



---

## Stellungnahme des NABU zum Entwurf des Erlasses "Grundsätze zur Planung von großflächigen Solar- energie-Freiflächenanlagen im Außenbereich"

### Kontakt

#### NABU Schleswig-Holstein

Färberstr. 51  
24534 Neumünster

Tel. +49 (0)4321.53734

Fax +49 (0)4321.5981

Info@NABU-SH.de

**An das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung und des Ministeriums für Energie, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein**

---

### A. Allgemeines

Der NABU Schleswig-Holstein hält den Ausbau der Solarenergiegewinnung für ein bedeutendes, im Vergleich zur Windenergiegewinnung aber lange vernachlässigtes Element der Energiewende. Dabei sollten zuvorderst die vorhandenen großen Potenziale im Gebäudebestand genutzt werden. Hier bestehen nach Ansicht des NABU noch ungenügende Förderanreize, zu wenig verpflichtende Vorgaben v. a. für Neubauten, allerdings auch eine fehlende Vorbildfunktion der öffentlichen Hand. Der NABU hält jedoch auch große Freiflächen-Solaranlagen für erforderlich, zumal diese abgesehen von Klimaschutzaspekten bei sorgfältiger Standortwahl, Planung und Umsetzung eine relativ gute Umweltbilanz erreichen können.

Vor dem Hintergrund des mit einer zunehmenden Zahl an Planungen und Genehmigungsanträgen deutlich werdenden Ausbaus der Freiflächen-Solarenergiegewinnung, hier hauptsächlich Photovoltaik, möchte die Landesregierung den Projektentwicklern, den mit der notwendigen Bauleitplanung befassten Kommunen sowie den zuständigen Genehmigungsbehörden der Kreise mit einem Erlass "*Hilfestellung*" (S. 2) v. a. bzgl. Standortwahl und Anlagengestaltung geben. Da ein solcher Orientierungsrahmen längst überfällig ist, begrüßt der NABU diese Zielsetzung ausdrücklich, hält aber den vorliegenden Entwurf im Hinblick auf die Abhandlung zur Standortwahl als den für die Umweltverträglichkeit hauptsächlich entscheidenden Faktor für höchst unzureichend.

Diese Kritik bezieht sich in erster Linie auf den Abschnitt C. V. ("*Bedingt geeignete Flächen*", S. 7 f), in dem eine Überplanung selbst naturschutzfachlich wertvoller Landschaftsbereiche nicht ausgeschlossen wird. Dagegen sind die in Kapitel D. getroffenen "*Planungsempfehlungen zur Ausgestaltung der Anlagen*" (S. 9 ff) unter Naturschutzgesichtspunkten überwiegend fundiert gehalten.

## B. Einzelheitliche Anmerkungen

### 1. Zu III. "*Belange des Umwelt- und Naturschutzrechts*" (S. 6)

In der Aufzählung der "*insbesondere zu beachtenden*" Rechtsvorschriften fehlt die Eingriffsregelung gemäß §§ 13, 14 BNatSchG i.V.m. § 8 LNatSchG.

### 2. Zu IV. "*Geeignete Standorte - Potenzialflächen*" (S. 6 f)

Den Ausführungen zu "*Geeigneten Standorten*" stimmt der NABU insofern zu, dass dabei der Grundsatz der vorrangigen Nutzung "*vorbelasteter Flächen*" vertreten wird. Es ist jedoch grundlegend falsch, darunter pauschal "*Flächen entlang von Bundesautobahnen, Bundesstraßen und Schienenwegen mit überregionaler Bedeutung*" zu subsummieren und sie in eine Reihe mit z.B. "*bereits versiegelten Flächen*" und "*Konversionsflächen*" zu stellen. Denn selbst in unmittelbarer Nähe zu Hauptverkehrswegen liegen häufig wertvolle Landschaftsbereiche von besonderer Bedeutung für Fauna und Flora. Die Vorbelastung hierbei an Zerschneidung und Lärmemissionen festzumachen, ist zu kurz gedacht, zumal selbst diese Faktoren sich längst nicht immer so belastend auf ihr Nahumfeld auswirken, wie gemeinhin unterstellt wird. Beispielsweise würden die Randbereiche der Bahnverbindung Kiel - Lübeck, im LEP als "*Schienenweg von überregionaler Bedeutung*" angeführt, als "*Potenzialflächen*" gelten, obwohl die Strecke in ihrem längsten Abschnitt nur von vier Zügen stündlich befahren wird, sie aber durch Gebiete von hoher ökologischer Qualität verläuft. Deswegen schlägt der NABU für diesen Punkt zumindest als einschränkende Ergänzung vor: "soweit keine Betroffenheit von für den Natur- und Landschaftsschutz bedeutenden Bereichen vorliegt".

