

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

Anfrage der Abgeordneten Jonas Pohlmann und Sophie Ramdor (CDU)

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

**Umsetzung der in der NKlimaG-Novelle festgelegten Photovoltaik- und Windenergieziele**

Anfrage der Abgeordneten Jonas Pohlmann und Sophie Ramdor (CDU), eingegangen am 07.05.2024 - Drs. 19/4271, an die Staatskanzlei übersandt am 08.05.2024

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung vom 13.06.2024

**Vorbemerkung der Abgeordneten**

Im Dezember 2023 wurde die Novelle des Niedersächsischen Klimagesetzes im Landtag verabschiedet. Laut § 3 Abs. 1 Nr. 3 b soll der überwiegende Teil des benötigten Zubaus von Photovoltaikanlagen auf Dachflächen und versiegelten Flächen erfolgen.

Dafür benennt das Gesetz eine landesweite Zielmarke elektrischer Leistung (50 GW installierter Leistung auf versiegelten Flächen und 15 GW auf Freiflächen bis 2035) sowie ein Flächenziel (0,5 % der Landesfläche soll bis zum Jahr 2033 für Freiflächen-Photovoltaik ausgewiesen werden). Zudem wurde in das Klimagesetz der Grundsatz der Raumordnung aufgenommen, dass auf Flächen mit einer Bodenwertzahl von 50 oder mehr ausschließlich Agri-PV-Anlagen errichtet werden dürfen.<sup>1</sup>

Laut Ermittlungen des Regionalverbands Großraum Braunschweig erhalten insbesondere die ländlichen Gemeinden viele Voranfragen für Freiflächen-Photovoltaik. Seit September 2022 sind laut dem Verband in der Region Großraum Braunschweig aktuell Voranfragen für Freiflächen-Photovoltaik auf über 5 500 ha eingegangen. Laut eigenen Aussagen muss der Verband gesetzlich bis zum Jahr 2033 2 500 ha entsprechend dem Flächenziel ausweisen und entsprechend dem Leistungsziel zwischen 1 500 und 2 000 ha bis 2035 in Betrieb nehmen.

Ferner sind im aktuellen Landes-Raumordnungsprogramm „Vorranggebiete Wald“ ausgewiesen. Diese sind auf Basis von „historischen Waldstandorten“ festgelegt worden. Die Novelle des Niedersächsischen Klimagesetzes gibt zwecks eines beschleunigten Ausbaus der Windenergie an Land regional differenzierte Teilflächenziele vor, die spätestens bis zum Jahr 2032 erfüllt werden sollen.

**Vorbemerkung der Landesregierung**

Ohne den ambitionierten Ausbau der erneuerbaren Energien werden die Klimaziele und die angestrebte Treibhausgasneutralität nicht erreichbar sein. Deshalb setzt sich die Landesregierung für die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ein und arbeitet daran. Auch greift sie Vorschläge aus dem Arbeitsprozess der „Task Force Energiewende“ auf, die zur Beschleunigung des Ausbaus beitragen.

Zudem beobachtet und monitort die Landesregierung den Ausbau der erneuerbaren Energien fortlaufend, um im Vorfeld nicht zu erkennende Fehlentwicklungen erforderlichenfalls rechtzeitig begegnen und diese abwenden zu können. In diesem Zusammenhang wurde in die Planungsabsichten zum Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) der Passus aufgenommen: „Ausbauziele für die Windenergie an Land sollen an die neuen Ausbauziele des Windenergieflächenbedarfsgesetzes

---

<sup>1</sup> vgl. § 3 NKlimaG

(WindBG) angepasst werden. Zudem sollen die in Ziffer 02 getroffenen Festlegungen zur Nutzung von Windenergie im Wald, insbesondere im Hinblick auf Kalamitätsflächen, überprüft werden“. Auch wurden beispielsweise Grundsätze der Raumordnung bezüglich Freiflächen-Photovoltaik mit dem Niedersächsischen Klimagesetz (NKlimaG) geändert, um Fehlentwicklungen vorzubeugen.

