

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen

Ausschussdrucksache
20(24)077-A

24.11.2022

STELLUNGNAHME | ÄNDERUNG STÄDTEBAURECHT



Stellungnahme des NABU-Bundesverbands zum Entwurf eines Gesetzes zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht (vom 11.10.2022)



Zunehmende Dürre, Waldbrände und Überflutungen der letzten Jahre führen uns einmal mehr 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 im Kampf gegen die Klimakrise müssen daher deutlich verstärkt werden. Die Energiewende mit den drei Säulen Energieeffizienz, Energiesparen und Ausbau der erneuerbaren Energien ist dabei ein entscheidender Baustein.

Zur selben Zeit beobachten wir einen nie dagewesenen Verlust von Arten und Lebensräumen – die Naturkrise. Eine intakte Natur ist nicht nur notwendig für den Erhalt unserer Lebensgrundlagen, sondern unterstützt uns auch im Kampf gegen die Klimakrise. Moore und Wälder können Treibhausgase aufnehmen, Auen sind ein Schutz gegen die vermehrt auftretenden Hochwasserereignisse. Gleichzeitig droht die Klimakrise zum stärksten Treiber des Biodiversitätsverlusts zu werden. 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.

Der vorliegende „Entwurf eines Gesetzes zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht“ (im Folgenden Entwurf genannt) adressiert das Ziel des notwendigen beschleunigten Ausbaus von Windenergie und Photovoltaikanlagen (PV) mit verschiedenen Maßnahmen. Mit dem Aufbau von Speicherkapazitäten durch die Privilegierung von Anlagen zur Herstellung und Speicherung von Wasserstoff in Kombination mit PV- und Windenergieanlagen, der Klarstellung der „optisch bedrängenden Wirkung“ und der Möglichkeit für die Länder, Abbaugelände von Braunkohletagebauen für die Windenergie und Freiflächen-PV zu öffnen, soll die Energiewende vorangetrieben werden.

Im Folgenden nimmt der NABU ausführlich zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen Stellung.

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Rebekka Blessenohl

Referentin für erneuerbare Energien und
Naturschutz

Rebekka.Blessenohl@NABU.de

Lobby-Registernummer: R001667

Naturschutzfachliche Bedeutung von Braunkohleabbaugebieten

Der NABU begrüßt die Ermöglichung der Öffnung von Abbaugebieten des Braunkohletagebaus für den Ausbau von Windenergie- und PV-Anlagen durch die Bundesländer und die damit einhergehende Erweiterung des Flächenpotenzials. Die Konzentration auf vorbelastete Flächen kann das Freihalten von naturschutzfachlich sensiblen Flächen unterstützen und zu einer Vermeidung von artenschutzrechtlichen Konflikten beitragen.

Trotz der Vorbelastung sind Abbaugebiete – anders als in dem einleitenden Text des Entwurfs beschrieben – nicht per se konfliktfrei. Nicht mehr genutzte Bereiche und Abraumhalden können naturschutzfachlich hoch bedeutsam sein. Die sandigen und nährstoffarmen Böden im Bereich des Braunkohletagebaus bieten optimale Voraussetzungen für besonders geschützte Lebensräume und Arten. So können sich dort beispielsweise FFH-Lebensraumtypen, wie Sandtrockenrasen und Pionierwälder, entwickeln. Außerdem können Habitate für besonders geschützte Arten entstehen, z. B. Kleingewässer für Kreuzkröten. Darüber hinaus sind auf Hochflächen einiger Hochhalden bedeutende Vorkommen von Arten, wie der Wiesenweihe bekannt, die ein erhöhtes Risiko hat, mit Windenergieanlagen zu kollidieren.

