

# Stellungnahme zum Entwurf des Landes-Raumordnungsprogramms für das Land Niedersachsen



Der Klimawandel schreitet immer schneller voran und seine Folgen sind schon heute auf der ganzen Welt und speziell auch in Niedersachsen spürbar. Der Ausbau der erneuerbaren Energien stellt auf dem Weg zur Klimaneutralität ein Kernelement der Energiewende dar. Für Niedersachsen ist die Windenergie eine tragende Säule der Energiewende. Windenergie ist kostengünstig, klimafreundlich und hat auch wirtschaftspolitisch eine hohe Bedeutung erlangt<sup>1</sup>. Jedoch gefährden der dramatische Einbruch der Ausbauzahlen für Windenergieanlagen (WEA) in den letzten Jahren und die Hürden für das Repowering von veralteten WEA die Energiewende. Mehr als die Hälfte der aktuell installierten Windleistung muss bis 2030 aus Altersgründen wieder abgebaut werden. Wenn jetzt nicht kräftig gegengesteuert wird, wird Niedersachsen die notwendige Energiewende verfehlen. Der Landtag hat mit dem niedersächsischen Klimagesetz bereits den ersten Schritt gemacht. Nun ist es möglich, mit dem Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) einen weiteren Schritt in Richtung Klimaneutralität zu gehen. Der aktuelle Entwurf des LROP ist in der aktuellen Fassung noch nicht ausreichend, um den notwendigen Ausbau erneuerbarer Energien entscheidend voran zu treiben. Daher stellen wir von FFF die folgenden Forderungen für die Anpassung des LROP-Entwurfs (LROP-E).

## 1. Abschnitt 4.2.1 Ziffer 01

*„Um den weiteren Ausbau der Windenergie an Land sicherzustellen, sollen bis 2030 1,4 Prozent der Landesfläche für die Windenergienutzung gesichert werden.*

*„Ab 2030 sollen 2,1 Prozent der Landesfläche für die Windenergienutzung gesichert werden.*

Im niedersächsischen Klimagesetz (NKlimaG) vom 10.12.2020 ist unter § 3 Niedersächsische Klimaschutzziele Ziffer 3 festgesetzt, den Energiebedarf in Niedersachsen bilanziell durch erneuerbare Energien bis zum Jahre 2040 zu decken<sup>2</sup>. Zu dem Veröffentlichungszeitpunkt des Entwurfs des LROP-E lag lediglich der Gesetzesentwurf des NKlimaG vor, in welchem § 3 Ziffer 3 der aktuellen rechtsgültigen Fassung nicht berücksichtigt ist<sup>3</sup>. In diesem Gesetzesentwurf ist noch eine Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien bis 2050 festgelegt. Da die im NKlimaG festgelegten Ziele Rechtsgültigkeit haben, muss das LROP entsprechend angepasst werden, damit diese Klimaschutzziele auch erreicht werden können.

In dem vom niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (MU) in Auftrag gegebenen Gutachten „Szenarien zur Energieversorgung in Niedersachsen im Jahr 2050“ wird das Szenario „Niedersachsen 100 Prozent Erneuerbare Energien“ vorgestellt. Dieses Gutachten geht zwar noch von einer Deckung des Energiebedarfs durch erneuerbare Energien bis 2050 aus, kann aber grundlegend zur Einschätzung der Flächenbeanspruchung durch erneuerbare Energien herangezogen werden. Das grundlegende Szenario der Studie geht von einem Bedarf von 27 GW Leistung für die Onshore-Windenergie bei einer Flächenbeanspruchung von 2,1 % der Landesfläche und 71 GW Leistung durch Photovoltaik-Freiflächenanlagen (PV-FFA) bei einer Flächenbeanspruchung von 4,5 % der

---

<sup>1</sup> Vgl. MU (2017): Energiewendebericht

<sup>2</sup> Vgl. § 3 Ziffer 3 NKlimaG

<sup>3</sup> Vgl. LT-Drucks. 18/8087

landwirtschaftlich genutzten Fläche aus. Insgesamt wird von einem Bedarf von 127 GW Leistung durch Solarkraft ausgegangen.<sup>4</sup>