Es ist zwar grundsätzlich richtig, "*Konversionsflächen aus gewerblich-industrieller, Verkehrlicher, wohnungsbaulicher oder militärischer Nutzung und Deponien*" vorrangig zu nutzen. Übersehen wird hierbei jedoch, dass deren gesamtes Flächenpotenzial stark begrenzt ist. Zudem zeichnen sich militärische Standortübungsplätze häufig durch sehr artenreiche Lebensräume aus, darunter nach § 30 BNatSchG geschützte Biotope wie z.B. Trockenrasen. Auch ist die Frage zu stellen, ob es in Schleswig-Holstein überhaupt aus "*wohnungsbaulicher Nutzung*" stammende Konversionsflächen gibt, die nicht besser wieder für Wohnungsbau zu verwenden wären.

Die Vorschläge zu "*Potenzialflächen*" sind weitgehend dem EEG hinsichtlich dessen Förderkulisse entnommen. Sie berücksichtigen nicht, dass mittlerweile zunehmend mehr große Freiflächen-Solaranlagen ohne Blick auf die EEG-Einspeisevergütung geplant werden und somit von den Vorgaben des EEG zur räumlichen Kulisse unabhängig sind.

Als Ergänzung der Auflistung von "*geeigneten Suchräumen*" schlägt der NABU Ackerflächen vor, insbesondere solche, die bisher überwiegend mit Mais und anderen Biogas-substratpflanzen bestellt worden sind. Läuft für die damit betriebenen Biogasanlagen die garantierte EEG-Einspeisevergütung aus, könnte eine Verpachtung als Solarfläche eine wirtschaftliche Alternative sein. Unter Naturschutzaspekten wäre in Bezug auf den Schutz von Boden, Grundwasser und Oberflächengewässer sowie als Lebensraum für Tiere und Pflanzen eine Solarenergie-Freiflächenanlage deutlich vorteilhafter als eine Ackerfläche, da ihre Grundfläche im Gegensatz zum Acker als Extensivgrünland angelegt und von Pestizid- und Düngemittelsinsatz freigehalten wird. Auch dies wäre folglich als "*Konversion*" einer "*vorbelasteten Fläche*" zu verstehen.

Als geeignete Flächenkulisse sollten gerade auch durch Windenergieanlagen "*vorbelastete Flächen*" in Betracht gezogen werden, sofern sie einer intensiven

(landwirtschaftlichen) Nutzung unterliegen, arm an Landschaftsstrukturen sind und auch sonst keine Konfliktpunkte mit dem Natur- und Landschaftsschutz ergeben. Hier bietet sich zudem die Möglichkeit einer kombinierten Netzanbindung.

### 3. Zu V. "Bedingt geeignete Flächen" (S. 7 ff)

In diesem Abschnitt werden mehrere Schutzgebietskategorien angeführt, bei denen sich eine Freiflächen-Solaranlage schon deswegen verbietet, weil sie aufgrund ihrer Größe und Raumwirksamkeit den Schutzzweck bzw. die Entwicklungsziele der betroffenen Gebiete erheblich beeinträchtigen würde und die deshalb aus der Auflistung zu streichen sind. Dazu zählen:

- "*Landschaftsschutzgebiete*": Bei den meisten LSG steht gemäß § 26 BNatSchG der Erhalt eines charakteristischen Landschaftsbild, dies nicht zuletzt zu Erholungszwecken, im Vordergrund. Deswegen werden über die meisten LSG-Verordnungen größere Bauvorhaben, unter die auch Solaranlagen fallen, zu Recht ausgeschlossen.
- "*Biosphärenreservate*": Biosphärenreservate sollen "*in wesentlichen Teilen ihres Gebietes die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes, im Übrigen vorwiegend eines Landschaftsschutzgebietes erfüllen*" (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG), d.h. sie umfassen Landschaftsbereiche von ökologischer Bedeutung. Weniger naturnahe Flächenanteile sollen in Richtung größerer Naturnähe entwickelt werden (Entwicklungszone). Bauliche Anlagen mit größerer Flächeninanspruchnahme sind mit diesen Zielsetzungen unvereinbar.
- "*Landesweit bedeutsame Rast- und Nahrungsgebiete für Zug- und Rastvögel (z.B. Wiesenvogelkulisse)*": Alle Zielarten dieser Gebiete benötigen als Rast- und Nahrungsgebiet weitläufig offenes, übersichtliches Gelände. Weder Gänse noch Schwäne oder Goldregenpfeifer werden zwischen den aufgeständerten Solarmodulen nach Nahrung suchen, sondern deutliche Distanz wahren. Gleiches gilt für Wiesenbrüter wie Rotschenkel, Kiebitz oder Uferschnepfe, für die in Teilen des Landes eine "*Wiesenvogelkulisse*" mit Vertragsnaturschutz eingerichtet worden ist.
- "*Verbundbereiche des Schutzgebiets- und Biotopverbundsystems*": Auch die Verbundbereiche sind bereits relativ naturnah bzw. sollen entsprechend entwickelt werden, um die für den Biotop- und Artenschutz besonders bedeutenden Gebiete miteinander zu verknüpfen und damit die für viele Arten problematische Isolierung und Fragmentierung ihrer Lebensräume aufzuheben. In der Regel handelt es sich dabei um Niederungen, Fließgewässer mitsamt Umgebung, von Knicks und anderen Landschaftselementen geprägte Bereiche oder Wälder. Diese Strukturen sollen möglichst wenig von Verkehrswegen, Siedlungen usw. durchbrochen werden, für Solaranlagen muss gleiches gelten. Das Biotopverbundsystem ist ein wichtiges Element u. a. der Biodiversitätsstrategie Schleswig-Holsteins.
- "*Naturdenkmale / Geschützte Landschaftsbestandteile*": Beide Schutzgebietseinheiten sind kleinflächig und auf die jeweiligen Schutzobjekte (z.B. Alleeen, Einzelbäume, geologische Formationen, Sölle) konzentriert. Ihr Schutzregime entspricht grundsätzlich dem eines Naturschutzgebietes: "*Alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung ... führen können, sind ... verboten*" (§ 28 Abs. 2 bzw. § 29 Abs. 2 BNatSchG). Freiflächen-Solaranlagen sind somit eindeutig generell ausgeschlossen.

- "*Naturschutzfachlich hochwertige Flächen, insbesondere Wertgrünland oder alte Ackerbrachen*": Die mit der Bezeichnung im Erlass zum Ausdruck gebrachte hohe Wertigkeit dieser Agrarökosysteme würde durch eine Überbauung mit Solarmodulen weitgehend vernichtet werden.
- "*Dauergrünland auf Moorböden und Anmoorböden*": Hier darf nach Auffassung des NABU nur hauptsächlich zur Silograserzeugung bewirtschaftetes Intensivgrünland für den Bau von Solaranlagen infrage kommen. Extensivgrünland, aber auch längere Zeit nicht umgebrochenes Weideland, ist dabei auszuklammern. Die Empfehlung ist entsprechend zu konkretisieren.
- "*Kompensationsmaßnahmen*": Kompensationsflächen dienen dem Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft. Für sie ist i. d. R. eine bestimmte naturschutzbezogene Entwicklung festgesetzt worden. Nutzungen erfolgen, wenn überhaupt, nur zu Pflege- und Entwicklungszwecken. Solaranlagen als absolut naturferne und raumgreifende Bauwerke widersprechen dem Sinn der gesetzlichen Kompensationsbestimmungen total.
- "*Querungshilfen*": Sie sollen Wildtieren eine möglichst ungestörte Wanderung über Verkehrswege ermöglichen, um die Isolierung von Populationen nach Möglichkeit zu vermeiden bzw. aufzuheben. Solaranlagen in den "*Zu- und Abwanderungskorridoren*" regeln die Querungshilfen v. a. für größere Tiere ab, wobei die Abzäunung als unüberwindbare Barriere wirkt.
- "*Ehemalige Abbaugelände*": Kiesabbaugelände sollten nach der Auskiesung der Renaturierung zur Verfügung stehen, dieses unter dem Aspekt der Entwicklung von offenen, sonnig-warmen Lebensraumtypen. Eine Bestückung mit Solarelementen würde das Gegenteil, nämlich ein schattig-feuchtes Kleinklima unter den Platten, bewirken.
- "*Wasserflächen einschließlich Uferzonen*": Alle "*natürlichen oder naturnahen Bereiche fließender oder stehender Binnengewässer einschließlich ihrer Ufer*" sind gemäß § 30 Abs. 2 Nr.1 BNatSchG als Biotop gesetzlich geschützt. Abgesehen von den starken negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild, würden großflächige Schwimmkörper für Solarmodule den Gewässergrund so stark beschatten, dass sich dort keine Unterwasservegetation ausbilden kann. Damit wäre der Tatbestand einer nach § 30 Abs. 2 BNatSchG verbotenen erheblichen Beeinträchtigung gegeben. Zudem würde die betroffene Wasserfläche Wasservögeln als Lebensraum entzogen werden.
- "*Bereiche mit einem baulich und siedlungsstrukturell wenig vorbelastetem Landschaftsbild*": Wenn sich ein Bereich durch ein "*wenig vorbelastetes Landschaftsbild*" auszeichnet, sollte dies nach Ansicht des NABU auch so bleiben, anstatt dort noch Möglichkeiten für eine unter Umständen massive Landschaftsbildbelastung in Form großflächiger Solaranlagen zu eröffnen.