Entsprechend lautet § 3 a NKlimaG:

„Planung von Freiflächenanlagen

<sup>1</sup>Die Planung von Freiflächenanlagen zur Erreichung der Ziele nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 soll auf bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen insbesondere erfolgen auf

1. kohlenstoffreichen Böden, für die die Möglichkeit der Wiedervernässung besteht,
2. Böden mit einer bodenkundlichen Feuchtestufe kleiner als 3 oder größer als 8, die eine besondere Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz nicht aufweisen,
3. altlastenverdächtigen Flächen sowie
4. Ackerflächen mit einer mindestens hohen potenziellen Erosionsgefährdung durch Wasser

(Grundsatz der Raumordnung). <sup>2</sup>Auf Böden mit einer Grünland- und Ackerzahl von 50 oder mehr, die nicht zugleich Böden im Sinne des Satzes 1 Nr. 2 oder 3 sind, sollen Freiflächenanlagen mit Ausnahme von Agri-Photovoltaikanlagen wegen der besonderen Bedeutung dieser Böden für die Sicherung der landwirtschaftlichen Nahrungsproduktion nicht geplant werden (Grundsatz der Raumordnung).“

Diese Grundsätze sind zu berücksichtigen. Auch haben das Umwelt-, das Landwirtschafts- und das Wirtschaftsministerium in einem gemeinsamen Schreiben mit den kommunalen Spitzenverbänden mit Datum vom 17. November 2023 auf die Verantwortung der Kommunen und die Grundsätze hingewiesen, damit die Gemeinden ihrer Steuerungsfunktion nachkommen. Zudem wurde in dem Schreiben darauf eingegangen, dass nicht in jeder Gemeinde 0,5 % der Fläche für Freiflächenanlagen bereitgestellt werden sollen, sondern je nach vorhandenen Potenzialen Flächen für Freiflächenanlagen bereitgestellt werden sollen. Gemäß NKlimaG soll der überwiegende Teil des Ausbaus der Photovoltaik auf Bauten und baulichen Anlagen erfolgen.

**1. Aus welchen Gründen hat sich die Landesregierung dazu entschieden, die Planung der Windenergie auf die Ebene der Regionalplanung und die Planung der Freiflächen-Photovoltaik auf die Ebene der Gemeinden zu delegieren?**

Die Ausweisung von Windenergieflächen findet in Niedersachsen seit vielen Jahren in vielen Regionen auf der Ebene der Träger der Regionalplanung statt. In anderen Regionen werden (sogenanntes Weser-Ems-Modell) Windenergieflächen auf Ebene der Bauleitplanung ausgewiesen. Die Verantwortlichkeit für die Erreichung der regionalen Teilflächenziele wurde in Niedersachsen durch das NWindG einheitlich den Trägern der Regionalplanung übertragen. Mit dem Niedersächsischen Windenergieflächenbedarfsgesetz (NWindG) wird aber zugleich sichergestellt, dass auch Flächen, die die Bauleitplanung für die Windenergienutzung ausweist, grundsätzlich als Windenergiegebiete zur Erfüllung des regionalen Teilflächenziels angerechnet werden können.

Die Planung der Freiflächen-Photovoltaik erfolgt bundesweit auf Basis des Baugesetzbuches (BauGB) primär mithilfe der Bauleitplanung der Gemeinden und kann nicht durch das Land oder Raumordnungsprogramme parzellenscharf geregelt werden.

Auch im Koalitionsvertrag von SPD und Grünen wurde keine Änderung der bisherigen Zuständigkeiten vereinbart. Von daher gab es keine Entscheidung der Landesregierung, die Planung der Windenergie oder Freiflächen-Photovoltaik in der Zuständigkeit anders als bisher zu regeln.

**2. Warum wird im Niedersächsischen Klimagesetz unter § 3 Abs. 1 Nr. 3 neben einem Flächenziel ein Leistungsziel festgelegt, und in welcher Verbindung oder in welchem Verhältnis stehen diese beiden Ziele?**

Dass für die Windenergie und die Photovoltaik (PV) sowohl ein Flächenziel als auch ein Leistungsziel enthalten war, ist nicht neu, sondern war auch schon im Klimagesetz vom 28. Juni 2022 enthalten. Beide Mindestziele stehen nebeneinander. Das eine ist das Ziel der für Windenergie und PV vorzusehenden Fläche, auf denen erneuerbare Energien realisiert werden sollen, das andere die real installierte Leistung, um die Klimaziele zu erreichen.

