

## B e r i c h t

des Umwelt- und Bauausschusses

betr. Freiflächenphotovoltaik auf kircheneigenen Landflächen

Leer, 3. November 2023

**I.****Auftrag**

Die 26. Landessynode hatte während ihrer VIII. Tagung in der 36. Sitzung am 11. Mai 2023 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den vom Landeskirchenamt vorgelegten Entwurf eines Klimaschutzgesetzes (Aktenstück Nr. 33 C) auf Antrag der Synodalen Dr. Siegmund, ergänzt durch Zusatzanträge, folgenden Beschluss gefasst:

*"Das Aktenstück Nr. 33 C, die Redebeiträge der Aussprache dazu sowie die Anträge der Synodalen Müller-Brandes und Thiele werden dem Umwelt- und Bauausschuss (federführend), dem Rechtsausschuss und dem Finanzausschuss zur Beratung überwiesen.*

*Eine Rückmeldung der mitberatenden Ausschüsse an den Umwelt- und Bauausschuss soll bis zum 15. September 2023 erfolgen.*

*... "*

(vgl. Beschlussammlung der VIII. Tagung Nr. 3.10)

Im Kontext der Beratungen zum Klimaschutzgesetz sowie im Blick auf das Aktenstück Nr. 33 B welches auch Photovoltaik auf Dächern kirchlicher Gebäude behandelte, hat der Umwelt- und Bauausschuss festgestellt, dass derzeit noch keine Empfehlung zum Einsatz von Freiflächenphotovoltaik auf kircheneigenen Landflächen vorliegt.

Der Umwelt- und Bauausschuss hat sich deshalb in seiner 22. Sitzung am 20. Juni 2023 mit dieser Frage gesondert und ausführlich beschäftigt. Aus den beteiligten Ausschüssen lagen bis zu diesem Termine keine Rückmeldungen zu dieser Thematik vor. Es ergibt sich folgender Beratungsstand.

## II.

### **Ausgangslage**

Die Zahl und Größe der in Planung bzw. bereits in Betrieb befindlichen Freiflächenphotovoltaikanlagen in Niedersachsen steigt derzeit sprunghaft an. Die Ursachen hierfür sind vielfältig.

Die Bemühungen zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele wurden durch die vom Ukrainekrieg ausgelöste Energiekrise deutlich verstärkt. Dies gilt insbesondere für die Erzeugung regenerativer Energien. Dem trägt die Neuordnung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), aber auch ein neues Landesraumordnungsprogramm in Niedersachsen Rechnung.

Der Einsatz von Freiflächenphotovoltaik ist Teil der Klimaschutzstrategie Niedersachsens. Bis zum Jahr 2035 sollen 15 Gigawatt Strom über Freiflächenphotovoltaik produziert werden. Im Vergleich: Über Photovoltaik auf Dachflächen sollen bis zu diesem Zeitpunkt 50 Gigawatt Strom erzeugt werden. Der Flächenbedarf wird bis zu 22 500 Hektar betragen. Dabei müssen Freiflächenphotovoltaikanlagen nicht zwingend auf landwirtschaftlich genutzten Flächen errichtet werden, denkbar sind auch bereits versiegelte Flächen wie Parkplätze oder Deponiestandorte. Angesichts der angestrebten Größenordnungen ist jedoch auch mit einem erheblichen Rückgriff auf landwirtschaftliche Flächen zu rechnen.

Die Energiegewinnung auf Freiflächen ist wirtschaftlicher als auf Dachflächen. Die geringeren und weiter sinkenden Realisierungskosten bei steigender Moduleffizienz, aber auch die Größe der Anlagen und die Möglichkeit CO<sub>2</sub>-Zertifikate zu erwerben sowie die Förderung nach dem EEG machen sie insbesondere für Investoren interessant.

Eine Förderung von Freiflächenphotovoltaik nach dem EEG ist in einer Vielzahl von Fällen möglich: Auf bereits versiegelten sowie auf Konversionsflächen, in einem 500 m breiten Streifen entlang Straßen und Schienen aber auch auf Acker- und Grünland, sofern dieses sich in einem benachteiligten Gebiet befindet und ein Bebauungsplan vorliegt. Die Kommunen können den Ausbau der Freiflächenphotovoltaik in der Regel durch eine zügige Bauleitplanung unterstützen. Lediglich im Landesraumordnungsprogramm vorgesehene Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft sollen nicht in Anspruch genommen werden.

Bereits jetzt versuchen eine ganze Reihe von Entwicklungsgesellschaften Vorverträge zur Überlassung interessanter Flächen abzuschließen und treten auch an Kirchengemeinden heran.

