1. Nutzungskonflikte entschärfen: Prioritären Ausbau auf versiegelten Flächen forcieren

Um die Neuinanspruchnahme ökologisch wertvoller Freiraumbereiche sowie eine weitere Erhöhung des Flächennutzungsdrucks durch FF-PVA zu verhindern, muss der PV-Ausbau in NRW vorrangig im bebauten Siedlungsraum und auf/über versiegelten und vorbelasteten Flächen erfolgen, z.B. auf Dachflächen, Parkplätzen und an Lärmschutzwänden. Angesichts des ohnehin hohen Anteils an Siedlungs- und Verkehrsflächen (ca. 23,8 % der Landesfläche in NRW im Jahr 2022) und der täglichen Neuversiegelung wertvoller Freiräume bekommt diese Priorisierung eine besondere Bedeutung. Die schrittweise Einführung der Solardachpflicht durch die Änderung der Landesbauordnung NRW im Oktober 2023 begrüßt der NABU NRW ausdrücklich. Eine kontinuierliche Evaluation der Wirksamkeit der gesetzlichen Vorgaben ist notwendig, um fortbestehende Hemmnisse zu identifizieren, abzubauen und die enormen ungenutzten Potenziale zeitnah nutzbar zu machen.

³ Hübner, G., Pohl, J., Warode, J., Gotchev, B., Ohlhorst, D., Krug, M., Salecki, S., Peters, W. (2020): Akzeptanzfördernde Faktoren erneuerbarer Energien, (BfN-Skript 551), Bonn: Bundesamt für Naturschutz, 82 p. <https://doi.org/10.19217/skr551>

⁴ https://nrw.nabu.de/imperia/md/content/nrw/stellungnahmen/220502_nrw-blr_positionspapier-freiflaechenphotovoltaik2.pdf

2. Nachhaltige Flächennutzung fördern: Freiflächenphotovoltaik statt Energiepflanzenwüsten

Im Freiraum hingegen gilt es den Ausbau von FF-PVA auf vorbelastete bzw. intensiv genutzte Flächen zu steuern, auf denen mit geeigneten Maßnahmen funktionale Lebensräume geschaffen bzw. wiederhergestellt werden und eine Verbesserung der Bodenfunktionen eintritt. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf die schrittweise Substitution von Energiepflanzen durch FF-PVA gelegt werden. Bundesweit werden auf aktuell ca. 13 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche großflächig Energiepflanzen intensiv angebaut⁵ - mit insgesamt gravierenden Auswirkungen auf die Artenvielfalt und Belastung von Böden und Gewässern mit Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln. FF-PVA haben deutlich höhere Flächenenergieerträge als Biogas aus Energiepflanzen, selbst bei großzügiger Berücksichtigung von Speicherverlusten und den Koppelprodukten bei der Herstellung von Biogas⁶. Auf diesen Flächen bietet sich die Chance, Freiflächen-PV-Anlagen mit ökologischem Mehrwert zu errichten. Die parallele Erhöhung der Speicher- und Netzkapazitäten ist als eine wichtige Voraussetzung für den erfolgreichen Ausbau an dieser Stelle zu nennen.

Bioenergie wird auch zukünftig – als Ergänzung zu Windenergie und Photovoltaik - einen wichtigen Baustein im erneuerbaren Energien-Mix einnehmen. Die Vergärung großflächige Anbau-Biomasse (z.B. Energiemais) eignet sich hingegen in den meisten Fällen nicht, um einen Beitrag zur naturverträglichen Energiewende zu leisten. Stattdessen sollte die energetische Nutzung von Rest- und Abfallstoffen verbessert werden, für die stofflich keine Verwendung besteht. Korrespondierend mit dem schrittweisen Auslaufen der ersten EEG-Vergütungsperiode für Biogasanlagen in den kommenden Jahren ist die Schaffung von lenkenden Rahmenbedingungen für eine biodiversitätsfördernde Nachfolgenutzung, z.B. Biodiversitäts-PV, auf den heute intensiv kultivierten Flächen sowohl auf Bundes- als auch auf Landebene zentral.

