



**75 Jahre**  
Demokratie  
lebendig  
20. Wahlperiode



**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Klimaschutz  
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)605**

22. April 2024

---

**Stellungnahme**  
**WWF Deutschland**

---

Gesetzentwurf der Bundesregierung  
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes  
und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des  
Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung**  
BT-Drucksache 20/8657

sowie

**Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
und FDP**  
A-Drs. 20(25)593

**Siehe Anlage**

---



# Stellungnahme

## zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 22.04.2024

Betreffend:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung

**BT-Drucksache 20/8657**

sowie

Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

**Ausschussdrucksache 20(25)593**

### Inhalt

Einleitung.....	1
Naturschutzfachlicher Mindeststandard für geförderte Freiflächen-PV.....	2
Umsetzung des bundesweiten Solarstandards .....	4
Gemeinschaftliche Gebäudeversorgung .....	6
Beschleunigungsgebiete .....	6
Speziell zu Offshore-Windenergie: Artikel 10 (§8a WindSeeG) .....	8
Kontakt.....	10

### Einleitung

Im kürzlich vorgelegten Prüfbericht des Expertenrates für Klimafragen bestätigen die Sachverständigen einen Rückgang der Treibhausgasemissionen im Jahr 2023 um rund zehn Prozent. Zeitgleich kommen die Expert:innen jedoch zu dem Ergebnis, dass „ohne die starken Produktionsrückgänge der energieintensiven Industrie und die erneut milde Witterung [...] die Treibhausgasemissionen Deutschlands“ im vergangenen Jahr „die zulässige Jahresemissionsmenge in Summe überschritten“ hätten.<sup>1</sup> Einen wesentlichen Beitrag zu den Minderungszielen hat der Energiesektor geleistet. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, den Ausbau der Erneuerbaren Energien entschieden voranzutreiben. Zudem leitet sich dies auch aus Deutschlands internationaler Verpflichtung ab, das Pariser Klimaabkommen einzuhalten und einen Beitrag zur Verdreifachung der globalen Kapazität an Erneuerbaren Energien zu leisten, wie es vergangenes Jahr auf der Weltklimakonferenz in Dubai beschlossen wurde.

Die Erneuerbaren sind die Grundlage dafür, dass umfassende Emissionsminderungen in den anderen Sektoren, wie Verkehr, Industrie und Gebäude, realisiert werden können. Mit Blick auf den Zubau von Erzeugungskapazitäten bilden die Wind- und die

<sup>1</sup> Expertenrat für Klimafragen (2024). Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023. [file:///C:/Users/Felix.Schmidt/Downloads/ERK2024\\_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2023.pdf](file:///C:/Users/Felix.Schmidt/Downloads/ERK2024_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2023.pdf)



Solarenergie die zentralen Säulen des klimaneutralen Stromsystems 2035. Der Ausbau von Verteil- und Übertragungsnetzen, zusätzliche Flexibilitäten und Speichertechnologien sowie Energieeffizienzmaßnahmen sind ebenso dringend notwendig, um dieses Ziel zu erreichen.<sup>2</sup>

Die Bundesregierung hat mit den Oster- und Sommerpaketen bereits Maßnahmen auf den Weg gebracht, die den Ausbau der Erneuerbaren beschleunigen: So wurde im vergangenen Jahr mit rund 14 Gigawatt (GW) die doppelte Leistung an Photovoltaik zugebaut, wie noch im Jahr 2022. Damit wurde das Jahresziel nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) deutlich übertroffen. Bei der Windenergie an Land stieg die Zahl der Inbetriebnahmen laut FA Wind im vergangenen Jahr um 50 Prozent auf rund 3,6 GW. Die Zahl der Genehmigungen stieg im gleichen Zeitraum um 77 Prozent.<sup>3</sup>

Um die im EEG festgeschriebene Zielmarke von 80 Prozent Erneuerbarer Energie im Stromsystem bis zum Jahr 2030 zu erreichen, ist es, trotz der bereits beschlossenen Maßnahmen, notwendig, den Ausbau der Wind- und Solarenergie in Deutschland weiter voranzutreiben. Denn gemessen an der installierten Leistung verfehlte Deutschland beispielsweise das Zubauziel für die Windenergie an Land im vergangenen Jahr noch um rund 21 Prozent und befindet sich aktuell nicht auf dem Zielpfad für 2024 – zumal die Ausschreibungen für die Windenergie an Land bis dato noch unterzeichnet sind. Und auch die Ausbauziele für die Photovoltaik steigen in den nächsten Jahren deutlich an. So sollen ab 2026 bereits 22 GW PV-Leistung jährlich installiert werden.