**Bei allen oben genannten Gebietskategorien handelt es sich um höchst schutzwürdige bzw. bei einigen sogar um gesetzlich vor Eingriffen gerade baulicher Art geschützte Flächen. Diese für Solaranlagen als "*bedingt geeignet*" zu bezeichnen und damit Investoren, Kommunen und Kreisen zu suggerieren, dort seien Solaranlagen nicht etwa generell auszuschließen, sondern im Rahmen einer (wie auch immer gearteten) Abwägung unter Umständen möglich, ist nach Auffassung des NABU verantwortungslos.**

#### **4. Zu VI. "*Flächen mit fachrechtlicher Ausschlusswirkung*" (S. 8 f)**

In diese Kategorie müssen auch etliche der unter V. als "*bedingt geeignet*" bezeichneten Flächen fallen (siehe Abschnitt 3. dieser Stellungnahme).

### 5. Zu D. "Planungsempfehlungen zur Ausgestaltung der Anlagen" (S. 9 ff)

Die Gestaltungsvorschläge sind naturschutzfachlich qualifiziert. Der NABU hat deswegen nur wenige Ergänzungsvorschläge:

- Da etliche Wasserinsektenarten von den glänzenden, wie eine Wasserfläche wirkenden Oberflächen der Solarpaneelen angezogen werden, ist die Neuanlage von Kleingewässern (S. 10) innerhalb einer Solaranlage wenig sinnvoll.
- Seitens des NABU ausdrücklich unterstützt wird die Empfehlung einer extensiven Flächenpflege. Die Empfehlung zur Ansaat sollte sich bzgl. Saatgutmischung nicht nur auf eine regionale Herkunft, sondern auch auf eine standorttypische Zusammensetzung beziehen.
- Zu begrüßen ist auch die Empfehlung, zwischen Boden und Zaun einen Abstand von 20 cm zu wahren, um kleinen und mittelgroßen Säugetieren einen Zugang zum Solargelände zu ermöglichen. Da Solaranlagen oft mit Schafen beweidet werden, können bei einem solchen Bodenabstand jedoch Wölfe in das Gelände eindringen und die Schafe reißen, wie es auch in Schleswig-Holstein bereits passiert ist. Um das auszuschließen, sollten von vornherein außen an den Zaunpfosten in 20 cm Höhe Isolatoren angebracht werden, in die bei Bedarf eine E-Drahtlitze eingeführt werden kann. Diese hält Wölfe ab, unter dem Zaun hindurchzukriechen oder sich unter ihm hindurchzugraben.