Auch das Energieforschungszentrum Niedersachsen geht je nach Ausbau der Windenergie von einem Bedarf an Solarkraft von 45 GW – 150 GW aus<sup>5</sup>. Die aktuelle Gesamtleistung durch Solarenergie in Niedersachsen von 4 GW und die im LROP-E als Ausbauziel festgelegten 15 GW zeigen deutlich auf, dass der Ausbau der Solarkraft nicht ausreichend ist und auch in Zukunft nicht sein wird, um den Energiebedarf in Niedersachsen durch erneuerbare Energien zu decken<sup>6</sup>. Das Gutachten „Szenarien zur Energieversorgung in Niedersachsen im Jahr 2050“ schlägt auf Anregung des „Runden Tisches Energiewende Niedersachsen“ eine weitere Variante vor, welche einen stärkeren Ausbau der Windenergie zugunsten eines verringerten Flächenbedarfs durch die PV-FFA vorsieht. Dieser Variante zufolge ist eine Flächenbeanspruchung für die Onshore-Windenergie von 3,5 % notwendig. Durch diese Flächenbeanspruchung sind nicht nur geringere Systemkosten zu erwarten. Diese Variante zeigt außerdem das Szenario auf, welches einem geringen Ausbau der Photovoltaik auf Freiflächen zu Grunde liegt.<sup>7</sup> Der aktuelle Ausbau der PV-FFA und das im LROP-E festgelegte minimale Ziel von 15 GW zu installierender Leistung bis 2050 zeigen deutlich, dass eine höhere Flächenbeanspruchung durch die Onshore-Windenergie festgesetzt werden muss. Weiterhin kann das Ziel der Sektorkopplung nur durch einen stärkeren Ausbau der erneuerbaren Energien erreicht werden. Das Ziel der Sektorkopplung ist sowohl im LROP als auch im NKlimaG über das Klimaschutzziel Ziffer 3 (Deckung des Energiebedarfs) festgesetzt. Der Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der Windenergie, ist maßgeblich zum Erreichen dieser Ziele.

**Forderung: Um die in dem niedersächsischen Klimagesetz verankerten Klimaschutzziele zu erreichen, müssen bis 2030 2,1 Prozent der Landesfläche für die Windenergienutzung gesichert werden. Ab 2030 müssen 3,5 Prozent der Landesfläche für die Windenergienutzung gesichert werden.**

Am Ende des Jahres 2020 waren in Niedersachsen 11,43 GW Windenergieleistung installiert<sup>8</sup>. Für das aktuell im LROP-E festgelegte Ausbauziel von 20 GW bis 2030 ist unter Einbezug der bis 2030 aus Altersgründen zu ersetzenden Windenergieanlagen von ca. 6 GW (MU) ein Zubau von 14,57 GW notwendig. Dies würde einen durchschnittlichen Zubau von 1,457 GW pro Jahr bedeuten. Dieses Ausbauziel wurde in der Vergangenheit bisher lediglich in einem Jahr (2017) erreicht. Es lässt sich feststellen, dass die im LROP-E festgesetzten Vorgaben der Flächenziele als Grundsatz der Raumordnung nicht ausreichend sind, um die moderaten Ausbauziele von 20 GW gemäß LROP-E und des Windenergieerlasses 2016 (WEE) zu erfüllen. Das gilt infolgedessen auch für die wesentlich ambitionierteren Ausbauziele laut NKlimaG und der oben gestellten Forderung gemäß der Variante des Gutachtens „Szenarien zur Energieversorgung in Niedersachsen im Jahr 2050“.

Weiterhin ist eine konkrete Vorgabe für die Erfüllung des Flächenziels durch die Träger der regionalen Raumordnung weder durch die Festsetzung der Flächenziele als Grundsatz der Raumordnung noch über eine Ausweisung von Flächenzielen für die einzelnen Landkreise gegeben. Aktuell sind in nur knapp einem Drittel der Regionalpläne der niedersächsischen Landkreise Vorrang- bzw.