3. Rahmenbedingungen für „Biodiversitäts-PV“ schaffen

Das auf Bundesebene beschlossene Solarpaket I enthält abweichend vom Kabinettsentwurf keine Definition und Förderungsaussichten zu „Biodiversitäts-PV“ und „extensive Agri-PV“ mehr. Die stattdessen beschlossenen ökologischen Mindestanforderungen für alle EEG-Anlagen – von denen nur drei von fünf erfüllt werden müssen – werden in der Praxis aufgrund der Ambitionslosigkeit und Unschärfe leider keine Zugkraft entfalten können. Der Umsetzungsleitfaden des BMWK verstärkt die fachlichen Mängel sogar in einigen Punkten (z.B. biodiversitätsförderndes Pflegekonzept nur *unter* und nicht

⁵ <https://pflanzen.fnr.de/anbauzahlen> (Zugriff: 12.06.24)

⁶ https://www.thuenen.de/media/ti/Newsroom/Faktencheck/Energie_vom_Acker/emsbache__Boehm__462_UEB_2_17.3.14h_mit_DECKBLATT.pdf

auch *zwischen* den Modulreihen). Im LEP NRW werden „Biodiversitäts-Photovoltaikanlagen“ als solche Anlagen beschrieben, welche *„durch ihre Bauart und an die regionale Situation angepasste naturschutzfachliche Aufwertungen der in Anspruch genommenen Flächen gegenüber ihrer vorherigen Nutzung weniger raumbeeinflussend wirken können“*. Weitere Konkretisierungen und Integration in die Ziele und Grundsätze der Raumordnung bleiben – mit Verweis auf das zum Beschlusszeitpunkt des LEP noch ausstehende Solarpaket I – aus. Daher liegt die Verantwortung nun bei der Landesregierung, das im NRW-Koalitionsvertrag vereinbarte Versprechen umzusetzen und landespolitische Rahmenbedingungen für „Biodiversitäts-PV“ zu schaffen. Dafür sollte unter der Führung der beiden fachlich zuständigen Ministerien der inhaltliche Austausch der relevanten Akteure (Politik, Naturschutz, Landwirtschaft, Kommunen, Betreiberfirmen) initiiert und koordiniert werden, um aus dem Austausch der unterschiedlichen Perspektiven einen gemeinsamen Weg für biodiversitätsfördernde FF-PVA in NRW zu entwickeln.

3.1 Orientierung für Kommunen bieten: Fachliche Kriterien, Leitfäden und Beratung

Zunächst bedarf es einer inhaltlichen Ausdifferenzierung des Konzepts „Biodiversitäts-PV“ inklusive naturschutzfachlicher Kriterien. Im Kern stehen dabei positive Synergieeffekte zwischen Energiegewinnung und Biodiversitätsschutz durch geeignete Standortwahl in Kombination mit entsprechenden baulichen Vorgaben und ökologischen Gestaltungs- und Pflegemaßnahmen⁷. Ziel muss es sein, neue Habitate und Vernetzungsstrukturen zu schaffen (z.B. artenreiches Grünland, extensive Weidelandschaften, Feuchtbiotop). Als eine Form der „Biodiversitäts-PV“ haben extensive Agri-PV das Potenzial, durch die Kombination von extensiver landwirtschaftlicher Nutzung mit Stromgewinnung durch Photovoltaik eine *win-win-win*-Situation für Landwirtschaft, Naturschutz und die Energiewende darzustellen.

Das Konzept „Biodiversitäts-PV“, die Vorteile und Chancen sowie Steuerungsmöglichkeiten sollten in Form von Handreichungen z.B. Leitfäden, Hinweispapieren sowie in Informationsveranstaltungen und laufenden Kampagnen an die Kommunen und Betreiberfirmen kommuniziert werden. Die Umsetzung sollte dann durch kommunale Steuerungsinstrumente erfolgen, wie z.B. Kriterienkataloge, Potenzialanalysen, Standortkonzepte und die Bauleitplanung. Eine zentrale Fragestellung für viele Kommunen betrifft das Vorgehen bei der Eingriffsregelung nach §§ 13ff BNatSchG. Dahingehend ist klarzustellen: Jeder Solarpark ist ein Eingriff in Natur und Landschaft, daher ist die Ein-

