

## Der Vorstand



Wirtschaftsverband Windkraftwerke e.V. – Haltenhoffstr. 50 A - 30167 Hannover

An das  
Niedersächsische Ministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Referat 303  
Calenberger Straße 2  
30169 Hannover

Nur per E-Mail an:  
LROP-Fortschreibung@ml.niedersachsen.de

### Postanschrift Hannover:

Haltenhoffstr. 50 A  
30167 Hannover  
Tel.: 0511 – 220 602 50  
Fax: 0511 – 220 602 99  
E-Mail: info@wvwindkraft.de

### Vorstand:

Lothar Schulze, *Vorsitzender*  
Udo Paschedag, *Stellvertreter*  
Nils Niescken, *Schatzmeister*  
Curtis Briggs  
Karl Detlef  
Thorsten Fastenau  
Fritz Laabs

### Ehrevorsitz:

Dr. Wolfgang von Geldern

18.03.2021

## Stellungnahme des Wirtschaftsverbands Windkraftwerke e.V. (WVW) zur geplanten Änderung des LROP Niedersachsen

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit senden wir Ihnen unsere Stellungnahme zum Entwurf des Landesraumordnungsprogramms (Stand 17.12.2020) fristgerecht zu. Wir bitten um Beachtung der formulierten kritischen Aspekte und der Lösungsvorschläge. Für Rückfragen und Erläuterungen unserer Anmerkungen stehen wir gerne zur Verfügung.

### 1. Vorbemerkung

Der WVW bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf des niedersächsischen LROP (Stand 17.12.2020) Stellung zu beziehen und kommt dieser Möglichkeit hiermit nach.

Die Änderung des LROP muss genutzt werden, um die planungsrechtlichen Grundlagen und Ziele für die Windenergie an die heutige und zukünftige Situation und die Erfordernisse anzupassen. Dies gilt insbesondere angesichts der langen zeitlichen Wirkungsdauer des LROP. Heute erkennbar erforderliche Weichenstellungen werden in der Zukunft aller Voraussicht nach noch wichtiger und dringlicher werden. Sollten diese nicht erfolgen, wird eine einmalige und möglicherweise die letzte zeitlich rechtzeitige Chance vertan, dem Klimawandel in Niedersachsen konsequent und wirksam zu begegnen.

### 2. Gesamtbewertung und Forderung umfassender Änderungen

Aus den nachfolgend beschriebenen Gründen ist der Entwurf des LROP grundlegend zu überarbeiten. Er ist weder eine ausreichende Grundlage für den Ausbau der Windenergie noch ermöglicht er eine in sich konsistente und zielkonforme Landespolitik.

Um die aus Sicht des Klimaschutzes unverzichtbaren Weichenstellungen zu ermöglichen, sind die folgenden Änderungen erforderlich:

- **Vorziehen des 2030-Ziels von 2,1% der Landesfläche als Ziel der Raumordnung**
- **verbindliche regionalisierte Vorgabe landkreisscharfer Flächenziele**
- **Durchsetzung einer unverzüglichen Anpassungspflicht durch Aufnahme eines konkreten Handlungsauftrages für die Regionalplanung**
- **Repowering planungsrechtlich erleichtern**
- **Windenergienutzung in Waldgebieten insbesondere in Regionen mit überdurchschnittlichem Waldanteil für die Windenergie ermöglichen und ungeeignetes Kriterium „historische alte Waldgebiete“ differenzieren**
- **das neue Schutzgut „kulturelles Sachgut“ darf nicht zu einem Hemmnis des Windenergieausbaus werden**

Die folgenden textlichen Ausführungen beschreiben die Bedeutung des Ausbaus der Windenergie für den Klimaschutz und erläutern und begründen die aus Sicht des Wirtschaftsverbands Windkraftwerke (WVW) kritischen Anmerkungen und essentiellen Lösungsvorschläge.

