

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung  
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT  
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage des Abgeordneten André Hüttemeyer (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung

**„Teil-Privilegierung“ für Freiflächen-Photovoltaikanlagen: Wie schätzt die Landesregierung die Auswirkungen auf Niedersachsen ein?**

Anfrage des Abgeordneten André Hüttemeyer (CDU), eingegangen am 17.02.2023 - Drs. 19/598 an die Staatskanzlei übersandt am 20.02.2023

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung vom 15.03.2023

**Vorbemerkung des Abgeordneten**

Am 30.11.2022 hat der Bundestag mit den Stimmen der regierungstragenden Fraktionen und der Fraktion Die Linke den „Entwurf eines Gesetzes zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht“ angenommen. Unter anderem wurde in § 35 Abs. 1 Nr. 8 Baugesetzbuch (BauGB) eine Vorschrift aufgenommen, der zufolge Freiflächen-Photovoltaikanlagen auf einer Fläche längs von Autobahnen und Schienenwegen des übergeordneten Netzes im Sinne des § 2 b des Allgemeinen Eisenbahngesetzes mit mindestens zwei Hauptgleisen und in einer Entfernung von bis zu 200 m privilegiert errichtet werden können (sogenannte eingeschränkte Außenbereichsprivilegierung). Als Begründung für eine mögliche Belegung dieser Flächen mit Photovoltaikanlagen auch ohne vorherige Durchführung eines Planverfahrens nennt der Gesetzgeber, dass „diese Flächen entlang von Autobahnen und Schienenwegen (...) ohnehin durch optische und akustische Belastungen vorgeprägt“ sind (vgl. Bundestagsdrucksache 20/4704).

**Vorbemerkung der Landesregierung**

Seit dem 1. Januar 2023 sind durch die Einführung von § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB PV-Freiflächenanlagen baurechtlich privilegiert, wenn sie auf einer Fläche 200 m längs von Autobahnen und mehrgleisigen Schienenwegen des übergeordneten Netzes gebaut werden. Für die Errichtung der Anlagen besteht damit nicht mehr das Erfordernis einer Bauleitplanung. Die sogenannte Privilegierung der Vorhaben im Außenbereich bedeutet aber nicht, dass diese Vorhaben an beliebiger Stelle im Außenbereich der Gemeinde verwirklicht werden können. Ihre Zulässigkeit setzt u. a. voraus, dass öffentliche Belange nicht entgegenstehen (§ 35 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 BauGB). Zu den öffentlichen Belangen gehören etwa der Naturschutz und Darstellungen des Flächennutzungsplans der Gemeinde. Die Zulassung privilegierter Vorhaben ist ausgeschlossen, wenn diese den Darstellungen des Flächennutzungsplans widersprechen. Im Übrigen wird über die Zulässigkeit privilegierter Vorhaben im Außenbereich von der Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde entschieden (§ 36 BauGB). Wenn die Gemeinde durch das Ersuchen der Genehmigungsbehörde zur Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens von einem zulässigen privilegierten Vorhaben erfährt, das ihren planerischen Vorstellungen nicht entspricht, kann sie von ihrer Möglichkeit Gebrauch machen, durch die Aufstellung eines Bebauungsplans die planungsrechtlichen Grundlagen für die Zulässigkeit derartiger Vorhaben zu ändern und zur Sicherung der Planung die Mittel der Veränderungssperre oder der Zurückstellung von Baugesuchen zu ergreifen.

**1. Wie groß ist in Niedersachsen der Umfang der Flächen entlang von Autobahnen und Schienenwegen, für die seit dem 01.01.2023 eine eingeschränkte Außenbereichsprivilegierung für Photovoltaikanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB gilt? Bei welchem Anteil dieser Flächen handelt es sich dabei um landwirtschaftliche Flächen?**

Der Landesregierung liegen keine Daten vor, aus denen sich der Umfang der Flächen entlang von Autobahnen und Schienenwegen, für die seit dem 1. Januar 2023 eine eingeschränkte Außenbereichsprivilegierung für Photovoltaikanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB gilt, hinreichend bestimmen lässt. Ebenso wenig ist auf der Grundlage der verfügbaren Daten bestimmbar, bei welchem Anteil dieser Flächen es sich um landwirtschaftlich genutzte Flächen handelt.