Der WWF begrüßt daher ausdrücklich, dass die Bundesregierung nun das Solarpaket I auf den Weg bringt. Das vorliegende Gesetz sorgt dafür, dass an zahlreichen Stellen Bürokratie abgebaut wird, die sich als Hemmnis für den Zubau der Erneuerbaren Energien herausgestellt hat. So werden für die Photovoltaik Anreize geschaffen, Dachflächenpotenziale bei gewerblichen Gebäuden umfassender zu nutzen. Zudem werden Genehmigungs- und Netzanschlussprozesse beschleunigt und die Teilhabe über neue Regelungen für Mieter:innenstrom und die Gemeinschaftliche Gebäudeversorgung gestärkt. Geförderte Freiflächenanlagen sollen durch einheitliche Standards künftig besser mit den Belangen des Naturschutzes vereint werden. Für Steckersolargeräte (sog. Balkon-PV) sind umfassende Vereinfachungen vorgesehen: so soll künftig eine Anmeldung im Marktdatenstammregister ausreichen. Für den Betrieb ist ein intelligenter Stromzähler keine Voraussetzung mehr, und es wird eine Regelung geschaffen, die den Rollout von sog. Smart-Metern beschleunigen soll. Das Solarpaket I sieht auch eine Duldungspflicht für Netz- und Leitungsinfrastruktur sowie für den Transport von Windenergieanlagen vor – wengleich sich der WWF hier eine umfassendere Regelung gewünscht hätte, die nicht auf Grundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand beschränkt bleibt.

Nachfolgend bezieht der WWF detaillierter Stellung zu vier Themenfeldern, in denen Stärken, aber auch dringender Ergänzungs- und Anpassungsbedarf innerhalb des Solarpakets I identifiziert werden.

## Naturschutzfachlicher Mindeststandard für geförderte Freiflächen-PV

Die Bundesregierung hat sich im Gesetzentwurf vorgenommen, bei der Installation von Photovoltaik in der Freifläche „in besonderem Maße dem Schutz von Flächen zur

<sup>2</sup> WWF, Aurora Energy Research (2024). 100% bis 2035: Dem klimaneutralen Stromsystem den Weg bereiten – Regulierungsrahmen und Finanzierung Erneuerbarer Energien. <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/WWF-Aurora-Regulierungsrahmen-und-Foerderdesign-Klimaneutrales-Stromsystem.pdf>

<sup>3</sup> FA Wind (2024). Ausbausituation der Windenergie an Land im Jahr 2023. [https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Analysen/FA\\_Wind\\_Zubauanalyse\\_Wind-an-Land\\_Gesamtjahr\\_2023.pdf](https://www.fachagentur-windenergie.de/fileadmin/files/Veroeffentlichungen/Analysen/FA_Wind_Zubauanalyse_Wind-an-Land_Gesamtjahr_2023.pdf)



Ernährungssicherung und dem Biodiversitätserhalt“ nachzukommen. Angesichts der fortschreitenden Biodiversitätskrise, die unter anderem durch die Erderhitzung sowie die Versiegelung und Zerschneidung von Naturräumen verstärkt wird, ist es aus der Sicht des WWF sehr zu begrüßen, dass im Solarpaket I nun die gemeinsame Forderung der Umweltverbände umgesetzt wird, einen naturschutzfachlichen Mindeststandard für den Ausbau der Photovoltaik in der Freifläche festzuschreiben. Gut ist zudem, dass dieser Mindeststandard aus einem Katalog von naturschutzfachlichen Kriterien besteht, die für alle geförderten Freiflächenanlagen bundesweit gelten sollen. Dies leistet einen wichtigen Beitrag zur Vereinfachung und Standardisierung. Der WWF begrüßt darüber hinaus, dass auch ein Leitfaden entwickelt werden soll, der Einzelheiten zu den Mindestkriterien ausführt und sogleich festlegt, welche Nachweise als geeignet gelten, um diese Kriterien zu erfüllen. Diesen Leitfaden gilt es, zeitnah zu veröffentlichen.

Aus folgenden fünf Kriterien sollen Betreiber:innen künftig drei auswählen, die zu erfüllen sind:

1. Begrenzung der Grundfläche der Module auf einen Anteil von maximal 60 Prozent der Grundfläche des Gesamtvorhabens. Somit sollen 40 Prozent frei von Überbauung bleiben.
2. Ökologische Aufwertung durch biodiversitätsförderndes Pflegekonzept (bspw. durch Art der Mahd oder Beweidung)
3. Querungsmöglichkeiten durch Wanderkorridore für Großsäuger bei Solaranlagen von >500m Seitenlänge, Zugänglichkeit für kleinere Tierarten muss sichergestellt sein
4. Aufwertung der Fläche durch heimische Sträucher, Hecken, Einsatz mit artenreichem, regionalem Saatgut (10% mit standortangepassten Typen von Biotoperelementen)
5. Ökologischer Betrieb der Anlage: Verzicht auf Pflanzenschutz- oder Düngemittel sowie chemische Reinigungsmittel. Reinigung nur mit biologisch abbaubaren Mitteln.

Aus der Sicht des WWF sollten die festgeschriebenen Maßnahmen im Rahmen eines Solarpakets II, das noch in dieser Legislaturperiode beschlossen werden muss, effektiviert werden, indem