### **3. Bedeutung von Klimaschutz und erforderlicher Ausbau der Windenergie**

Die Bedeutung des Klimaschutzes ist angesichts der rasant deutlicher werdenden Auswirkungen des Temperaturanstiegs, der merkbaren Wetterextreme in den vergangenen Jahren bereits deutlich gestiegen und wird voraussichtlich weiter deutlich steigen. Der Klimawandel beschleunigt sich dramatisch. Die drei wärmsten Jahre in Deutschland seit Beginn der Messungen sind 2018, 2019 und 2020. Global zeigt sich das gleiche Bild: Sämtliche Jahre seit 2015 gehören zu den wärmsten Jahren weltweit. Es bleibt nur noch wenig Zeit, den Schalter konsequent umzulegen, um dramatische Kipppunkte, irreversible Schäden und eigendynamische Steigerungen der Erderwärmung zu vermeiden. Dies wirkt sich auch in der Gesetzgebung aus. So ist das Klimaschutzgesetz des Bundes am 18.12.2019 in Kraft getreten. Der Belang Klimaschutz hat damit Gesetzesrang erlangt. Mit dem niedersächsischen Klimagesetz vom 10.12.2020 ist der Klimaschutz in der Landesverfassung verankert worden. Bis zum Jahr 2050 will Niedersachsen klimaneutral werden, bereits im Jahr 2040 soll der landesweite Energiebedarf bilanziell vollständig aus erneuerbaren Energien abgedeckt werden. Der Entwurf des LROP basiert noch auf dem Entwurf des niedersächsischen Klimagesetzes, der ein geringeres Ambitionsniveau beinhaltete. Auch der Abschlussbericht des Runden Tisches zur Zukunft der Windenergie Anfang des Jahres 2020 war einem niedrigeren Klimaziel verpflichtet, als es heute im niedersächsischen Klimagesetz festgelegt ist.

Gleichzeitig bleibt der Ausbau der onshore-Windenergie sowohl in Niedersachsen als auch bundesweit seit mehreren Jahren deutlich hinter den durch die Politik festgelegten Zielen und den Erfordernissen eines wirksamen Klimaschutzes zurück. Mit einem bundesweiten Brutto-Neubauvolumen von durchschnittlich nur ca. 1.600 Megawatt pro Jahr im Zeitraum 2018 bis 2020 wurde nur knapp ein Drittel der zum Erreichen des Erneuerbare-Energien-Ziels der Bundesregierung erforderlichen Zubauleistung von jährlich etwa 5.000 Megawatt installiert. So ist mittlerweile eine Ausbaulücke in der Größenordnung von 10.000 Megawatt entstanden.

In Niedersachsen zeigt sich das gleiche Bild. In den Jahren 2018 bis 2020 wurden brutto durchschnittlich 352 MW Windenergieleistung in Betrieb genommen. Gleichzeitig wurden durchschnittlich 69 MW p.a. rückgebaut, so dass der jährliche Nettozubau im Durchschnitt lediglich 283 MW betrug. Im Vergleichszeitraum 2015 bis 2017 wurden jährlich brutto 917 MW in Betrieb genommen, der jährliche Nettozubau betrug 897 MW.

Der Entwurf des LROP nennt ein Ausbauziel von 20 GW für das Jahr 2030. Bei einem kumulierten Gesamtbestand von 11.430 MW Ende 2020 ist ein jährlicher Nettozubau von durchschnittlich 857 MW

erforderlich, also ca. eine Verdreifachung im Vergleich zum Zeitraum 2018 bis 2020. Gleichzeitig muss mit einem Rückbau von bis zu 6.000 MW gerechnet werden, der durch Zubau zu kompensieren ist, um die Ziele zu erreichen. Der erforderliche Bruttozubau wird daher in der Größenordnung von 1.450 MW pro Jahr liegen müssen. Dies entspricht dem Vierfachen des Bruttoausbautempos der vergangenen drei Jahre!

**→ Das LROP muss die planungsrechtliche Grundlage für einen Windenergieausbau von 1.450 MW pro Jahr schaffen, um das selbst gesetzte Ziel von 20.000 MW im Jahr 2030 zu erreichen!**

Das niedersächsische Klimagesetz legt zudem eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 55 Prozent im Vergleich zu 1990 fest. Da die bisher erreichte Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen zwischen 1990 und 2017 lediglich 12,5% beträgt, müssen die Anstrengungen massiv gesteigert werden (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz sowie Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) (2019): Niedersächsische Energie- und CO<sub>2</sub>-Bilanzen 2017, S. 19, Entwurf, Stand 15.10.2019). Die neuesten Zahlen im Klimaschutzbericht, der am 16.03.2021 von Umweltministerin Schulze und dem UBA öffentlich vorgestellt wurde, zeigen zwar, dass wir die geplanten CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele auf dem Zeitstrahl bis 2020 erreicht haben. Hierbei spielte aber die Coronapandemie eine wesentliche Rolle. Ein Drittel der gesamten CO<sub>2</sub>-Reduktion ist allein auf die Pandemie zurückzuführen. Wir müssen deshalb insbesondere den Ausbau der erneuerbaren Energien und insbesondere der Windenergie deutlich beschleunigen, um das Reduktionsziel von 55 % bis 2030 erreichen zu können.