Überdies ist die Regelung für Windenergie im Zusammenhang mit den Festlegungen des NWindG zu betrachten, mit dem Niedersachsen die Vorgabe des WindBG umsetzt, 2,2 % der Landesfläche für Windenergie auszuweisen. § 4 NWindG verpflichtet die Landesregierung, bis zum 31. Dezember 2026 zu prüfen, ob die ausgewiesenen und gegebenenfalls noch in Ausweisung befindlichen oder dafür geplanten Flächen ausreichen, um das im NKlimaG festgeschriebene Leistungsziel zu erreichen.

**3. An welches dieser beiden Ziele (elektrische Leistung oder Flächenziel) und an welchen Zeitrahmen sollen sich die Kommunen beim Ausbau der Photovoltaikanlagen vorrangig orientieren?**

Da Kommunen in der Regel nicht selbst die Anlagen betreiben, sollen sie sich unter den unter Frage 1 genannten Vorgaben am Flächenziel orientieren. Als Leistungsziel für Photovoltaik wurden 65 GW, die bis 2035 zu erreichen sind, im NKlimaG normiert. Zugleich wurde festgehalten, dass der überwiegende Teil auf Bauten und baulichen Anlagen (mind. 50 GW) errichtet werden soll, siehe Vorbemerkung der Landesregierung.

Als weitere Zielsetzung ist die Ausweisung von 0,5 % der Landesfläche für Freiflächen-Photovoltaik im NKlimaG definiert worden, das bis 2033 zu erreichen ist. Dies ist im Wissen erfolgt, dass weitere Leistungssteigerungen erfolgen könnten. Die Kommunen sind gehalten, sich an diesem Ziel zu orientieren, wobei alle Formen von Freiflächen-Photovoltaik, also auch Agri-Photovoltaik, hier zusammen zu betrachten sind. Ferner ist zu beachten, dass das landesweite Ziel nur erreicht werden kann, wenn einige Kommunen mehr ausweisen, weil andere weniger ausweisen werden bzw. können.

**4. Wer ist für die Erfüllung der benannten Ziele verantwortlich?**

Bei der Zielvorgabe für Freiflächen-Photovoltaik handelt es sich um eine gesetzliche Zielsetzung, an der sich Planungsträger zu orientieren haben.

**5. Welche Konsequenzen sind im Falle einer Verfehlung der Ziele zu erwarten, und wer hätte diese zu tragen?**

Rechtliche Konsequenzen aus der Nichterfüllung des gesetzlichen Ziels für Freiflächen-Photovoltaik gibt es nicht. Zugleich würde ein Verfehlen der Ziele dazu führen, dass weniger Strom aus solarer Strahlungsenergie gewonnen werden kann, mithin weniger Energie selbst erzeugt werden kann und mehr nachhaltige erzeugte Energie importiert werden müsste, um den Energiebedarf zu decken.

Werden die im NWindG festgeschriebenen Teilflächenziele für Windenergie an Land nicht in den Planungsräumen bis zum 31. Dezember 2027 resp. 31. Dezember 2032 erreicht, dann tritt die im BauGB festgeschriebene Rechtsfolge ein. Folge ist, dass Windenergievorhaben privilegiert zulässig sind und die Darstellungen in Flächennutzungsplänen sowie Ziele der Raumordnung dem Windenergievorhaben nicht entgegengehalten werden können (sogenannte Superprivilegierung).

**6. Wie bewertet die Landesregierung den Umstand, dass laut Niedersächsischem Klimagesetz der überwiegende Teil des benötigten Zubaus von Photovoltaikanlagen auf versiegelten Flächen erfolgen soll, die Voranfragen für den Ausbau aber vermehrt Freiflächen-Photovoltaikanlagen betreffen?**

Entscheidend ist nicht die Menge von Bauvoranfragen, sondern die Menge der installierten Leistung. Trotz vieler Voranfragen wurden bisher nur wenige Freiflächenanlagen oder Agri-Photovoltaik-Anlagen realisiert. Ergänzend ist bei der Betrachtung zu beachten, dass viele PV-Anlagen auf Bauten und baulichen Anlagen entsprechend der Niedersächsischen Bauordnung verfahrensfrei errichtet werden dürfen.