### 6. Zu E. "Hinweise zur Eingriffsregelung" (S. 11 f)

Die Aussagen dieses Kapitels beziehen sich im Wesentlichen auf die Kompensationsanforderungen. Dazu folgende einzelheitliche Anmerkungen des NABU:

- Das Kompensationsanforderung darf sich nicht nur an den "*definierten naturschutzfachlichen Anforderungen*" (S. 12 o.) orientieren, sondern muss die Eingriffsintensität als Grundlage nehmen. Sollte beispielsweise eine ausgeräumte Ackerlandschaft in Anspruch genommen werden, dürfte der angegebene Kompensationsfaktor von 1 : 0,1 ausreichen, nicht aber bei Betroffenheit von mit Landschaftselementen strukturierten Flächen oder von anderweitig für den Naturschutz höherwertigen Bereichen.
- Neben den Solarmodulen stellt die Abzäunung (i. d. R. Stabgitterzäune) einen auch auf das Landschaftsbild wirkenden Eingriff dar. Eine dichte Eingrünung der Zäune sollte auf jeden Fall vorgegeben werden.
- Weshalb auch an dieser Stelle Eingriffe zugunsten von Solaranlagen in u. a. Nationalparks, NSG und Natura 2000-Gebiete offenbar als Möglichkeit gesehen werden, statt sie generell auszuschließen, ist in keiner Weise nachvollziehbar: Freiflächen-Solaranlagen gehören nicht in Schutzgebiete!

### C. Fazit des NABU Schleswig-Holstein

Hinsichtlich der Berücksichtigung von Belangen des Umwelt- und Naturschutzes ist der vorliegende Erlassentwurf alles andere als homogen gehalten: Einerseits setzt er sich im Kapitel D. ("*Planungsempfehlungen zur Ausgestaltung der Anlagen*") unter

naturschutzfachlichen Aspekten intensiv und fundiert mit der Materie auseinander. Andererseits zeugen die meisten Hinweise zur Standortfrage von einem erschreckend oberflächlichen Verhältnis zu den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes, indem im Abschnitt IV. ("*Geeignete Standorte - Potenzialflächen*") eigentlich nur die diesbezüglich für die EEG-Förderung geltenden Grundsätze ausgeführt worden sind und nach Abschnitt V. ("*Bedingt geeignete Flächen*") selbst in hohem Maß für den Naturschutz wertvolle Gebiete wie Naturdenkmale oder Wiesenvogelgebiete nicht kategorisch für die Entwicklung von Freiflächen-Solaranlagen ausgeschlossen werden. Sogar gesetzlich fixierte Schutzbestimmungen werden übergangen. Hier stellt sich dem NABU die Frage, ob es sich dabei um Unkenntnis oder aber um raumplanerische Überheblichkeit handelt. Dass dem Erlassentwurf zufolge selbst Gewässer als Standorte infrage kommen können, sieht der NABU fast schon als Kuriosum an.

Dem selbstgestellten Anspruch: "*Der Ausbau der Solarenergie-Anlagen soll auf geeignete Räume gelenkt ... und unter Abwägung aller schutzwürdigen Belange erfolgen.*" (Einleitung, S. 2) wird der Erlassentwurf in keiner Weise gerecht. Auch die postulierten "*Hilfestellungen für die planenden Gemeinden sowie die Kreise, Investoren und Projektentwickler*" sind nur in den Ausgestaltungsempfehlungen zu erkennen, nicht jedoch beim wichtigsten Punkt - der Standortwahl.

Der NABU ist der Auffassung, dass für Freiflächen-Solaranlagen durchaus eine hinreichend große Flächenkulisse zur Verfügung stehen kann, hierbei fixiert auf strukturarme, landwirtschaftlich intensiv genutzte Acker- und Silograsflächen. Dadurch und bei entsprechender Gestaltung der Anlagen ließen sich Konflikte mit dem Natur- und Landschaftsschutz minimieren, zumal im Gegensatz zu Windkraftanlagen weitreichende Abstände nicht erforderlich sind. Die Landesregierung sollte diese Chance nutzen und entsprechende Vorgaben machen, anstatt den Adressatenkreis des Erlasses mit den Problemstellungen weitgehend allein zu lassen.

Neumünster, 15. März 2021

Fritz Heydemann  
Stellv. NABU Landesvorsitzender

Impressum: © 2021, NABU Schleswig-Holstein e.V.  
Färberstr. 51, 24534 Neumünster, www.NABU-SH.de. Text: Fritz Heydemann, 03/2021