---

<sup>4</sup> Vgl. MU (2016): Szenarien zur Energieversorgung in Niedersachsen im Jahr 2050

<sup>5</sup> Vgl. efnz (2020): Niedersachsen in die Sonne – Auftakt des Niedersächsischen Forums Solarenergie 2020 online. Online abrufbar unter [https://www.efzn.de/de/home/neuigkeiten/artikel/?tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=694&tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=91d4a3d168daf1fd186b733038e3a4aa](https://www.efzn.de/de/home/neuigkeiten/artikel/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=694&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=91d4a3d168daf1fd186b733038e3a4aa)

<sup>6</sup> Vgl. KEAN (2020): Solarstrom in Niedersachsen immer beliebter. Online abrufbar unter [https://www.klimaschutz-niedersachsen.de/aktuelles/index.php?we\\_objectID=1652&pid=747](https://www.klimaschutz-niedersachsen.de/aktuelles/index.php?we_objectID=1652&pid=747)

<sup>7</sup> Vgl. MU (2016): Szenarien zur Energieversorgung in Niedersachsen im Jahr 2050

<sup>8</sup> Vgl. Deutsche Windguard (2021): Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland – Jahr 2020

Eignungsgebiete mit Ausschlusswirkung vorgegeben.<sup>9</sup> Dies macht deutlich, dass es von der übergeordneten Planung auf Landesebene verbindlicherer Vorgaben bedarf.

Eine solche Verbindlichkeit sollte über landkreisscharfe Flächenziele durch einen Verteilschlüssel vorgegeben werden. Der im WEE aufgeführte Algorithmus ist für diesen Zweck fachlich sehr gut geeignet. Der WEE des MU gibt eine Verteilung anhand des prozentualen Anteils der Potentialflächen der Landkreise vor. Die Gültigkeit des WEE und der darin festgelegten Flächenziele für die Träger der regionalen Raumordnung wird unter anderem in einem Urteil des OVG Lüneburg deutlich. Der Landkreis Cuxhaven wird auf Grundlage des WEE wegen eines zu gering ausgegebenen Flächenzieles im RROP verurteilt (OVG Lüneburg 12. Senat, Urteil vom 07.02.2020, 12 KN 75/18). Als Positivbeispiele für Anwendung des Algorithmus im WEE sind exemplarisch die Kommunen Springe und Wennigsen zu nennen (beide Region Hannover), welche bereits erfolgreich Potentialflächen nach dem Algorithmus des WEE ausgewiesen haben.

**Forderung: Diese Flächenzielstellung muss als Ziel der Raumordnung in das LROP aufgenommen werden. Weiterhin muss es konkrete Vorgaben für Flächenziele an die Landkreise anhand ihres Potentials geben. Diese könnten über einen Verteilschlüssel, wie er im Windenergieerlass 2016 aufgeführt ist, vorgegeben werden.**

#### **1. Abschnitt 4.2.1 Ziffer 02**

*In Vorrang- und Eignungsgebieten Windenergienutzung sollen keine Höhenbegrenzungen festgelegt werden.*

Die Entwicklung von Windenergieanlagen (WEA) geht weiterhin in die Richtung höherer Anlagen und größerer Rotordurchmesser, was zu einer maßgeblichen Steigerung der Stromproduktion einer WEA führt. Insofern müssen für die gleiche Stromproduktion weniger WEA aufgestellt werden und es ergibt sich eine geringere Flächenbeanspruchung. Insbesondere für das Repowering ist die Höhenbegrenzung ein entscheidender Faktor. Eine Höhenbegrenzung blockiert oftmals das Repowering, denn während die Altanlagen mit einer niedrigeren Höhe nicht von der Höhenbegrenzung betroffen sind, kommen moderne und größere Anlagen oftmals im Falle einer Höhenbegrenzung nicht in Frage. Für Niedersachsen wurde für ca. ein Viertel aller Windflächen eine Höhenbegrenzung festgestellt. Insgesamt ist 44 % des Repoweringpotentials bezogen auf die Technologieauswahl durch eine Höhenbegrenzung eingeschränkt.<sup>10</sup>