**7. Wie will die Landesregierung sicherstellen, dass der Ausbau der Freiflächen-Photovoltaikanlagen nicht weiter verstärkt auf gut zu bewirtschaftenden, landwirtschaftlich wertvollen Flächen erfolgt, auch wenn deren Bodenwertzahl unter 50 liegt?**

Der Gesetzgeber hat im NKlimaG die in § 3 a geschaffenen Regelungen als Grundsatz der Raumordnung getroffen. Auch haben das Umwelt-, das Landwirtschafts- und das Wirtschaftsministerium in einem gemeinsamen Schreiben mit den kommunalen Spitzenverbänden mit Datum vom 17. November 2023 auf die Verantwortung der Kommunen und die Grundsätze hingewiesen, damit die Gemeinden ihrer Steuerungsfunktion nachkommen.

**8. Wie will die Landesregierung den Ausbau der Photovoltaikanlagen auf versiegelten Flächen vorrangig fördern und steuern?**

Hierzu hat der Gesetzgeber umfangreiche PV-Pflichten geschaffen. So ist ab dem Jahr 2025 bei jedem Neubau, Parkplätzen ab 25 Stellplätzen und bei jeder grundlegenden Dachsanierung der Einbau einer PV-Anlage nach dem NKlimaG obligatorisch. Zudem hat sich Niedersachsen im Bundesrat bzw. gegenüber der Bundesebene erfolgreich für auskömmliche Vergütungen für PV-Strom von Bauten und baulichen Anlagen eingesetzt.

**9. Welche Kriterien definieren einen „historischen“ Waldstandort?**

Einganggröße für die Festlegung von Vorranggebieten Wald im Landes-Raumordnungsprogramm, eingeführt mit der Änderung 2022, sind historisch alte Waldstandorte. Diese wurden als Vorranggebiete Wald festgelegt, wenn sie groß genug sind (im groben LROP-Maßstab erkennbar) und keine anderweitigen Informationen, z. B. Rüstungsalstandorte, Rohstoffgewinnung, bestehendes Baurecht usw., vorgebracht wurden.

Basis für die Festlegung der Vorranggebiete Wald im LROP bildet die Waldfunktionenkartierung für Niedersachsen, die durch das Niedersächsische Forstplanungsamt erarbeitet worden ist. Die Kartierung erfolgte flächendeckend und besitzartenübergreifend.

Alte Waldstandorte sind gemäß Waldfunktionenkarte Waldstandorte, die in der Regel bereits seit mindestens der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts ohne oder nur mit geringer Unterbrechung mit Wald bestockt sind.

Bei dieser Gebietskulisse handelt es sich nicht zwingend um besonders naturnahe Waldbestockung oder (Ur-)Wälder und es wird auch nicht auf das Alter der Bäume abgestellt, sondern auf die Dauerhaftigkeit und die Kontinuität des Waldstandortes (Waldboden) als solcher. „Historisch alte Waldstandorte“ sind somit zu unterscheiden von „historisch alten Wäldern“. Folglich existiert der historisch alte Waldstandort unabhängig davon, welche Art der Waldbestockung (Laub, Misch- oder Nadelwald) sich temporär auf der Waldfläche befindet.

- 10. Wie viel Prozent der**
- a) niedersächsischen Waldfläche sowie**
  - b) Gesamtfläche Niedersachsens**
- machen historische Waldflächen aus?**

Rund 42,4 % der Waldfläche sind alte Waldstandorte, sofern die Daten der Waldfunktionenkartierung mit denen der niedersächsischen Waldfläche nach der amtlichen topographischen Karte (ATKIS) in Beziehung gesetzt werden.

Wird die Zahl in Beziehung zur Landesfläche gesetzt, so ergibt sich ein Anteil von ungefähr 9,6 % an der Landesfläche.

Raumordnerische Restriktionen für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen ergeben sich nicht aus der Kategorisierung als alte Waldstandorte. Raumordnerische Restriktionen ergeben sich aus der Festlegung als Vorranggebiete Wald. Im LROP sind rund 298 000 ha als Vorranggebiete Wald festgelegt. Das entspricht etwa 27,5 % der Waldfläche gemäß ATKIS sowie einem Anteil von ca. 6,2 % an der Landesfläche Niedersachsens. Weitere Restriktionen für die Errichtung von Windenergieanlagen im Wald ergeben sich beispielsweise durch die Ausweisung von Waldflächen als Nationalpark, als Naturschutzgebiete oder Natura 2000-Gebiete.