

Solarpaket 1: Mindestkriterien können den Naturschutz im Solarpark stärken

Berlin, 14. Mai 2024

Der Bundesrat hat am 26. April 2024 dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften („Solarpaket 1“) zugestimmt. Das Gesetz tritt damit am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Es bietet grundsätzlich Potenzial, um zu mehr Naturverträglichkeit im Solarpark zu gelangen. Bei der konkreten Ausgestaltung der neuen Regelungen sollten aber noch Präzisierungen vorgenommen werden.

Mit dem Solarpaket 1 soll der Ausbau der Photovoltaik (PV) beschleunigt und entbürokratisiert, aber auch die naturverträgliche Gestaltung von Solarparks gefördert werden. In seiner Einordnung und Bewertung fokussiert sich das KNE auf zwei Neuerungen:

- die Erweiterung der Kulisse der nach EEG vergütungsfähigen Flächen und
- die fünf naturschutzfachlichen Mindestkriterien.

Neuregelungen zur Erweiterung der Förderkulisse

Aus Opt-In wird Opt-Out: Neue Förderkriterien für PV in benachteiligten Gebieten.

Mit der bisherigen Opt-In-Option im EEG konnten bzw. mussten die Bundesländer über eigene Verordnungen Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten freigeben, um die Bebauung mit Solarparks zu ermöglichen. Dies wird nun auf eine Opt-Out-Option umgestellt.

PV-Freiflächenanlagen sind auf Acker- und Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten jetzt generell nach EEG vergütungsfähig.¹ Das gilt auch für Solarparks in Landschaftsschutzgebieten oder Naturparks, die in diesen Gebieten liegen. Ausgenommen sind Natura-2000-Gebiete, gesetzlich geschützte Biotope, Lebensraumtypen nach Anlage I der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Naturschutzgebiete, Nationalparks, Nationale Naturmonumente und Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten.²

Diese weitgehende Öffnung der Vergütungsfähigkeit für PV-Anlagen in benachteiligten Gebieten können die Bundesländer mit der Opt-Out-Option wieder begrenzen, indem sie Regelungen treffen, geplanten Solarparks in Landschaftsschutzgebieten und Naturparks im Zuschlagsverfahren des ersten Segments die Gebotsfähigkeit abzuerkennen. Damit sind diese Gebote dann also teilweise oder ganz von der Teilnahme an Ausschreibungen nach EEG ausgeschlossen. Darüber hinaus besteht für die Länder die Möglichkeit, die Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen in benachteiligten Gebieten oberhalb eines Schwellenwerts von 1 Prozent (bzw. 1,5 Prozent ab 2031) einzuschränken.

Deutlich mehr Fläche förderfähig – Ausbau aber nicht unbegrenzt.

Die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen wird zusätzlich zur Opt-Out-Option der Länder noch über einen zweiten Mechanismus eingeschränkt: Es gilt bis zum Jahr 2030 ein bundesweites Förderlimit von 80 Gigawatt für neue Solarparks auf landwirtschaftlichen Flächen. In den Folgejahren wird die Deckelung

¹ Siehe § 37c EEG.

² Siehe § 37 Abs. 1 Nr. 2 lit. h und i EEG.

auf 177,5 Gigawatt angehoben.³ Der Ausbau soll also trotz der Öffnung der benachteiligten Gebiete nicht völlig unbegrenzt erfolgen.

Anhebung der Gebotsmenge – Steuerung auch größerer Solarparks wird möglich.

Die maximale Gebotsmenge für einen Solarpark wird von je 20 auf je 50 Megawatt angehoben.⁴ Damit werden deutlich größere Solarparks als bisher vergütungsfähig nach EEG. Diese Regelung führt dazu, dass sich die Steuerungswirkung des EEG hinsichtlich der Standortwahl und der Standards zur Ausgestaltung auch auf große Anlagen auswirken kann. Anzumerken ist aber, dass zwei Drittel der Solarparks ohne EEG-Förderung betrieben werden und sie somit die Auflagen nicht erfüllen müssen.⁵

Neuregelungen zum Naturschutz

Im ersten Entwurf zur Änderung des EEG 2023 war das Segment der ‚besonderen Solaranlagen‘ um zwei neue Anlagentypen erweitert worden, die mit einem zusätzlichen Bonus vergütet werden sollten. Die sogenannten „Biodiversitätssolaranlagen“ sollten, wie auch die „Extensiveren Solaranlagen mit landwirtschaftlicher Nutzung“, einen Anreiz bieten, mehr Artenvielfalt auf den Flächen zu erreichen.

Betreiber müssen mindestens drei von fünf naturschutzfachlichen Mindestkriterien umsetzen.