- ➔ möglichst die Gesamtheit der Kriterien verbindlich erfüllt wird. Dies begründet sich damit, dass das Zusammenspiel der Vorgaben einen besonders positiven Effekt auf die naturverträgliche Ausgestaltung von Freiflächen-PV hat. Die Anstrengungen, die zur Erfüllung der im Solarpaket I vorgesehenen Kriterien unternommen werden (etwa max. 60 Prozent Beschattung), sollten nicht durch die Vernachlässigung der anderen Kriterien (etwa kein Verzicht auf Herbizide) in ihrem positiven Effekt gemindert werden.
- ➔ der Geltungsbereich auch auf die Freiflächen-Anlagen ausgeweitet wird, die nicht über das EEG gefördert, also beispielsweise im Rahmen von Direktlieferverträgen (PPA) gebaut, werden. Laut Marktdatenstammregister wurden zwischen März 2023 und Februar 2024 rund 5 GW PV-Leistung in der Freifläche installiert, davon entfiel rund ein Drittel auf ungeforderte Anlagen.
- ➔ hinsichtlich der Einzäunung eine Konkretisierung mit Bezug auf die Breite der Wanderkorridore und Zaunmaschen erfolgt sowie geregelt wird, dass bestimmte Materialien nicht verwendet werden sollten, insb. Stacheldraht.
- ➔ eine Konkretisierung der Mindesthöhe zwischen Boden und Modulunterkante erfolgt.
- ➔ bei Moor-PV und Floating-PV, die als besondere Anlagen von der Erfüllung der Mindestkriterien entbunden ist, sichergestellt wird, dass Module mit reduzierter polarisierter Lichtreflexion verbaut werden.



→ weiter ausgeführt wird, durch wen, in welchem Umfang und in welchen zeitlichen Abständen das Monitoring der Maßnahmen stattfinden soll.

## Umsetzung des bundesweiten Solarstandards

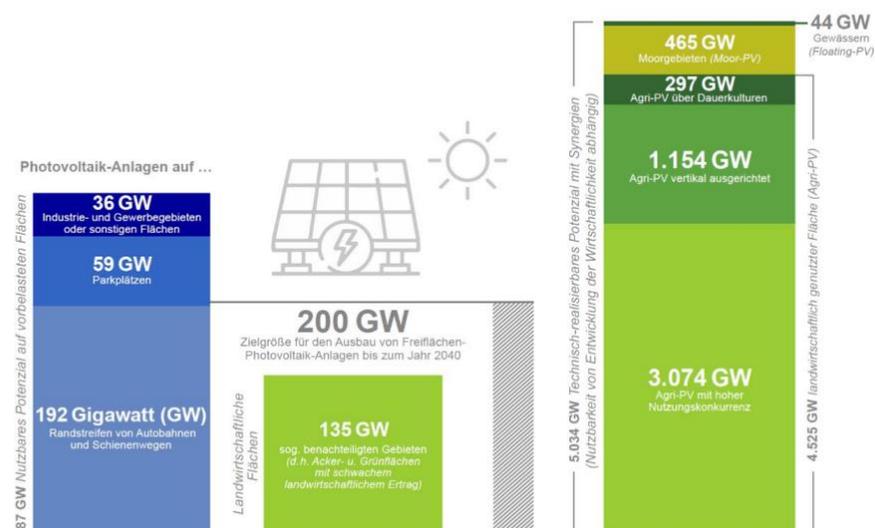
Das Potenzial für Photovoltaik auf Dächern und an Fassaden sowie auf weiteren versiegelten Flächen, wie Parkplätzen, ist in Deutschland enorm und wird derzeit nicht umfassend genutzt. Das Solarpaket I unternimmt nun einen Schritt in die richtige Richtung, indem die Vergütungssätze für gewerbliche Dächer angehoben werden. Damit entsteht ein zusätzlicher Anreiz, große Dachflächen mit Photovoltaik-Anlagen auszustatten. Durch die Änderung im § 22 Absatz 3 EEG 2023 wird allerdings festgelegt, dass PV-Anlagen mit einer Leistung von mehr als 750kW künftig an einer Ausschreibung teilnehmen sollen. Dies könnte bspw. im Bereich der PV auf gewerblichen Dächern als Hürde wahrgenommen werden.

Der WWF ist der Ansicht, dass die Potenziale der urbanen Räume noch viel stärker genutzt werden müssen. Photovoltaik auf Dächern und versiegelten Flächen sollte zum bundesweiten Standard werden, um einerseits den Ausbau möglichst flächeneffizient und naturverträglich zu gestalten und andererseits die Grundlage dafür zu schaffen, dass Bürgerinnen und Bürgern eine direkte Teilhabe an der Energiewende ermöglicht wird. Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung formuliert, dass die Nutzung von Solarenergie bei gewerblichen Neubauten künftig verpflichtend und bei privaten Neubauten die Regel werden soll. Zudem verweist der WWF auf Artikel 9a der EU-Gebäuderichtlinie (EPBD), die den Mitgliedsstaaten ebenfalls Vorgaben zur stufenweisen Einführung eines Solarstandards ab dem Jahr 2026 macht.

Die Maßnahmen im Solarpaket I sind aus der Sicht des WWF daher nicht weitreichend genug. So kommt eine kürzlich veröffentlichte Studie des Öko-Instituts etwa zu dem Ergebnis, dass die PV-Ausbauziele nach dem EEG für das Jahr 2030 allein über Freiflächen-PV auf vorbelasteten Flächen erreicht werden könnten.<sup>4</sup> Zu addieren wären die Potenziale auf Dächern von Wohnhäusern und an Fassaden.

Überblicksstudie | Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Deutschland

Öko-Institut e.V.