### **III.**

#### **Zielkonflikte**

Für den Einsatz von Freiflächenphotovoltaik auf kircheneigenen Landflächen sprechen im Wesentlichen drei Gründe:

1. Auch die Landeskirche will durch die Erzeugung regenerativer Energien einen Beitrag zum Klimaschutz und zur Versorgungssicherheit leisten. Das geplante Klimaschutzgesetz verpflichtet die Kirchenkreise deshalb ausdrücklich in ihren Klimaschutzkonzepten Strategien zur Erzeugung regionalen Stroms zu entwickeln. Die Bereitstellung von Kirchenland für Freiflächenphotovoltaikanlagen könnte ein Baustein hierzu sein.
2. Die Landeskirche verfügt über die hierzu notwendigen Ressourcen. Allein die kirchlichen Körperschaften der hannoverschen Landeskirche verfügen über fast 37 000 Hektar land- und forstwirtschaftlich nutzbare Fläche in Niedersachsen. Ein nicht unerheblicher Anteil hiervon dürfte für die Errichtung von Freiflächenphotovoltaikanlagen grundsätzlich geeignet und als Pachtflächen für Investoren interessant sein. Angesichts der hohen Investitionskosten und des unternehmerischen Aufwands wird vermutlich nur eine sehr geringe Zahl an Kirchengemeinden oder Kirchenkreisen in der Lage sein, eigene Anlagen zu betreiben.
3. Bei einer Verpachtung von landwirtschaftlichen Flächen für die Errichtung von Photovoltaikanlagen lassen sich erheblich höhere Pachtpreise erzielen als bei einer landwirtschaftlichen Nutzung. Derzeit liegt der Preis bei Freiflächenphotovoltaik im Schnitt bei 3 500 Euro pro Hektar im Vergleich zu 200 bis 1 000 Euro pro Hektar je nach Wertigkeit der Fläche bei einer Nutzung als Acker- oder Grünland. Angesichts sinkender Zuweisungsmittel dürfte dies allein schon für viele Kirchenkreise ein Anreiz zur Bereitstellung von Flächen für Photovoltaik sein.

Die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen für Photovoltaikanlagen ist allerdings auch mit Nachteilen und Risiken verbunden und kann durchaus kritisch gesehen werden:

1. Landwirtschaftliche Nutzfläche ist nicht vermehrbar und die vorhandene Fläche soll eine Vielzahl von Bedürfnissen befriedigen. So werden nicht nur Nahrungs- und Futtermittel auf ihr produziert, sondern zunehmend auch Industriegrundstoffe (Nachwachsende Rohstoffe als Ersatz für Petrochemie) und Energiepflanzen. Landwirtschaftlichen Nutzflächen werden außerdem für Ökosystemleistungen benötigt. So sollen bis zum Jahr 2030 in Niedersachsen 44 000 Hektar u.a. für die Moorbodenvernässung bereitgestellt werden. Landwirtschaftliche Flächen werden zudem für die Erzeugung von Windenergie benötigt und es gehen jährlich ca. 2 400 Hektar für Wohnbebauung, Gewerbeansiedlung und Infrastrukturmaßnahmen verloren. Hinzu kommt, dass der

Flächenbedarf einer nachhaltigen Landwirtschaft durch extensivere Bewirtschaftung sowie Maßnahmen zum Erhalt von Biodiversität, für Wasser und Bodenschutz gegenüber einer rein ertragsorientierten Bewirtschaftung höher ist. Der Flächenbedarf für Photovoltaik (22 500 Hektar bis zum Jahr 2035 s.o.) verschärft damit die ohnehin schon vorhandene Flächenknappheit. Die Auswahl sollte deshalb auch danach getroffen werden, wie gut der Standort für die primäre Lebensmittelproduktion geeignet ist, um die begrenzten Flächen optimal zu nutzen.

2. Die zunehmende Flächenknappheit bei gleichzeitig hoher Vergütung für nicht landwirtschaftliche Nutzung von Flächen lässt sowohl die Pacht als auch die Kaufpreise steigen. Viele kleine und mittlere Betriebe können in diesem Wettbewerb nicht mithalten. Die hannoversche Landeskirche trägt Verantwortung für ihre Pächter, insbesondere für bäuerliche Familienbetriebe als Teil des Gemeinwesens und sollte die bereits bestehende Preisspirale nicht zusätzlich befördern.
3. Mit der Verpachtung von Ackerflächen zur Errichtung von Photovoltaikanlagen ist nach derzeitiger Rechtslage der Verlust des Ackerlandstatus verbunden. Nach Ablauf der Pachtzeit gelten die Flächen gegenwärtig als Grünland ohne Möglichkeit des Umbruchs. Hiermit wäre in der Regel ein erheblicher Wertverlust der Flächen verbunden. Unabhängig davon erhält die Fläche z. B. durch die Bauleitplanung einen anderen Status. Sie gilt nicht mehr als landwirtschaftliche Fläche. Ob diese Regelungen nach Ablauf der Pachtzeit noch Bedeutung haben werden, ist derzeit nicht abzusehen. Mit einem möglichen Wertverlust der Fläche sollte jedoch gerechnet werden.
4. Der Einfluss insbesondere großer eingezäunter Photovoltaikanlagen auf die Flora und Fauna eines Standorts ist noch weitgehend unklar. Sowohl positive als auch negative Effekte sind denkbar, immer auch in Abhängigkeit von der vorherigen Nutzung. So könnte die extensive Grünlandnutzung der Flächen die Biodiversität des Standorts verbessern. Negative Faktoren wären die starke Bodenbeschattung bei schmalen Reihenabständen aber auch Beeinträchtigungen durch Reflexionsflächen und eine Barrierewirkung der notwendigen Einzäunung für größere Wildtiere.
5. Das Landschaftsbild hat für viele Menschen im Blick auf Erholungswert und Lebensqualität eine sehr hohe Bedeutung. Große Photovoltaikanlagen, aber auch kleinere Anlagen in räumlicher Nähe greifen trotz der geforderten Eingrünung durch ihre optische Fernwirkung erheblich in das Landschaftsbild ein. Sie können zu einer technischen Überprägung der Landschaft führen, die von der Wohnbevölkerung als Bruch mit der landschaftlichen Entwicklung und Heimatverlust wahrgenommen wird. Nach anfänglichem Wohlwollen sinkt schon jetzt die Akzeptanz der Bevölkerung für Freiflächenphotovoltaik.