Diese potenzielle Bedeutung für die Natur steht dem geplanten Ausbau von Windenergie und Freiflächen-PV auf diesen Flächen nicht grundsätzlich entgegen. Es muss aber gewährleistet sein, dass die Auswirkungen auf die Natur auf Einzelfallebene vertieft geprüft werden und Betroffenheiten ausreichend berücksichtigt werden. In dem vorliegenden Entwurf ist dies im Gesetzestext zwar bei der Öffnung für Windenergieanlagen durch folgenden Halbsatz im Artikel 1 zu § 249b Absatz 1 BauGB gegeben: „...die Zulässigkeitsvoraussetzungen im Übrigen (bleiben) aber unberührt (...)“. In der Gesetzesbegründung wird im Gegensatz dazu jedoch vermehrt auf die nicht zu erwartenden Konflikte mit artenschutzrechtlichen Belangen hingewiesen. Auch fehlt der entsprechende Verweis auf die übrigen Zulassungsvoraussetzungen bei Vorhaben zur Nutzung solarer Strahlungsenergie. Um einen Widerspruch zwischen Gesetzestext und Begründung zu vermeiden und keine fehlleitenden Aussagen bezüglich des Genehmigungsprozesses der Anlagen auf diesen Flächen zu machen, sollte die Begründung des Gesetzesentwurfes angepasst werden. Unserer Ansicht nach muss an dieser Stelle auf die Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange hingewiesen und potenzielle Betroffenheiten differenzierter dargestellt werden. Zusätzlich braucht es eine Anpassung des § 249b Absatz 2 BauGB. Folgende Anpassungen sollten im Text vorgenommen werden:

- Der § 249b Absatz 2 BauGB sollte nach Satz 1 um folgenden Satz ergänzt werden:
(...) gegeben sind. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen im Übrigen bleiben unberührt.
Satz 2 wird zu Satz 3.
- In der Problembeschreibung des Gesetzes (S. 2), sowie im allgemeinen Teil der Begründung ist “konfliktfrei” durch “konfliktarm” zu ersetzen.
- In der Begründung zu § 249b Absatz 1 Satz 2 BauGB (S. 12) sollte folgender Satz:
(...) So ist es beispielsweise möglich, – soweit vorhanden – im Braunkohlen- oder Sanierungsplan speziell ausgewiesene Renaturierungs- oder Erholungsflächen vom Geltungsbereich der Verordnung auszunehmen.“

wie folgt neu gefasst werden:

In der Regel sind im Braunkohlen- oder Sanierungsplan speziell ausgewiesene Renaturierungsflächen vom Geltungsbereich der Verordnung auszunehmen.

- In der Begründung zu § 249b BauGB (S. 13) sollte folgender Halbsatz gestrichen werden:

(...), dürften aber nur im Ausnahmefall entgegenstehen.

- In der Begründung zu § 249b BauGB (S. 13) am Ende des 1. Absatzes sollten folgende Sätze ergänzt werden:

(...) zu berücksichtigen. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen im Übrigen bleiben unberührt. Bei der Prüfung der Zulässigkeit sind insbesondere Vorgaben des Naturschutz- und Umweltrechts zu beachten, da Flächen, auf denen keine Abbautätigkeiten mehr stattfinden, naturschutzfachlich relevant sein können.

- In der Begründung zu § 249b BauGB, 5. Absatz sollte folgender Satz:

(...) Soweit möglich, sind diese Ziele mit dem Interesse am Ausbau der erneuerbaren Energien in Einklang zu bringen.

wie folgt neu gefasst werden:

Die für Natur und Umwelt bedeutsamen Reaktivierungsziele und das Interesse am Ausbau der erneuerbaren Energien sind möglichst frühzeitig in Einklang zu bringen.

Begrüßenswerte Förderung von Speichern und rechtliche Klarstellung

Grundsätzlich ist der Entwurf aus Sicht des NABU zu begrüßen. Mit der Privilegierung von Wasserstoffanlagen in Kombination mit Windenergie- oder PV-Anlagen wird der Aufbau der benötigten Speicherkapazitäten zur Stabilisierung des Stromnetzes unterstützt. So können auch Abschaltungen von Anlagen aus Netzstabilitätsgründen vermieden werden. Besonders positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die strenge Begrenzung auf grünen Wasserstoff aus Windenergie- und PV-Anlagen. Die Flächenbegrenzung der Produktionsanlagen sollte ebenfalls beibehalten werden. Dies trägt nicht nur – wie in der Begründung des Entwurfs erwähnt – zu einer Akzeptanzsteigerung bei, sondern reduziert auch die Auswirkungen auf die Natur. Flächen innerhalb eines Onshore-Windparks können je nach Nutzung und Ausgestaltung durchaus für bestimmte Tier- und Pflanzenarten naturschutzfachlich bedeutsam sein.