<sup>4</sup> Öko-Institut (2024). Photovoltaik-Freiflächenanlagen in Deutschland. Ein Überblick zu Flächenkulissen, Potenzialen, Finanzierung, Nachhaltigkeit und Produktionskapazitäten. [https://www.oeko.de/fileadmin/oeko-doc/PVFFA\\_Ueberblicksstudie.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oeko-doc/PVFFA_Ueberblicksstudie.pdf)



**In einem Solarpaket II, das noch innerhalb dieser Legislaturperiode verabschiedet werden muss, ist daher ein umfassender bundesweiter Solarstandard bei Neubau, Umbau und Sanierung für alle geeigneten Dach- und Fassadenflächen sowie auf weiteren versiegelten Flächen (Parkplätze, Lärmschutzwände, ...) zu verankern.** Dieser Standard ist stufenweise einzuführen und wie folgt zu untergliedern:

1. **Ab 2025:** Solarstandard für alle Neubauten sowie bei umfangreichen Umbauten und Sanierungen.<sup>5</sup> Es wird zudem sichergestellt, dass alle neuen Gebäude, öffentlicher, gewerblicher und privater Nutzung, so konzipiert und gebaut werden, dass ihr Potenzial zur Erzeugung von Solarenergie optimiert und dadurch die kosteneffiziente Installation von Solartechnologien ermöglicht wird (Optimierungsgebot).
2. **Bis Ende 2027:** Solarstandard auf allen öffentlichen und gewerblichen Bestandsgebäuden jenseits von Umbau und Sanierung, sofern dies technisch möglich sowie wirtschaftlich zumutbar ist.
3. **Bis Ende 2028:** Entscheidungspflicht für Solaranlagen auf allen weiteren Bestandsgebäuden, inkl. Wohngebäuden, mit Übertragungsmöglichkeit an Dritte.<sup>4,6</sup>

Zur Erleichterung der Eigentümer:innen bei Erfüllung des Solarstandards sollte vom Gesetzgeber die Möglichkeit zur Übertragung der Pflicht an Dritte eingeräumt werden. Dies kann sich positiv auf die Verhältnismäßigkeit der vorgestellten Maßnahme auswirken und ist bereits in einigen landesrechtlichen Regelungen der Fall. Zudem sollte nach Vorschlag des Umweltbundesamts (UBA) die Pflicht für Eigentümer:innen von Gebäuden als erfüllt gelten, sobald die Übertragung an Dritte erfüllt wurde. Um dies möglichst unbürokratisch handhaben und prüfen zu können, schlägt der WWF in Anlehnung an die Publikation des UBA vor, eine Online-Datenbank bzw. ein Dachkataster zu schaffen.<sup>7</sup> Dies sollte an wirtschaftliche Bedingungen, wie etwa den zu erwartenden Ertrag, geknüpft werden. Gleichzeitig kann eine solche Datenbank als Basis für Unternehmen dienen, die Dachflächen aus der Datenbank nutzen möchten. Mit der Entscheidung tritt keine unmittelbare Umsetzungspflicht ein. Die tatsächliche Umsetzung sollte mit der Wärmewende verknüpft werden – und etwa beim Heizungstausch oder bei Dachsanierungen erfolgen.

Zur Umsetzung sollten einkommensschwachen Haushalten bessere Förderbedingungen zur Verfügung stehen – bspw. zinslose Kredite der KfW. Bis spätestens 2033 sollten dann alle Gebäude nachgerüstet oder in das Register eingetragen sein. Im städtischen Raum könnte die Übertragung an Dritte bei großen Wohnungsgesellschaften abweichend geregelt werden, damit auch Mieter:innen von dem Solarstandard profitieren können.

---

<sup>5</sup> Die EPBD und auch bereits das GEG § 3 (13a) beschreiben „größere Sanierungen“ als die Renovierung eines Gebäudes, bei der mehr als 25 Prozent der wärmeübertragenden Umfassungsfläche einer Renovierung unterzogen werden. Alternativ geben Landesregelungen einen Orientierungspunkt, wie etwa jene in Baden-Württemberg: „Grundlegende Dachsanierungen sind Baumaßnahmen, bei denen die Abdichtung oder die Eindeckung eines Daches vollständig erneuert wird. Gleiches gilt auch bei einer Wiederverwendung von Baustoffen. Ausgenommen sind Baumaßnahmen, die ausschließlich zur Behebung kurzfristig eingetretener Schäden vorgenommen werden.“ (Vgl. PVPf-VO §2 Abs. 3) Der Grundsatz „Energieeffizienz zuerst“ ist zu beachten und Härtefallregelungen sind zu berücksichtigen.

<sup>6</sup> WWF (2022). Solarpflicht und erneuerbare Heizungen. <https://www.wwf.de/themen-projekte/klimaschutz/klimaschutz-deutschland/solarpflicht-und-erneuerbare-heizungen>

<sup>7</sup> Umweltbundesamt (2020). Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen. [Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster - Gestaltungsoptionen \(umweltbundesamt.de\)](https://www.umweltbundesamt.de/themen/photovoltaik/photovoltaik-pflicht-mit-verpachtungskataster-gestaltungsoptionen)