Beide Anlagentypen sind im novellierten EEG nicht mehr enthalten. Sie wurden entsprechend dem Änderungsantrag der „Ampel“-Fraktionen vom 15. April 2024 durch fünf „naturschutzfachliche Mindestkriterien“ ersetzt. Diese gelten für alle Solaranlagen des ersten Segments, wobei besondere Solaranlagen ausgenommen sind. Gebote dürfen nur abgegeben werden, wenn die geplanten Anlagen mindestens drei der folgenden Kriterien erfüllen sollen:

- „1. die von den Modulen maximal in Anspruch genommene Grundfläche beträgt höchstens 60 Prozent der Grundfläche des Gesamtvorhabens,
2. auf den Boden unter der Anlage wird ein biodiversitätsförderndes Pflegekonzept angewandt, indem
 - a) die Mahd zur Förderung der Biodiversität maximal zweischürig erfolgt und das Mahdgut abgeräumt wird *oder*
 - b) die Fläche als Portionsweide mit biodiversitätsfördernd an den Flächenertrag angepasster Besatzdichte beweidet wird,
3. die Durchgängigkeit für Tierarten wird gewährleistet, indem
 - a) bei Anlagen, die an mindestens einer Seite eine Seitenlänge von mehr als 500 Metern aufweisen, Wanderkorridore für Großsäuger angelegt werden, deren Breite und Bepflanzung die örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen, *und*
 - b) die Durchgängigkeit für kleinere Tierarten gewährleistet wird,
4. auf mindestens 10 Prozent der Fläche der Anlage werden standortangepasste Typen von Biotopelementen angelegt,
5. die Anlage wird bodenschonend betrieben, indem
 - a) auf der Fläche keine Pflanzenschutz- oder Düngemittel verwendet werden *und*
 - b) die Anlage nur mit Reinigungsmitteln gereinigt wird, wenn diese biologisch abbaubar sind und die Reinigung ohne die Verwendung der Reinigungsmittel nicht möglich ist.“⁶

³ Siehe § 37a Abs. 4 EEG.

⁴ Siehe § 37 Abs. 3 EEG.

⁵ [EE-Statistik MaStR - Februar 2024 \(Stand 19.03.2024\).xlsx \(bundesnetzagentur.de\)](#).

⁶ § 37 Abs. 1a EEG.

Werden Verstöße gegen die Einhaltung der Kriterien bekannt, werden diese sanktioniert.⁷ Die Bundesnetzagentur kann festlegen, in welcher Weise der Nachweis der Einhaltung zu führen ist.⁸ In der Gesetzesbegründung wird betont, dass auch Mindestkriterien zulässig sind, die aufgrund technischer oder baulicher Besonderheiten bereits erfüllt sind. Die gewählten Mindestkriterien können darüber hinaus als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen berücksichtigt werden.

In der Begründung zum Änderungsantrag wird darauf hingewiesen, dass das Bundeswirtschaftsministerium (BMWK) einen Leitfadens zur Umsetzung der Mindestkriterien und zu geeigneten Nachweisen herausgeben will.⁹

Naturschutzfachliche Mindestkriterien in der Praxis

Mit dem Solarpaket 1 haben naturschutzfachliche Mindestkriterien für Solarparks erstmals Eingang in das EEG gefunden. Sie sind ein wichtiges Signal an die Akteure und sollen zur „Vereinbarkeit von geförderten Freiflächenanlagen mit Natur und Landschaft“ beitragen.¹⁰ Die Bündelung der Maßnahmen zu fünf Kriterien macht ihre Anwendung leicht überschaubar. Es ist zu erwarten, dass die Nachweispflicht zu einer hohen Verbindlichkeit führt. Sie bietet gegenüber der aktuellen Praxis ein großes Verbesserungspotenzial, da bisher häufig weder Nachkontrollen noch ein Monitoring der Naturschutzmaßnahmen stattfinden.

Die Reduzierung von Anforderungen ist kontraproduktiv.

Die fünf Mindestkriterien könnten bei vollständiger Beachtung zu ökologisch wertvolleren Solarparks führen, als sie aktuell vielerorts gebaut werden. Für die Förderfähigkeit muss allerdings nur die Umsetzung von drei dieser fünf Kriterien nachgewiesen werden. Diese Reduktion der ökologischen Anforderungen eröffnet die Option, an Solarparks mit eher geringem ökologischem Wert festzuhalten. Dies liegt nicht im Interesse des Naturschutzes. Ein Beispiel.