Laut des MU erreichen WEA mit einer Gesamtleistung von knapp 6 GW bis 2030 ein Alter von 20 Jahren und müssen zusätzlich ersetzt werden.<sup>11</sup> Da dies zum jetzigen Zeitpunkt die Hälfte der installierten Leistung ausmacht, zeigt das deutlich den Stellenwert des Repowering und die Relevanz des Verbots einer Höhenbegrenzung für Vorrang- und Eignungsgebiete Windenergienutzung. Auch der „Runde Tisch Zukunft Windenergie“ fordert explizit, Erleichterung für das Repowering zu ermöglichen<sup>12</sup>. Im Landesvergleich lag Niedersachsen 2020 mit 18 % Repowering-Anteil am Brutto-Leistungszubau zudem nur auf Platz 7 im Ländervergleich und damit 6 % unter dem deutschlandweiten Durchschnitt<sup>13</sup>.

**Forderung: Sowohl in Vorrang- und Eignungsgebieten Windenergienutzung als auch in Sondergebieten Windenergienutzung in Flächennutzungsplänen ist es daher erforderlich, das Verbot der Festlegung einer Höhenbegrenzung als Ziel und nicht als Grundsatz der Raumordnung in dem LROP zu verankern. Eine Ausnahme dieser Regelung kann im Falle gewichtiger Gründe genehmigt werden.**

---

<sup>9</sup> Vgl. Deutsche WindGuard (2020): Repoweringpotential in Niedersachsen

<sup>10</sup> Vgl. ebd.

<sup>11</sup> Vgl. ebd.

<sup>12</sup> Vgl. Abschlusserklärung des Runden Tisches zur Zukunft der Windenergie in Niedersachsen (2020)

<sup>13</sup> Vgl. Deutsche WindGuard (2020): Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland – Jahr 2019

### 1. Abschnitt 4.2.1 Ziffer 02

*9In Landschaftsschutzgebieten und Naturparken außerhalb der in Satz 8 genannten Gebiete kann die Inanspruchnahme von geeigneten Waldflächen für die Windenergienutzung geprüft werden.*

*10Soweit Waldstandorte für die Nutzung von Windenergie in Anspruch genommen werden sollen, sollen zunächst*

- mit technischen Einrichtungen oder Bauten vorbelastete Flächen oder*
- mit Nährstoffen vergleichsweise schwächer versorgte forstliche Standorte genutzt werden.*

Wir begrüßen und unterstützen, dass Landschaftsschutzgebiete und Naturparke nicht von vornherein ausgeschlossen werden, sondern die Inanspruchnahme von geeigneten Waldflächen von den Trägern der Regionalplanung geprüft werden soll. Auch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) unterstützt grundsätzlich die Aufstellung von WEA in den genannten Gebieten<sup>14</sup>.

Der Ausbau der Windenergie in Niedersachsen in den letzten Jahren in Niedersachsen und die aktuell in den Regionalen Raumordnungsplänen (RROP) der Landkreise in Niedersachsen festgelegten Flächen für WEA zeigen deutlich auf, dass es notwendig ist, an die Träger der Regionalplanung einen klaren Auftrag zu formulieren<sup>15</sup>. Die Nutzung von geeigneten Waldflächen für die Windenergie ist damit ein wichtiger Faktor für einen verstärkten Ausbau der Windenergie an Land. Der „Runde Tisch Zukunft der Windenergie in Niedersachsen“ hat zu diesem Zweck einen Kriterienkatalog für geeignete Flächen für die Windenergie im Wald entwickelt. Diese Positivkriterien sind bisher allerdings nur im Begründungsteil der LROP-E aufgeführt.

**Forderung:** Es ist erforderlich, dass die in der fachlichen Begründung zu diesem Abschnitt aufgeführten Positivkriterien zu geeigneten Flächen und vorbelasteten Waldflächen, wie entlang von linienförmigen Infrastrukturen (400 m beidseits): Autobahnen, Bundesstraßen, Schienenwege, Höchstspannungsleitungen; junge Waldstandorte; erschlossene Flächen/ Flächen mit kurzen Erschließungswegen; Flächen mit vorhandenen Schädigungen durch Schädlingskalamitäten, Windwurf, Waldbrand oder Schneebruch als Text in das LROP übernommen werden und als Prüfauftrag an die Träger der Regionalplanung bei der Suche nach geeigneten Flächen für Windenergienutzung adressiert werden.