## Gemeinschaftliche Gebäudeversorgung

Der im vorherigen Abschnitt behandelte Solarstandard wäre anschlussfähig an die Regelungen, die das Solarpaket I im Bereich der Gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung trifft. Der WWF beurteilt die Klarstellungen in Bezug auf die Definition des verwendeten Gebäudebegriffs sowie mit Blick auf den Einbezug von Nebenanlagen als Erzeugungsorte als positiv. Durch die Regelungen entsteht ein zusätzlicher Anreiz für Beteiligung an der Energiewende. Insbesondere Mieter:innen bekommen einen besseren Zugang zu Erneuerbaren Energien. Der Regelungsvorschlag schafft die Grundlage für sogenannte „behind-the-meter“ Konzepte, durch welche die Erzeugung und der Verbrauch von Erneuerbarer Energie innerhalb eines Gebäudes hinter dem Netzverknüpfungspunkt stark vereinfacht werden. In Verbindung mit der Klarstellung, dass der im Rahmen der Gemeinschaftlichen Gebäudeversorgung erzeugte Strom auch zwischengespeichert werden darf, kann die Gemeinschaftliche Gebäudeversorgung einen wichtigen Beitrag zur stärkeren Flexibilisierung der Nachfrage auf Verteilnetzebene leisten. So können Letztverbrauchende Stromkosten sparen – und auch mit Blick auf den Ausbau der Netzinfrastruktur sind Kosteneinsparungen möglich.<sup>8</sup>

Insgesamt ist die Gemeinschaftliche Gebäudeversorgung aus der Sicht des WWF ein wichtiger Zwischenschritt zur Umsetzung des **Energy Sharing**, das auf Artikel 22 der EU-Richtlinie 2018/2001 (RED II) basiert. Die **Umsetzung** ist bereits seit längerer Zeit **EU-rechtlich geboten** und sollte daher **Eingang in das Solarpaket II** finden. Denn während die Gemeinschaftliche Gebäudeversorgung lokal begrenzt ist, sind perspektivisch auch Lösungen auf Quartiersebene und darüber hinaus nötig, um die dezentralen Infrastrukturen der Energiewende optimal nutzen zu können. Energy Sharing ermöglicht es, Strom regional zu erzeugen und zu verbrauchen und bietet somit einen wirksamen Hebel zu mehr Partizipation und Flexibilität. Aktuell sind Bürgerenergiegesellschaften definiert als eine oder mehrere Erzeugungsanlage(n) in Bürger:innenhand. Hierdurch entsteht jedoch kein Anreiz, den Verbrauch entsprechend der gemeinsam betriebenen Anlagen auszurichten. Energy Sharing geht deshalb darüber hinaus, indem es Bürger:innen, Kommunen und kleinen Unternehmen ermöglicht, als Mitglieder einer Erneuerbare-Energien-Gemeinschaft, Strom der gemeinschaftlich betriebenen Anlagen zu beziehen und den Überschussstrom dann gemeinsam zu vermarkten. Bei der konkreten Ausgestaltung muss auf einen niedrigschwelligen Zugang auch für einkommensschwache Haushalte geachtet, Netzbetreiber von Anfang an mit eingebunden werden.

## Beschleunigungsgebiete

Das Solarpaket I regelt zudem die Umwandlung bestehender Erneuerbaren-Gebiete in Beschleunigungsgebiete nach Artikel 15c Abs. 4 der EU-Richtlinie 2023/2413 (RED III). Demnach können „die Mitgliedsstaaten bestimmte Gebiete, die bereits als Gebiete, die für den beschleunigten Einsatz einer oder mehrerer Technologien für erneuerbare Energie geeignet sind, ausgewiesen wurden, zu Beschleunigungsgebieten für eine oder mehrere Arten von erneuerbarer Energie erklären“, sofern

- sie „außerhalb von Natura-2000-Gebieten, von Gebieten, die im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind, sowie außerhalb von ausgewiesenen Vogelzugrouten [liegen].“
- „die Pläne zur Ausweisung dieser Gebiete [...] einer strategischen Umweltprüfung [...] unterzogen [wurden].“

<sup>8</sup> Agora Energiewende (2024). Haushaltsnahe Flexibilitäten nutzen Wie Elektrofahrzeuge, Wärmepumpen und Co. die Stromkosten für alle senken können. [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-14\\_DE\\_Flex\\_heben/A-EW\\_315\\_Flex\\_heben\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-14_DE_Flex_heben/A-EW_315_Flex_heben_WEB.pdf)



- „mit den Projekten in diesen Gebieten [...] angemessene und verhältnismäßige Regeln und Maßnahmen umgesetzt [werden], um möglichen nachteiligen Umweltauswirkungen entgegenzuwirken.“

Um das Ziel eines nahezu klimaneutralen Stromsystems bis zum Jahr 2035 zu erreichen, ist eine Verdreifachung der installierten Leistung an Erneuerbaren Energien, und somit eine erhebliche Beschleunigung des Ausbaus, nötig. Parallel dazu hat der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine verdeutlicht, dass Erneuerbaren Energien eine wesentliche Rolle im Bereich der Energiesouveränität zukommt und sie, angesichts rasant gestiegener Preise für fossile Energieträger, preisdämpfend wirken.<sup>9,10</sup> Im Lichte dessen hat die EU mit dem REPowerEU-Paket, der Notfall-Verordnung und der RED III zahlreiche Beschleunigungsmaßnahmen beschlossen. Parallel dazu hat die Bundesregierung unter anderem die Maßnahmen des Oster- und Sommerpaketes umgesetzt, darunter die Festsetzung, dass Erneuerbare Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegen. Dies hat bereits für eine Beschleunigung des Ausbaus gesorgt und spiegelt sich beispielsweise in den Zahlen der Genehmigungen und Inbetriebnahmen von Windenergie- oder Photovoltaikanlagen wider.