#### **IV. Empfehlungen**

Die Durchführungsbestimmungen zur Verpachtung von Kirchenland legen fest, dass die Auswahl der Pächter nach kirchlichen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Belangen vorgenommen werden soll. Dies stellt klar, dass eine Verpachtung von Kirchenland nicht nur den wirtschaftlichen Interessen einer Kirchengemeinde bzw. eines Kirchenkreises dienen, sondern in Verantwortung für die Schöpfung und das Gemeinwesen erfolgen soll. Die oben genannten Zielkonflikte müssen deshalb im Einzelfall gegeneinander abgewogen werden.

Unproblematisch ist eine Nutzungsüberlassung für die Errichtung und den Betrieb einer Photovoltaikanlage bei:

- bereits versiegelten und Konversionsflächen
- Flächen niedriger Bonität in direkter Nähe zu Autobahnen und Schienenwegen
- schlecht verpachtbaren Flächen
- kleinen Flächen inmitten eines geplanten Solarparks

Problematisch ist eine Verpachtung

- von Ackerflächen guter Bonität und mit ausreichender Wasserversorgung
- von Flächen mit Sonderkulturen
- bei einem erheblichen Eingriff in bestehende Biotopverbände
- bei erheblichem örtlichen Widerstand

Für die Einzelfallentscheidung ist eine Stellungnahme des landeskirchlichen Grundstückssachverständigen unbedingt einzuholen. Da die angebotenen Pachtverträge häufig Klauseln zum Nachteil des Verpächters enthalten, ist außerdem eine rechtliche Prüfung vorzunehmen und meist eine Nachverhandlung der Vertragskonditionen erforderlich.

#### **V. Fazit**

Der Ausbau der Solarenergie ist ein wichtiger Baustein zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele. Dem Einsatz von gebäudegebundener Solarenergie ist dabei der Vorrang zu geben. Es ist allerdings absehbar, dass die angestrebten Ausbauziele allein hierdurch nicht zu erreichen sind. Der Einsatz von Freiflächenphotovoltaik ist deshalb unabdingbar. Die hannoversche Landeskirche will einen Beitrag zur Erzeugung regenerativer Energien

leisten. Neben der Zurverfügungstellung von Flächen zur Erzeugung von Windenergie, gehört dazu auch die Bereitstellung von Kirchenland für Freiflächenphotovoltaik. Dies sollte jedoch nicht unreflektiert geschehen. Landwirtschaftliche Flächen mit hoher Bonität sollten weiter für die landwirtschaftliche Produktion vorgehalten werden. Ein möglicher Wertverlust von Flächen bei einer dauerhaften Umwandlung von Ackerland in Grünland muss unbedingt in die wirtschaftliche Betrachtung einbezogen werden. Und nicht zuletzt sollte die Akzeptanz einer solchen Anlage in der Wohnbevölkerung unbedingt in den Blick genommen werden. Unabhängig davon, ob Kirchenland betroffen ist, sollten sich die Kirchengemeinden in die Planungen von Solarparks vor Ort einbringen, und dazu beitragen angepasste Lösungen für das Gemeinwesen herbeizuführen.

## **VI. Anträge**

Der Umwelt- und Bauausschuss stellt daher folgende Anträge:

Die Landessynode wolle beschließen:

1. *Die Landessynode nimmt den Bericht des Umwelt- und Bauausschusses betr. Freiflächenphotovoltaik auf kircheneigenen Landflächen (Aktenstück Nr. 33 D) zustimmend zur Kenntnis.*
2. *Die Landessynode bittet das Landeskirchenamt den Kirchenkreisen und Kirchengemeinden zeitnah Empfehlungen zum Einsatz von Freiflächenphotovoltaik auf kircheneigenen Landflächen zur Verfügung zu stellen und auf Beratungsangebote hinzuweisen.*

Dr. Siegmund  
Vorsitzende