Ein Projektierer entscheidet sich für die ohne zusätzlichen Aufwand umsetzbaren Kriterien 1 und 5. Wählt er Kriterium 4 als dritte Voraussetzung hinzu, bliebe auf einer Fläche mit 50 Hektar Solarpark nur noch die Notwendigkeit auf 5 Hektar „standortangepasste Typen von Biotopelementen“ anzulegen, um die Förderfähigkeit zu erreichen. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu, dass hierunter entweder „Anpflanzungen heimischer Sträucher und Hecken oder die Einsaat der Flächen mit artenreichem regionalem Saatgut“ zu verstehen sind. Da durch das Bundesnaturschutzgesetz die Verwendung von gebietsheimischem Saatgut in der freien Landschaft ohnehin vorgeschrieben ist,¹¹ wäre dieses Kriterium auch ohne explizite Erwähnung im EEG zu erfüllen. Die Förderfähigkeit würde bei dieser Beispielauswahl erreicht, aber die eigentlich aus Biodiversitätsgründen wünschenswerte Durchlässigkeit der Anlagen würde ebenso wenig hergestellt, wie ein biodiversitätsförderndes Pflegekonzept aufgestellt und umgesetzt.

Auf Länderebene festgelegte Kompensationserfordernisse gelten weiterhin.

Mit der Option der Reduzierung auf nur drei bleiben die Mindestkriterien hinter bereits bestehenden Standards für eine naturverträgliche Ausgestaltung zurück. Nach derzeitiger Praxis werden durch die Kommunen im Rahmen der Planung von PV-Freiflächenanlagen Verminderungs- und Vermeidungsmaßnahmen festgelegt und im Bebauungsplan festgeschrieben. Viele Bundesländer haben bereits Handreichungen erarbeitet, die in der Regel sogar mehr als die fünf Maßnahmen des EEG benennen und die von den Kommunen angewendet werden. Die zum Teil sehr detailliert ausgearbeiteten Hinweise und Vorgaben zur Eingriffsregelung haben weiterhin Bestand.

⁷ Siehe § 52 Abs. 1 Nr. 9a EEG.

⁸ Siehe § 85 Abs. 2 Nr. 6 EEG.

⁹ Siehe BT-Drs. 20/11180 v. 24.04.2024, S. 135.

¹⁰ Siehe BT-Drs. 20/11180 v. 24.04.2024, S. 134.

¹¹ Siehe Bundesnaturschutzgesetz § 40.

Für Projektierer gilt es daher zu beachten, dass sie nun möglicherweise doppelte Standards erfüllen müssen. Zum Erreichen der Förderfähigkeit müssen die Mindestkriterien nach EEG erfüllt und ihr Vollzug dem Netzbetreiber nachgewiesen werden. Im Rahmen der Bauleitplanung oder der Baugenehmigung werden aber sehr wahrscheinlich zusätzliche Kompensationsmaßnahmen oder auch Artenschutzmaßnahmen zu erfüllen sein.

Einordnung und Empfehlung des KNE

Das KNE geht davon aus, dass die hier betrachteten Neureglungen des EEG sowohl für die Projektierer als auch für die Genehmigungsbehörden ein sichtbares Zeichen sind, die PV-Freiflächenanlagen auch als Flächen für den Natur- und Artenschutz zu verstehen. Dies ist ein Fortschritt, insbesondere weil diese Standards auch für größere Anlagen und auf einer erweiterten Flächenkulisse greifen werden.

Die Erweiterung der Flächenkulisse birgt Risiken für den Natur- und Landschaftsschutz.

Diese Erweiterung birgt jedoch auch das Risiko der technischen Überprägung größerer Flächen als bisher. Durch weiträumigere Solarparks oder auch mehr kleine Anlagen in einer Region entstehen in einem Landschaftsraum möglicherweise neue, kumulative Effekte, die über die Wirkungen bisheriger, einzelner Projekte hinausgehen. Denkbar ist, dass einzelne Offenlandarten die Modulfelder meiden und aufgrund von zwischen den Kommunen nicht abgestimmten Planungen in der Region dann zu wenig Ausweichflächen für Brut oder Nahrungssuche zur Verfügung stehen. Es bleibt zu beobachten, mit welchen Festlegungen die Opt-Out-Regelung durch die Bundesländer ausgestaltet wird, und in welchem Ausmaß nun auch Landschaftsschutzgebiete und Naturparke in Nutzung genommen werden.

Die Mindestkriterien nutzen das Potenzial für mehr Biodiversität noch nicht aus.

Dass ein Nachweis über die Umsetzung der Kriterien erbracht werden muss, ist grundsätzlich positiv hervorzuheben, da er die Kontrolle und ein Monitoring der Naturschutzmaßnahmen ermöglicht. Aber für die EEG-Förderfähigkeit müssen nur drei der fünf Kriterien tatsächlich erfüllt werden. Je nach „Auswahl“ ist es so möglich, dass nur eine sehr geringe oder sogar keine ökologische Aufwertung der Fläche stattfindet.