Die Herausforderung ist, bei aller Beschleunigung, auch der im Koalitionsvertrag formulierten Zusage gerecht zu werden, die Energiewende an Land und auf See „ohne den Abbau von ökologischen Schutzstandards [zu] forcieren.“

Die Umwandlung der Erneuerbaren-Gebiete in Beschleunigungsgebiete muss gemäß RED III bis zum 21. Mai 2024 erfolgt sein. Sie bewirken einen (weiteren) Paradigmenwechsel im Umweltrecht. So soll sich das Interesse bestimmter Schutzgüter auf dafür vorgesehenen Flächen gegenüber anderen Schutzgütern verstärkt durchsetzen. Neben dem schon gesetzlich bestimmten „überragenden“ Interesse am Ausbau wird nun auch der verfahrensrechtliche Schutz anderer Schutzgüter abgebaut.

Diese Regelungen und die damit verbundenen Erleichterungen in Genehmigungsverfahren haben weitreichende Konsequenzen für den Umwelt- und Naturschutz, sodass sorgfältig durchdachte Instrumente für die Umsetzung vorauszusetzen sind. In den entsprechenden Gesetzentwürfen sind jedoch noch eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe enthalten, die weiterer Konkretisierung bedürfen – etwa mit Bezug zu „höchstwahrscheinlich erhebliche[n] unvorhergesehene[n] nachteilige[n] Auswirkungen.“ Auch die Gebietsarten („sensible Gebiete“) sind aus der Sicht des WWF noch nicht hinreichend genau differenziert. Ebenso bedarf es einer weiteren Konkretisierung der Erheblichkeitsschwelle, die für das Screening-Verfahren relevant ist, welches zum zentralen Beurteilungsinstrument von Umweltauswirkungen werden soll. Weiterhin sind straffe Fristen von 30 bzw. 45 Tagen zur Genehmigung der Projekte innerhalb von Beschleunigungsgebieten vorgegeben, weshalb es aus der Sicht des WWF essentiell ist, dass die zuständigen Behörden entsprechend personell und finanziell aufgestellt sind sowie Verfahren umfassend digitalisiert werden, um diese Fristen auch einhalten zu können.

Sowohl bei der Gebietsausweisung als auch mit Blick auf die Anordnung von Minderungsmaßnahmen spielt die Datenlage eine entscheidende Rolle. Diese ist vielfach jedoch lückenhaft, sodass es in der Logik der RED III schnell zu einer Ausgleichszahlung kommt, ohne dass wirklich sichergestellt ist, dass „keine Verschlechterung“ bzw. ein „guter ökologischer Zustand“ eintritt, wie es die RED III eigentlich vorsieht. Dies gilt umso mehr, da mit den Entwürfen der Umsetzung in Deutschland das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgedreht wird und eine Ausnahmeprüfung innerhalb von

<sup>9</sup> E3G, Ember (2022). More renewables, less inflation. Restoring EU economic stability through investment in renewables. <https://www.e3g.org/wp-content/uploads/E3G-EMBER-Briefing-More-renewables-less-inflation.pdf>

<sup>10</sup> Energy Brainpool (2022). Neue Studie zeigt, dass erneuerbare Energien den Strompreis deutlich senken. <https://blog.energybrainpool.com/neue-studie-zeigt-dass-erneuerbare-energien-den-strompreis-deutlich-senken/>



Beschleunigungsgebieten somit nicht mehr erforderlich ist. Die Feststellung des Verstoßes gegen ein artenschutzrechtliches Verbot kann demnach nicht mehr zur Versagung der Genehmigung führen, sondern führt – bei Nicht-Verfügbarkeit von Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen – direkt zur Ausgleichszahlung.

Aus der Sicht des WWF müssen die Reformen, neben einer deutlichen Verbesserung der rechtlichen Formulierungen, welche in diesem Abschnitt diskutiert werden, deshalb zwingend mit einer rechtlichen Stärkung des Schutzes und der Wiederherstellung der Natur einhergehen. Es bedarf dazu dringend eines bundesweiten, digitalen Portals für Umwelt- und Artenschutzdaten. Die verstärkte Ausrichtung auf den Populationschutz und die Konfliktlösung auf Ebene müssen z.B. durch eine ausdrückliche gesetzliche und planerische Absicherung einer grünen Infrastruktur flankiert werden, für die es noch in dieser Legislaturperiode eine Initiative benötigt.<sup>11</sup> Dafür bedarf es auch, aber nicht nur, der Umsetzung des in Aussicht gestellten Naturflächengesetzes, das die Stärkung und den Ausbau des deutschen Naturschutzflächennetzes entsprechend der internationalen „30x30- Ziele“ beinhaltet. Die Sicherung dieser Flächen ist auch notwendig, um die finanziellen Mittel, die absehbar aus dem Aufbau der Erneuerbaren-Infrastruktur fließen werden, breitenwirksam einsetzen zu können. In diesem Zusammenhang ist auch die zügige Inkraftsetzung der Nationalen Artenhilfsprogramme erforderlich, die dem dauerhaften Schutz von Arten und ihren Lebensräumen sowie der Verbesserung ihres Erhaltungszustandes dienen sollen. Zudem ist die ambitionierte Umsetzung der EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur zwingend, für die ein abschließendes Votum des EU-Ministerrats zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme noch ausstand.