Der Entwurf des LROP hat die ambitioniertere Ziel aus dem niedersächsischen Klimagesetz noch nicht aufgenommen und ist unserer Ansicht nach in der vorgelegten Fassung nicht geeignet, die Grundlagen der Windenergienutzung als wichtigste Säule des Klimaschutzes im Bereich Elektrizität entsprechend dieses Bedeutungszuwachses neu zu definieren, angemessen zu verbessern und verbindlich festzulegen.

Wir legen dem niedersächsischen Landwirtschaftsministerium als Verfahrensträger und der gesamten Landesregierung dringend ans Herz, den Entwurf im Sinne einer Erhöhung der Verbindlichkeit der Vorgaben für den Windenergieausbau zu überarbeiten. Ziel muss eine insgesamt konsistente Vorgehensweise des Landes Niedersachsen mit einer zielkonformen Ausgestaltung und Umsetzung des LROP sein.

#### **4. Anmerkungen und Änderungsvorschläge**

- Flächen für Windenergie in ausreichendem Umfang ausweisen
- Ein verbindlicher und transparenter regionaler Verteilungsschlüssel sowie landkreisscharfe Flächenvorgaben sind erforderlich
- Planungs- und unverzügliche Anpassungspflicht auslösen, Verzögerungen vermeiden
- Repowering erleichtern und Restriktionen vermeiden
- Grundlagen für die sinnvolle Windenergie in Waldgebieten schaffen
- Höhenbegrenzungen wirksam ausschließen
- Neues Schutzgut „kulturelles Sachgut“ darf nicht zu einem Hemmnis für den Windenergieausbau werden

##### **4.1. Flächen für Windenergie in ausreichendem Umfang ausweisen**

Die Festlegungen im Zusammenhang mit der Nutzung der Windenergie sollen gemäß Entwurf als Grundsätze der Raumordnung erfolgen. Das versetzt die kommunalen Planungsträger in die Lage, im Rahmen ihrer regionalen Raumordnungsprogramme diese Festlegung aus dem LROP „wegzuwägen“. Auf diese Möglichkeit hatte der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund seine Mitglieder bereits hingewiesen und als Erfolg seiner Lobbyarbeit dargestellt. Angesichts der in vielen Landesteilen

aber ohnehin schon in unzureichendem Umfang erfolgten Flächenausweisungen und der unter 2. beschriebenen Herausforderungen ist es erforderlich, die Verbindlichkeit der Ausweisung im LROP deutlich zu erhöhen.

#### → **Flächenziele für Windenergie als Ziel der Raumordnung festlegen**

Die erforderliche Verbindlichkeit muss durch die Festlegung der Flächenvorgaben als Ziele der Raumordnung erreicht werden. Dies ist das geeignete Instrument, mit dem überörtliche Ziele durchzusetzen und untergeordnete Planungsebenen an die Ziele des LROP gebunden werden können. Angesichts des hiergegen zu erwartenden Widerstandes verschiedener Interessengruppen ist es eine Frage der Entschlusskraft und der Glaubwürdigkeit, ob die aus Gründen des Klimaschutzes erforderlichen Maßnahmen tatsächlich auch durchgesetzt werden oder ob es bei verbalen Zielbekundungen bleibt.

Als Ziele der Raumordnung im Hinblick auf die Windenergie sind somit im LROP festzulegen:

#### → **Landesweite Vorgabe eines Anteils von 2,1% der Landesfläche für die Windenergienutzung**

Die zeitlich Staffelung und Festlegung der Flächenziele im LROP – Entwurf sind für das Erreichen der Ausbauziele unzureichend. Die Ziele müssen vorgezogen und in ihrer Verbindlichkeit erhöht werden. Unter 4.2.1 01 wird das Flächenziel in Satz 5 und 6 beschrieben: „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.“

Die noch lange Zeit bis zu einem Inkrafttreten des LROP, dessen lange Wirkungsdauer, die Abweichungsmöglichkeiten in den RROP'en, die langen Bearbeitungsdauern und die langen Gültigkeitsdauern der RROP'e sowie die fehlenden Umsetzungsfristen für die Anpassung der Bauleitplanung der Städte und Gemeinden untergraben die eigentlichen Ziele des Klimagesetzes. . Außerdem ist zu berücksichtigen, dass sich der Zeitraum bis zur tatsächlichen Flächennutzung ohnehin schon durch die Dauer der Genehmigungsverfahren nach BImSchG (aktuell durchschnittlich ca. zwei Jahre), die Teilnahme an einer EEG-Ausschreibung und die nachgelagerte bauliche Umsetzung im Regelfall um weitere vier Jahre verlängert.