**2. Wie hat sich Niedersachsen im Bundesrat (Ausschüsse, Plenum) zu diesem Gesetzentwurf verhalten?**

Die Sitzungen der Ausschüsse des Bundesrates sind nicht öffentlich und somit grundsätzlich vertraulich. Das Abstimmungsverhalten der Niedersächsischen Landesregierung in den Plenarsitzungen des Bundesrates wird auf der Website der Niedersächsischen Staatskanzlei im Anschluss an die jeweilige Sitzung veröffentlicht. Der in Rede stehende Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages wurde in der Drucksache 638/22 in der 1 029. Sitzung des Bundesrates am 16. Dezember 2022 unter TOP 23 beraten. Das Abstimmungsverhalten Niedersachsens lautete wie folgt:

- keine Anrufung VA wie Drs. 638/1/22 Ziff. 1,
- Entschließung fassen wie Drs. 638/1/22 Ziff. 2 bis 4, aber Nein zu Ziff. 3 und
- Enthaltung zu den Ziff. 2 b und 4.

**3. Teilt die Landesregierung die Auffassung des Bundesgesetzgebers, dass Flächen entlang von Autobahnen und Schienenwegen durch optische und akustische Belastungen so vorgeprägt sind, dass dort die Erzeugung von Nahrungsmitteln für die menschliche Ernährung beeinträchtigt ist und keinen Vorrang mehr genießen sollte?**

Die Landesregierung teilt die Auffassung der Bunderegierung, dass Flächen entlang von Verkehrs- und Schienenwegen von diesen optisch und akustisch beeinträchtigt werden. Sie hat keine Kenntnis davon, dass der Bundesgesetzgeber die Erzeugung von Nahrungsmitteln auf Flächen entlang von Autobahnen und Schienenwegen durch optische und akustische Belastungen für beeinträchtigt hält.

Die Nutzung von Flächen für die Erzeugung von Energie durch Freiflächensolaranlagen sollte nach Auffassung der Landesregierung auf Böden gelenkt werden, die für den Schutz der Biodiversität oder für sonstige Nutzungen, insbesondere die Produktion von Nahrungsmitteln, weniger geeignet sind. Eine Belastung durch Schadstoffeinträge kann bei der Bestimmung dieser Flächen durch die zuständigen Entscheidungsträger einen Aspekt darstellen, ebenso eine (optisch) zerschneidende Wirkung durch Infrastrukturanlagen (Landschaftsbild/Naturschutz/Erholung) sowie akustische Emissionen von Verkehr (Erholung/Umweltschutz).

**4. Welche Wirkung wird nach Auffassung der Landesregierung von der eingeschränkten Außenbereichsprivilegierung für Photovoltaikanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB auf den Wettbewerb um landwirtschaftliche Flächen in Niedersachsen ausgehen?**

Der Landesregierung liegen keine Daten vor, auf deren Grundlage sich abschätzen lässt, in welchem Umfang die Außenbereichsprivilegierung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB zu einem Zubau von Freiflächenphotovoltaikanlagen führen wird. Ebenfalls ist nicht abschätzbar, ob der Zubau auf den privilegierten Flächen zusätzlich zu dem im Übrigen zu erwartenden Zubau von Freiflächenphotovoltaikanlagen erfolgen wird oder zu einer Priorisierung der privilegierten Flächen als Standort für Erzeugungsanlagen führt, die sonst an anderer Stelle realisiert werden würden. Eine Abschätzung, ob und gegebenenfalls welche Auswirkungen § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB auf den Wettbewerb um landwirtschaftliche Flächen in Niedersachsen haben wird, kann daher nicht getroffen werden.