### Speziell zu Offshore-Windenergie: Artikel 10 (§8a WindSeeG)

Der WWF weist darauf hin, dass die Sachlage bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für die Offshore-Windenergie noch differenzierter zu beurteilen ist, als an Land und befürchtet durch diese Regelung sowie den damit verbundenen Entfall der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der artenschutzrechtlichen Prüfung in diesen, teils nicht zentral-voruntersuchten Flächen, eine deutliche Herabsetzung des Umweltstandards. Die Umwandlung fast aller im Flächenentwicklungsplan 2023 (FEP) ausgewiesenen Flächen für die Offshore-Windenergie in Beschleunigungsgebiete ist aus der Sicht des WWF überschießend und kommt zu einem Zeitpunkt, zu dem im parallel laufenden parlamentarischen Verfahren zur Umsetzung der RED III für die Offshore-Windenergie bspw. die Rolle der Pufferzonen und sensiblen Gebiete diskutiert wird. Wie dies mit dem vorliegenden PV-Paket verschnitten wird, ist aus der Sicht des WWF nicht klar. So sind die zur Umwandlung vorgesehenen Gebiete N-13.1 und N-13.2 zumindest teilweise auch Vorbehaltsgebiet für Schweinswale, die nach dem Referentenentwurf zur Umsetzung der RED III für die Offshore-Windenergie unter Verweis auf den Marinen Raumordnungsplan eigentlich als sensibles Gebiet – und somit als Beschleunigungsgebiet ungeeignet - gelten sollen.

Es ist festzuhalten, dass das Genehmigungsverfahren nach Notfall-Verordnung gemäß dem vorliegenden Änderungsantrag noch bis zum 30. Juni 2025 festlegt, dass in ausgewiesenen Windenergiegebieten die UVP entfällt und damit in der Übergangszeit bereits eine Abschwächung der Belange des Natur- und Artenschutzes eintritt. Der WWF ist grundsätzlich der Auffassung, dass die **UVP** ein bewährtes Instrument ist, das eine vorausschauende, kumulative Folgenabschätzung erlaubt und zeitgleich kein Hemmnis für den fristgerechten Ausbau der Offshore-Windenergie darstellt. Ihr sofortiger **Entfall auf derart vielen Flächen ist deshalb nicht zielführend.**

<sup>11</sup> Niebert et al. (2023). Ein Booster für erneuerbare und grüne Infrastruktur. Wie zwei planetare Krisen gemeinsam schneller lösbar werden. <https://table.media/wp-content/uploads/2023/01/Thesenpapier-Beschleunigung-in-Planung-und-Genehmigung-002.pdf>



Zusätzlich sind bei der Umsetzung der RED III – und anders als bei der Notfall-Verordnung – speziell bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten, umweltbezogene Anforderungen an die Flächen zu stellen, wonach Beschleunigungsgebiete prioritär auf vorbelasteten Flächen ausgewiesen werden sollen.<sup>12</sup> Die Umwandlung fast aller Gebiete des FEP 2023 ist nach dem Verständnis des WWF nicht von dieser Regelung gedeckt. Vielmehr hätte vorher eine Identifikation der vorbelasteten und sensiblen Gebiete erfolgen müssen.

Die RED III definiert für das Ausweisen von Beschleunigungsgebieten einen Ermessensspielraum, siehe § 15c Absatz 3 RED: „Auch wenn die Entscheidung über die Größe dieser Gebiete im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt, zielen die Mitgliedstaaten darauf ab sicherzustellen, dass die Gebiete zusammengenommen eine erhebliche Größe aufweisen und zur Verwirklichung der in der vorliegenden Richtlinie dargelegten Ziele beitragen.“ **Bestehende Gebiete können, müssen aber nicht zu Beschleunigungsgebieten erklärt werden. Es geht dem EU-Recht an dieser Stelle um einen Beitrag zur Zielerreichung 2030.** Da bereits der FEP 2023 eine vorausgerichtliche Gesamtleistung von ca. 36,5 GW sichert und die Stoßrichtung durch den Entwurf des FEP 2024 bestätigt wird, welcher ca. 49,5 GW sichern soll, schießt § 8a WindSeeG über die Zielerreichung für 2030 hinaus, selbst wenn man die Gebiete N-3 und N-13.3 herausrechnet. Das entspricht wegen der damit verbundenen Absenkung von Umweltschutzstandards nicht dem Erwägungsgrund 31 der RED III-Novelle, nach welchem die Erklärung eines Beschleunigungsgebiets „ein hohes Umweltschutzniveau gewährleisten“ soll.