Die Klarstellung der optisch bedrängenden Wirkung von Windenergieanlagen unterstützt der NABU, da so Rechtsstreitigkeiten aufgrund dieses bisher unklaren Rechtsbegriffs vermieden werden. In diesem Zusammenhang hätte der NABU sich aber zusätzlich eine Aufhebung bestehender und zukünftiger pauschaler Abstandsregelungen zwischen Wohnbebauungen und Windenergieanlagen gewünscht. Die Abstandsregelungen führen nachweislich zu einer starken Einschränkung der potenziellen Flächenkulisse und bremsen so den Ausbau aus. Gleichzeitig erhöhen sie das Risiko, dass Planungen in naturschutzfachlich sensible Gebiete verschoben werden, weil vermeintlich nicht genügend Fläche in „unkritischeren“ Bereichen zur Verfügung steht. Eine vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz beauftragte Studie¹ kommt zu dem Ergebnis, dass im Falle einer pauschalen Abstandsregelung von 1.000 m in allen Bundesländern eine Ausweisung von 2% der Fläche Deutschlands für die Windenergie nicht möglich wäre. Der § 249 Absatz 9 des BauGB sollte daher im Zuge dieses Gesetzesvorhabens gestrichen werden. Der Schutz der

¹ Guidehouse Germany GmbH (2022): Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030 – Erstellt im Auftrag vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Link: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/analyse-der-flaechenverfuegbarkeit-fur-windenergie-an-land-post-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=14

Anwohnenden wäre ebenso wie bei der geplanten Klarstellung der optisch bedrängenden Wirkung weiterhin durch das Bundesimmissionsschutzgesetz ausreichend bewahrt.

Weitere ergänzende Anmerkungen

Der NABU begrüßt die Bemühungen der Bundesregierung, den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen. Anstatt auf vielen kleineren Gesetzesänderungen, die in geringem Maße zur Beschleunigung beitragen können, sollte der Fokus jedoch auf weitreichenden und umfassend wirksamen Maßnahmen liegen. Hierzu gehören die Aufstockung der zuständigen Prüf- und Genehmigungsbehörden mit qualifiziertem Personal, eine bessere Datenverfügbarkeit zu Umweltfachdaten durch Sammlung und Bereitstellung durch die Behörden, eine bundesweite und gesetzlich festgeschriebene Solardachpflicht und eine frühzeitige, verpflichtende Einbindung aller relevanten Stakeholder im Genehmigungsprozess.

Der vorliegende Entwurf muss auch in Zusammenhang mit geplanten oder potenziellen zukünftigen Gesetzesänderungen bewertet werden. Zusätzlich sollten andersherum bei laufenden Gesetzesvorhaben des europäischen und nationalen Rechts die potenziellen Auswirkungen auf den vorliegenden Entwurf mitberücksichtigt werden. Diese Aspekte werden im Folgenden kurz erläutert.