**5. Welche Auswirkungen hat nach Auffassung der Landesregierung die eingeschränkte Außenbereichsprivilegierung für Photovoltaikanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB auf die ökonomische Attraktivität und auf die Ausbauziele der Bundesregierung hinsichtlich des vor rund einem Jahr verkündeten vorrangigen Ausbaus von Freiflächen-Photovoltaik auf landwirtschaftlich genutzten Moorböden?**

Eine Verkündung der Bundesregierung, dass ein Ausbau von Freiflächen-Photovoltaik vorrangig auf landwirtschaftlich genutzten Moorböden erfolgen soll, ist der Landesregierung nicht bekannt.

Gemäß § 37 Abs.1, Nr. 3 Buchst. e i. V. m. § 38 b Abs. 1 Satz 3 EEG 2023 erhalten Solaranlagen auf dauerhaft wiedervernässten Moorböden in der Ausschreibung zusätzlich zu dem im Gebot anzulegenden Wert einen Bonus in Höhe von 0,5 Cent/kWh. Dieser gegenüber Freiflächensolaranlagen auf anderen Flächen erhöhte Vergütungsanspruch ist von den Festlegungen des § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB nicht berührt.

**6. Steht die eingeschränkte Außenbereichsprivilegierung für Photovoltaikanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB nach Auffassung der Landesregierung im Einklang mit Ziel 14 der Vereinbarung zum „Niedersächsischen Weg“, das besagt, dass „die Neuversiegelung von Flächen in Niedersachsen ... bis zum Jahr 2030 auf unter drei Hektar pro Tag und in den Folgejahren weiter auf Netto-Null bis spätestens zum Jahr 2050 reduziert“ werden soll?**

Der Versiegelungsgrad einer genutzten Fläche bestimmt sich nach dem Anteil der tatsächlich versiegelten Fläche, die infolge der Versiegelung nicht mehr für den Wasserkreislauf und den Gasaustausch zur Verfügung steht. Bei Freiflächen-Photovoltaikanlagen liegt der Versiegelungsgrad im unteren einstelligen Prozentbereich. Bei Anlagen der Agri-Photovoltaik, in denen weiterhin eine landwirtschaftliche Nutzung der Flächen erfolgen kann, ist der Anteil geringer. Ziel 14 der Vereinbarung zum „Niedersächsischen Weg“ zielt auf Nutzungen mit einem hohen Versiegelungsgrad, vor allem auf Gewerbe- und Verkehrsflächen. Von § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB sind entsprechend nur geringe Auswirkung auf das Ziel 14 der Vereinbarung zum „Niedersächsischen Weg“ zu erwarten.

**7. Umweltminister Christian Meyer und Landwirtschaftsministerin Miriam Staudte haben in einer gemeinsamen Pressemitteilung vom 05.12.2022 darauf hingewiesen, dass Ackerböden davor geschützt werden müssten, als Flächen für andere Zwecke in Anspruch genommen zu werden. Steht nach Auffassung der Landesregierung die eingeschränkte Außenbereichsprivilegierung für Photovoltaikanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB im Einklang mit den o. g. Aussagen von Minister Meyer und Ministerin Staudte?**

Im Rahmen des „Niedersächsischen Weges“ setzt sich die Landesregierung dafür ein, die Flächenneuanspruchnahme und vor allem -versiegelung, insbesondere auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, zu reduzieren. Dazu gehört, dass notwendige Inanspruchnahmen, etwa für Siedlungen, Verkehrsinfrastruktur und erneuerbare Energien, nach Möglichkeit auf Flächen gelenkt werden, die für die landwirtschaftliche Produktion von eher untergeordneter Bedeutung sind. Randstreifen von Verkehrsflächen eignen sich aus Bodenschutzsicht insbesondere als Standort für Freiflächenphotovoltaikanlagen, wenn sie nicht landwirtschaftlich genutzt werden und durch anthropogene Einflüsse bereits stark überprägt sind.