Wir raten weiterführend von einer übereilten Umsetzung des § 8a WindSeeG in dieser Form aus folgenden Gründen ab:

1. Es fehlt bislang vollkommen die konkrete, auf alle Energieträger bezogene Flächenpotentialanalyse, die in Art 15b RED zwingend vorgeben ist. Diese ist nachzuholen, bevor weitere Umsetzungsschritte oder Festlegungen erfolgen.
2. Der Gesetzgeber möchte für die Windenergie auf See sofort alle für die Zielerreichung 2030 notwendigen Gebiete nach den Regeln der RED III ausweisen, also den §§ 15c und 16a RED. Dabei wird übersehen, welche Bedeutung eine Differenzierung innerhalb der Systematik der zentral- und nicht zentral-voruntersuchten Flächen des WindSeeG hätte. **Es müsste mit Blick auf den § 8a WindSeeG zumindest sichergestellt werden, dass allerhöchstens Flächen, die im FEP 2023 ausgewiesen und zentral-voruntersucht wurden, umgewandelt werden können. Das genau leistet der vorgeschlagene § 8a WindSeeG nicht.** Die Anknüpfung an die zentral-voruntersuchten Flächen wäre mit wenig Änderungen des Verwaltungsablaufs verbunden, weil schon heute bei zentral-voruntersuchten Flächen die Genehmigung nach Eingang der Unterlagen innerhalb von 12 Monaten erteilt werden soll (§ 70 Abs. 3 WindSeeG, aktuelle Fassung).

Der Weg für die Beschleunigung des Ausbaus der Offshore-Windenergie ist vom Gesetzgeber vor Jahren durch das Instrument der zentralen Voruntersuchung eingeschlagen worden. Für diese Flächen sind die Daten für die Beurteilung der „erheblichen Umweltauswirkungen“ größtenteils vorhanden, das komplizierte Screening-Verfahren des Art. 16a RED ließe sich durch diese Maßnahme leichter umsetzen. Aus der Sicht des WWF ist – jedenfalls aus der Gesetzesbegründung – nicht ersichtlich, wie die Anknüpfung an alle FEP-Flächen angesichts der herabgesetzten Schutzwirkung bei bereits bestehenden Gebieten zu

---

<sup>12</sup> Stiftung Umweltenergie recht (2024). Die Beschleunigungsgebiete nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie Handlungsnotwendigkeiten und -spielräume bei der Umsetzung in nationales Recht. [https://stiftung-umweltenergie-recht.de/wp-content/uploads/2024/02/Stiftung\\_Umweltenergie recht\\_WueStudien\\_35\\_Die-Beschleunigungsgebiete-nach-der-Erneuerbare-Energien-Richtlinie.pdf](https://stiftung-umweltenergie-recht.de/wp-content/uploads/2024/02/Stiftung_Umweltenergie recht_WueStudien_35_Die-Beschleunigungsgebiete-nach-der-Erneuerbare-Energien-Richtlinie.pdf)



rechtfertigen wäre. Hinzu kommt, dass für alle Flächen, auch im FEP 2024, die Notfallverordnung weiter gelten soll, denn in § 72a WindSeeG wird eingefügt: „Die Bestimmungen der Absätze 1 und 2 gelten vorrangig zu den §§ 70a und 70b“ (Ausschussdrucksache 20(25)593. Das bedeutet, dass für die Flächen im FEP 2022, 2023 und 2024 vorrangig nach den Regeln der Notfall-Verordnung zu genehmigen ist, und zwar bis zum 30. Juni 2025. In absehbarer Zeit gelten damit sowohl der Wegfall der UVP ohne Auffangmöglichkeit durch ein Screening, was mindestens die Anknüpfung an zentral-voruntersuchte Flächen umso notwendiger macht.

3. Durch die Umwandlung fast aller Gebiete im FEP 2023, wie im Solarpaket I nun vorgeschlagen, kommt es aus der Sicht des WWF zu einer doppelten Absenkung des Schutzniveaus. Zum einen, weil die absolute Sperrwirkung nicht greift. Denn durch die Festlegung, dass diese bestehenden Gebiete umgewandelt werden, erfolgt aus der Sicht des WWF keine Gebietsauswahl nach RED III. Diese würde die Feststellung treffen, wo vorbelastete und sensible Gebiete liegen und ob erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Für den FEP 2023 ist dies auf Ebene geklärt: Die Strategische Umweltprüfung kommt zu dem Ergebnis, dass weder durch die Festlegung der Flächen N-21 und N-22 noch durch die Erweiterung der Fläche N-11.1 zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Allerdings wurden in früheren Planungsabschnitten bzw. für andere Gebiete und Infrastruktur erhebliche Umweltauswirkungen nicht verneint, sondern „Festlegungen im FEP zur bestmöglichen Vermeidung und Verminderung dieser Auswirkungen“ getroffen. Zweitens, weil Beschleunigungsgebiete unter die Vermutungsregel gesetzt werden, dass Minderungsmaßnahmen ausreichen, um nachteilige Umweltschutzwirkungen auszuschließen. Die Einhaltung von Umweltfachrecht wird somit aus der Sicht des WWF materiell nicht mehr geprüft. Mögliche Streitigkeiten werden damit in ein neues Rechtsgebiet verlagert – konkret in Richtung der CEF-Maßnahmen (Sicherung der dauerhaften ökologischen Funktion / Minderung am Standort). Durch diese Fiktion bleibt aus der Sicht des WWF zudem die Genehmigungsfestigkeit bis zum Entscheid über die Genehmigung – und damit einem sehr späten Zeitpunkt im Verfahren – offen, wodurch auch Investitionsunsicherheit auf Seiten der Betreiber entstünde.

## Kontakt

WWF Deutschland | Reinhardtstr. 18 | 10117 Berlin  
Lobbyregister-Nr.: R001579

[klimaschutz.energiepolitik@wwf.de](mailto:klimaschutz.energiepolitik@wwf.de)