Bedeutung geplanter ROG-Änderung

Auf europäischer Ebene sind mit der Novelle der Renewable Energy Directive und auf deutscher Ebene im Zuge der Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG) die Verankerung von sogenannten „Go-to-Gebieten“ für den Ausbau der erneuerbaren Energien geplant. In diesen Gebieten sollen zukünftig auf Zulassungsebene weder eine Umweltverträglichkeitsprüfung noch eine artenschutzrechtliche Prüfung für Vögel notwendig sein, sodass lediglich auf Ebene der Flächenausweisung umweltrechtliche Belange geprüft würden. Dass dies allein schon aus rechtlicher Hinsicht problematisch ist, zeigt ein aktuelles Gutachten von Rüdiger Nebelsieck im Auftrag des NABU². Gelingt eine ausreichend vertiefte Prüfung dieser Belange auf der übergeordneten Raumplanungsebene nicht und findet eine solche auch auf der Genehmigungsebene nicht statt, können starke Betroffenheiten von Lebensräumen und Arten durch den Ausbau erneuerbarer Energien in Abbaugebieten nicht ausgeschlossen werden. Eine strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP), die für die Prüfung der Flächen vorgesehen ist, würde in einem solchen Fall nicht ausreichen, da sie keine detaillierte Betrachtung von Habitaten wie beispielsweise Kleingewässer für die Kreuzkröte umfasst. Auch im Sinne dieses Entwurfs sollte daher anlässlich der ROG-Novelle darauf geachtet werden, eine hinreichend vertiefte Betrachtung der potenziellen Auswirkungen für die Natur bei gleichzeitiger Verschlinkung des Genehmigungsverfahrens sicherzustellen.

Ausweitung der Wasserstoffnutzung

Zusätzlich zu der ausschließlichen Beschränkung auf „grünen“ Wasserstoff aus Windenergie und PV-Anlagen ist der Wasserstoff generell nach der Speicherung primär als Prozessgas in der Industrie einzusetzen. Dabei muss der Einsatz ausschließlich auf die Bereiche beschränkt werden, in denen Wasserstoff zur Abkehr von fossilen Brennstoffen notwendig ist, z. B. in der Stahlindustrie. Eine Rückverstromung nach der Speicherung ist sehr energieintensiv und damit ineffizient. Sie sollte daher nur angewendet werden, wenn Alternativen wie flexible Lastreduktionen oder Stromerzeugung aus Biomasse nicht ausreichen. Die Wasserstoffstrategie muss zwingend von Effizienz- und Suffizienzstrategien begleitet werden. Deswegen müssen gleichzeitig Bemühungen

² War zum Zeitpunkt der Stellungnahme noch nicht online verfügbar, kann aber gerne auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.

vorangetrieben werden, den Konsum energie- und rohstoffintensiver Güter zu reduzieren und eine konsequente Kreislaufwirtschaft zu etablieren.

Schwimmende PV-Anlagen

Die Errichtung von schwimmenden PV-Anlagen ist mit Eingriffen in Gewässerökosysteme verbunden. Negative Auswirkungen auf die Gewässerökologie sind daher möglich. Viele Fragen hinsichtlich der Wechselwirkungen von Schwimmenden PV-Anlagen mit den jeweiligen Gewässern und in und rund um Gewässer lebenden Arten sind noch ungeklärt. Bevor solche Projekte genehmigt oder in Ausschreibungen gefördert werden, müssen Langzeitstudien über ökologische Auswirkungen auf Gewässer und ihre Ufer und Randstreifenbereiche durch Installation, Betrieb, Wartung und Rückbau schwimmender PV-Module gefördert und in Pilotprojekten getestet werden.

Fazit

Der vorgelegte Entwurf zur Änderung der Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien im Städtebaurecht kann in geringem Umfang einen Beitrag zur Umsetzung der naturverträglichen Energiewende leisten. Voraussetzung für eine ausreichende Berücksichtigung der Naturverträglichkeit, die im Laufe des Gesetzgebungsprozesses zwingend erhalten bleiben muss, ist die ausreichende Berücksichtigung der artenschutzrechtlichen Belange und Renaturierungs- bzw. Rekultivierungsziele bei Erschließung von Tagebauflächen für erneuerbare Energien. Darüber hinaus darf für einen wirksamen Klimaschutz die Beschränkung der Privilegierung auf grünen Wasserstoff aus Windenergie und PV-Anlagen nicht vor Beschluss des Gesetzes aufgeweicht werden. Für einen Schub für die erneuerbaren Energien braucht es jedoch deutlich mehr. Anstatt in vielen kleinen Gesetzesänderungen, sollte sich die Bundesregierung auf die eigentlichen Hebel der Beschleunigung beim Ausbau der erneuerbaren Energien konzentrieren: Personalaufstockung, Datenverfügbarkeit, Solardachpflicht und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung.

Berlin, 24.11.2022