### 1. Abschnitt 4.2.1 Ziffer 03

*2Landwirtschaftlich genutzte und nicht bebaute Flächen dürfen hierfür nicht in Anspruch genommen werden, solange oder sobald der Träger der Regionalplanung für diese Flächen einen Vorbehalt für die Landwirtschaft festlegt.*

PV-FFA sind vom Gesetzgeber für den Außenbereich nicht privilegiert (vgl. § 35 BauGB) heißt es in der Begründung zum LROP-E. Der Bedarf für PV-FFA wird auf 15 GW bis 2050 eingeschätzt. Dieser ermittelte Bedarf stützt sich auf das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans. Da das NKlimaG jedoch höhere Ziele in der Energiegewinnung vorschreibt, ist diese Begründung nach dem Klimaschutzprogramm ungültig. Der Bedarf für PV-FFA beträgt laut dem vom MU in Auftrag gegebenen Gutachten „Szenarien zur Energieversorgung in Niedersachsen im Jahr 2050“ 71 GW für die Deckung des Energiebedarfs durch erneuerbare Energien. Dieses Ziel ist durch das NKlimaG bis 2040 bilanziell vorgegeben. Daher ist ein Ausbau von nur 15 GW bis 2030 nicht ausreichend, um die niedersächsischen Klimaschutzziele zu erreichen. Lediglich die im Gutachten beschriebene Variante eines Wind-/ Solarstrom-Verhältnisses von 2:1 würde eine Leistung von 21 GW durch PV-FFA erfordern. Um dies zu erreichen, müsste aber die Windenergie weitaus stärker ausgebaut werden. Die dazu notwendigen Festlegungen durch das LROP sehen wir nicht als gegeben. Zudem

<sup>14</sup> Vgl. BfN (2011): Windkraft über Wald – Positionspapier des Bundesamtes für Naturschutz

<sup>15</sup> Vgl. Deutsche WindGuard (2020): Repoweringpotential in Niedersachsen

sind landwirtschaftliche Flächen entlang von Autobahnen und Schienenwegen nach dem LROP-E für PV-FFA ausgeschlossen. Diese Flächen werden jedoch nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) § 37 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe c) durch eine Einspeisevergütung gefördert. Auch im Abschlussbericht des vom MU in Auftrag gegebenen Projektes „Integration von Solarenergie in die niedersächsische Energielandschaft (INSIDE)“ wird eine klare Handlungsempfehlung an die Landesplanung ausgesprochen, den Zubau von PV-FFA zu ermöglichen<sup>16</sup>.

**Forderung: Daher fordern wir, dass die Ausbauziele für Photovoltaik-Freiflächenanlagen auf mindestens 45 GW erhöht werden oder für den Fall eines nur moderaten Ausbaus der Windenergie auf 71 GW festgelegt werden. Weiterhin fordern wir, auf landwirtschaftlich genutzten und nicht bebauten Flächen, für die der raumordnerische Vorbehalt für die Landwirtschaft gilt und welche die Kriterien für einen EEG-Vergütungsanspruch entlang von Autobahnen und Schienenwegen erfüllen, eine Nutzung durch Freiflächen-Photovoltaik grundsätzlich zuzulassen.**

Mit klimafreundlichen Grüßen

FridaysforFuture Hannover  
FridaysforFuture Osnabrück  
FridaysforFuture Göttingen  
FridaysforFuture Braunschweig  
FridaysforFuture Peine  
FridaysforFuture Lehrte  
WennigsenforFuture  
StudentsforFuture Hannover  
ParentsforFuture Hannover  
PsychologistsforFuture Hannover  
ArtistsforFuture Hannover

Hannover, den 19.03.2021



---

<sup>16</sup> Vgl. Institut für Umweltplanung (2020): Integration von Solarenergie in die niedersächsische Energielandschaft (INSIDE)