⁷ Eine Zusammenstellung der wichtigsten Aspekte der naturverträglichen Freiflächenphotovoltaik bietet das Positionspapier des NABU NRW (2022): Freiflächenphotovoltaik naturverträglich ausbauen https://nrw.nabu.de/imperia/md/content/nrw/stellungnahmen/220502_nrw-blr_positionspapier-freiflaechenphotovoltaik2.pdf

griffsregelung für alle Solarparks abzuarbeiten. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind nach Möglichkeit innerhalb der PV-Freiflächenanlagen und sonst im nahen Umfeld zu realisieren und sollen möglichst einen positiven Beitrag zum regionalen Biotopverbund leisten. Ein zusätzlicher positiver Effekt durch eine ökologische Aufwertung auf der Anlagenfläche kann in dem verringerten oder wegfallenden Bedarf externer Ausgleichsflächen bestehen.

Eine detaillierte Ausführung der Kriterien und Standards sind im Positionspapier des NABU NRW „Freiflächenphotovoltaik naturverträglich ausbauen“ zu finden. Zu den wichtigsten Kriterien gehören:

- Standortwahl: Ausschluss sämtlicher Schutzgebietskategorien sowie schützenswerter Gebiete (z.B. artenreiches Grünland), Vorrang vorbelasteter Gebiete bzw. intensiv genutzter Flächen
- Ausgestaltung: ausreichend breite, besonnte Flächen zwischen den Modulreihen, Maßnahmen zur Strukturbereicherung (z.B. Totholzhaufen, Tümpel), regionales Wildpflanzen-Saatgut, Umzäunungskonzept (u.a. mit Wildkorridor)
- Betrieb und Pflege: standortangepasstes, diversifiziertes Mahd- oder Beweidungsmanagement
- Beteiligung: frühzeitige und umfassende Bürger*innenbeteiligung zur Berücksichtigung von Fachwissen und Erhöhung von Akzeptanz vor Ort

Neben der Berücksichtigung ökologischer Mindestkriterien ist es wichtig unterschiedliche, standortspezifische Faktoren (u.a. Vornutzung, Umfeld, Habitatpotenziale) in einem gesamtökologischen Anlagenkonzept zu berücksichtigen und mit den Maßnahmen der Gestaltung und Pflege abzustimmen, damit Zielarten bestmöglich gefördert werden können.

3.2 Finanzielle Anreize schaffen, *best-practice* Projekte fördern

Ein wesentliches Hemmnis für den Ausbau biodiversitätsfördernder FF-PVA in der Breite kann aktuell neben den planungsrechtlichen Vorgaben und Informationsdefiziten auch im Fehlen einer wirtschaftlichen Perspektive liegen. Denn insbesondere flächenintensive Aspekte in der Planung (z.B. breite Modulreihenabstände) können zu Lasten der Erträge gehen bzw. erhöhte Pacht- und Pflegekosten zur Folge haben. Der vom Land NRW gesetzte Rahmen für „Biodiversitäts-PV“ sollte daher auch finanzielle Anreize durch die Einführung von Fördermöglichkeiten enthalten. Denkbar erscheint eine Aufnahme einer Förderrichtlinie zu biodiversitätsfördernder Freiflächen-PV als Untersegment der „Freiflächen-PV“ im Modul „Erneuerbare Energien“ im landeseigenen Förderprogramm *progres.nrw*. Mittelfristig sollten die finanziellen Rahmenbedingungen jedoch unabhängig von begrenzten Förderprogrammen gestärkt werden. Zudem ist es wichtig, dass die Erfüllung der fünf nun im EEG verankerten

ökologischen Mindestkriterien auch als Mindestkriterien für alle vom Land geförderten FF-PVA übernommen werden.

Nicht zuletzt besteht ein Bedarf an erfolgreicher Praxisbeispiele in NRW, die zeigen, wie Biodiversitätsschutz und FF-PV auf derselben Fläche realisiert werden können. Dazu kommen die erheblichen Forschungslücken hinsichtlich der (langfristigen) Auswirkungen von FF-PVA auf Lebensräume und Artengemeinschaften. Es bedarf daher der gezielten Förderung von Pilotprojekten, welche durch Forschung begleitet wertvolle neue Erkenntnisse zu den potenziell negativen und positiven Auswirkungen von FF-PVA auf die Biodiversität erbringen. Mit ihrem „Leuchtturm“-Charakter können diese Anlagen auch als Orientierungspunkte in der weiteren Entwicklung der Branche dienen.