- 8. Im Eckpunktepapier zu Ziel 14 des Niedersächsischen Weges wird empfohlen, das Flächenmanagement zu stärken und die Kommunen bei dieser Aufgabe verstärkt zu unterstützen. Wie beurteilt die Landesregierung im Lichte dieser Empfehlung die eingeschränkte Außenbereichsprivilegierung für Photovoltaikanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB?**

Das im Eckpunktepapier zu Ziel 14 des „Niedersächsischen Weges“ genannte Flächenmanagement soll die Kommunen über die Erhebung, Analyse und Bewertung ihrer Entwicklungspotenziale verstärkt unterstützen. Ziel des Flächenmanagements ist auch die Förderung regionaler Kooperation, also die Zusammenarbeit der Planungsträger über kommunale Grenzen hinaus. Dieses Modell des Flächenmanagements soll laut Eckpunktepapier zu Ziel 14 auch auf den Ausbau erneuerbarer Energien angewendet werden.

- 9. Haben nach Auffassung der Landesregierung kommunale Entscheidungsträger trotz der eingeschränkten Außenbereichsprivilegierung für Photovoltaikanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB weiterhin die Möglichkeit, die Errichtung von Photovoltaikanlagen gezielt auf Flächen zu lenken, die für die Erzeugung von Nahrungsmitteln für die menschliche Ernährung von untergeordneter Bedeutung sind?**

Außerhalb der in § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB genannten Flächen sind Freiflächen-PV-Anlagen in der Regel nur auf Grundlage einer Bauleitplanung zulässig, welche die Anlagen vorsieht. Die Zuständigkeit der Gemeinden für die Bauleitplanung ist von § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB unberührt. Die Steuerung der Freiflächenanlagen auf geeignete Flächen durch die Bauleitplanung kann weiterhin erfolgen.

Anders als bei Windkraftanlagen besteht für nach § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB privilegierte PV-Anlagen dabei nicht die Möglichkeit, über Darstellungen im Flächennutzungsplan diese Anlagen an anderer Stelle auszuschließen (Ausschlusswirkung). Nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ist eine Konzentrationsplanung nur für privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB möglich.

- 10. Im Koalitionsvertrag der rot-grünen Landesregierung ist zu lesen, dass 0,5 % der Landesfläche naturverträglich und flächenschonend für Freiflächen- und Agri-Photovoltaikanlagen eingesetzt werden sollen. Werden die jetzt auf der Grundlage von § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB für Photovoltaikanlagen privilegiert zur Verfügung stehenden Flächen auf das 0,5 %-Flächenziel der Landesregierung angerechnet? Falls ja, wäre mit den Flächen entlang von Autobahnen und Schienenwegen das 0,5 %-Ziel der Landesregierung bereits erfüllt? Falls nein, warum nicht?**

Die Umstellung der Energieproduktion auf erneuerbare Quellen erfordert neben einem Ausbau der Windenergie einen Zubau von Photovoltaikanlagen mit einer installierten Leistung von 65 GW bis 2035. Für die Errichtung der Anlagen sollen vor allem Gebäude und sonstige bauliche Anlagen in Anspruch genommen werden, also etwa Dächer, Parkplätze, asphaltierte Flächen usw. Die Flächenangabe von 0,5 % umfasst alle Freiflächen, die für die Nutzung durch Photovoltaikanlagen ausgewiesen sind oder mithilfe der Privilegierung genehmigt wurden und somit für die Nutzung tatsächlich zur Verfügung stehen. Soweit die durch § 35 Abs. 1 Nr. 8 BauGB erfassten Flächen diese Kriterien erfüllen, sind diese in die Zielfläche einzurechnen. Die Umsetzung und Ausgestaltung des Ziels, 0,5 % der Landesfläche naturverträglich und flächenschonend für Freiflächen- und Agri-Photovoltaikanlagen einzusetzen, ist dem Gesetzgeber vorbehalten.

(Verteilt am 22.03.2023)