Die Mindestkriterien, wo möglich, noch erweitern.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass es im Gesetzestext im Interesse des Naturschutzes noch Erweiterungsbedarf gibt. Kriterium 5 beispielsweise wird ohnehin in jedem Solarpark eingehalten werden, da der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln dort nicht notwendig und die Verwendung chemischer Reinigungsmittel in der freien Landschaft durch Umweltrecht reguliert ist. Eine Erweiterung dieses Kriteriums etwa um Maßnahmen zum Bodenschutz während des Baus und Rückbaus der Anlagen, wäre eine notwendige Ergänzung.

Neue Rechtsbegriffe praxistauglich präzisieren.

Mit den Mindestkriterien werden neue, unbestimmte Rechtsbegriffe eingeführt. So ist beispielsweise noch nicht geklärt, was ein ‚biodiversitätsförderndes Pflegekonzept‘ beinhalten sollte. Wünschenswert wären hier beispielsweise Konkretisierungen zur Mahdhöhe, zum Mahdzeitpunkt oder zum Belassen von Altgrasbeständen. Gleiches gilt für fehlende Festlegungen zur Ausgestaltung von Wanderkorridoren oder Zäunen. Bestehende Leitfäden der Länder oder Positionspapiere der Naturschutzorganisationen bieten hier bereits detaillierte Vorschläge.

Der BMWK-Leitfaden sollte die Umsetzung ökologisch wertvoller Solarparks stärken.

Eine große Chance zur Verbesserung der Wirkmächtigkeit des novellierten EEG in Hinblick auf die Naturverträglichkeit bietet die Ausgestaltung des angekündigten BMWK-Leitfadens. In diesem Dokument sollten Erfahrungen und bewährte Regelungen der Bundesländer Berücksichtigung finden, um einerseits

die aus naturschutzfachlicher Sicht notwendigen Ziele besser zu erreichen und andererseits eine praxistaugliche Umsetzung der EEG-Regelungen zu ermöglichen. Doppelte Planungen und Nachweispflichten für die Projektierer gegenüber Netzbetreibern und Genehmigungsbehörden sollten vermieden werden.

Kommunen müssen weiterhin ihre Verantwortung für naturverträgliche Solarparks wahrnehmen.

Die Neuregelungen in ihrer bisherigen Ausgestaltung werden nicht per se dazu führen, eine gute Naturverträglichkeit aller PV-Freiflächenanlagen sicherzustellen. Den Kommunen verbleibt weiterhin die wichtige Aufgabe, im Rahmen der Bauleitplanung die vorhandenen Instrumente zur naturverträglichen Gestaltung und Pflege von Solarparks zu nutzen. Dies gilt auch und insbesondere für die zunehmende Zahl von Anlagen, die ohne EEG-Förderung errichtet werden und daher nicht an die Förderkulisse und die Mindestkriterien gebunden sind.

Mehr zum Thema

- Publikation: „[Kriterien für eine naturverträgliche Gestaltung von Solar-Freiflächenanlagen - Übersicht und Hinweise zur Gestaltung](#)“
- Publikation: „[Kriterien für eine naturverträgliche Standortwahl für Solar-Freiflächenanlagen - Übersicht über die Einschätzung der Eignung verschiedener Flächentypen](#)“
- Publikation: „[Handreichungen der Länder zu Naturschutz und Solarenergie-Freiflächenanlagen](#)“

Pressekontakt

Anke Ortmann
Leiterin Presse und Öffentlichkeitsarbeit
anke.ortmann@naturschutz-energiewende.de
T.: +49 30 7673738-12

Fachkontakt

Dr. Julia Wiehe
Leiterin Team Solar
julia.wiehe@naturschutz-energiewende.de
T.: +49 30 7673738-26

Über das KNE

Das 2016 gegründete Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE) ist eine von der Umweltstiftung Michael Otto getragene und vom Bundesumweltministerium finanzierte Einrichtung. Zweck der gemeinnützigen GmbH ist die Unterstützung einer naturverträglichen Energiewende vor Ort. Das KNE bietet Beratung und umfangreiche Fachinformationen an, es organisiert Dialog und Austausch, und vermittelt, wenn es beim Ausbau der erneuerbaren Energien zu Konflikten kommt, speziell ausgebildete Mediatorinnen und Mediatoren.

www.naturschutz-energiewende.de

Das KNE bei [LinkedIn](#)

X: [@KNE_tweet](#)

Der KNE-[YouTube-Kanal](#)

Der [KNE-Podcast](#)