Um das 2040-Ziel der bilanziellen Vollversorgung aus erneuerbaren Energien des niedersächsischen Klimagesetzes erreichen zu können, reicht angesichts der genannten langen Wirk- und Umsetzungszeiträume ein Flächensicherung von 2,1% ab 2030 nicht aus. Das Ziel von 2,1 Prozent muss deshalb zeitlich vorgezogen werden. Ein zeitliches Vorziehen des Ziels von 2,1 Prozent halten wir für angemessen und umsetzbar. In mehreren Bundesländern (Brandenburg, Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein) ist bereits heute ein Flächenanteil von ca. 2 Prozent ausgewiesen.

Eine Vorwirkung auf zu ändernde Pläne ist ebenfalls ein geeignetes Instrument, um die tatsächliche Flächenverfügbarkeit im Jahr 2030 zu gewährleisten. Eine solche Vorwirkung des Entwurfs des LROP auf Pläne die im Änderungsprozess sind oder zukünftig geändert werden, müsste aber schon jetzt planungsrechtlich sichergestellt werden. Das ist aber nur über ein Ziel der Raumordnung zu erreichen. Nach der Rechtsprechung des BVerwG's (Urt.v. 27.01.2005 -4 C 5.04 -) hat nur ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung die Qualität eines öffentlichen Belangs, wenn es inhaltlich hinreichend konkretisiert und wenn zu erwarten ist, dass es sich zu einer verbindlichen, den Wirksamkeitsanforderungen genügenden Zielfestlegung im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG verfestigt. Ohne diese Maßnahmen ist heute schon absehbar, dass Niedersachsen die selbst gesetzten Ziele der Flächenverfügbarkeit und damit auch die Ziele des Klimagesetzes massiv verfehlen wird.

Für eine in sich konsistente Landespolitik in Bezug auf den Ausbau der Windenergienutzung ist daher ein zeitliches Vorziehen des Flächenziels erforderlich:

**→ Der WVV fordert, das 2030 - Flächenziel vorzuziehen und landesweit ab sofort einen Flächenanteil von 2,1% der Landesfläche für Windenergie als Ziel der Raumordnung festzusetzen und verpflichtend vorzugeben, dass entsprechende Vorranggebiete für die Windenergie mit Ausschlusswirkung proportional zum jeweiligen regionalen Potenzial in den Regionalplänen festzulegen sind (vgl. die Ausführungen unter 3.2)**

**→ Klarstellung: Die quantifizierten Flächenziele setzen voraus, dass Rotorblätter die Grenzen der ausgewiesenen Gebiete überragen dürfen!**

Die Festlegung von 2,1% der Landesfläche ist nur unter der Bedingung ausreichend, dass die Rotorblätter die Grenze der Vorranggebiete überragen dürfen (Rotor outside). Sollte ein Planungsträger festlegen, dass die Rotorblätter innerhalb der Grenzen der Vorranggebiete liegen müssen, ist die Fläche der Vorranggebiete im Planungsraum dieses Planungsträgers pauschal um 25% zu erhöhen, um die Erreichbarkeit der Ausbauziele der Windenergie zu sichern. Als Grundlage für den höheren Flächenbedarf kann die Veröffentlichung des Deutschen Windenergie-Instituts (DEWI) herangezogen werden, die im DEWI-Magazin 08/2015 veröffentlicht und im niedersächsischen Windenergieerlass herangezogen wurde. Als durchschnittlicher Flächenbedarf sind die folgenden Werte ermittelt worden:

- Rotor outside: 3,7 ha/MW
- Rotor inside: 4,3 ha/MW

In einer vergleichenden Analyse haben das DEWI und die Klimaschutzagentur Region Hannover ermittelt, dass der Flächenmehrbedarf bei neueren Windenergieanlagen mit größeren Rotordurchmessern ansteigt. Z.B. wurde bei einem Anlagentyp mit 140 m Rotordurchmesser ein Flächenmehrbedarf von 24% errechnet.

**→ Um zukünftigen großen Windenergieanlagen Rechnung zu tragen, ist bei einer Vorgabe „Rotor inside“ pauschal ein Flächen-Mehrbedarf von 25% anzusetzen<sup>1</sup>.**

Begründung: Das Flächenziel von 2,1% der Landesfläche wird in den „Szenarien zur Energieversorgung in Niedersachsen im Jahr 2050 – Gutachten im Szenario 100% Erneuerbare Energie“, veröffentlicht vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz im Jahr 2016, dargestellt und setzt sich aus 1,5% für Selbstversorgung der Bevölkerung des Landes Niedersachsen und 0,6% Solidarbeitrag für Hamburg und Bremen zusammen. Auch das durch den BUND erstellte Szenario für 2050 legt 2,1% der Landesfläche als Zielgröße fest<sup>2</sup>. Beide Szenarien nennen für die onshore-Windenergie eine Zielgröße von 27 GW, die sich aus 20 GW für die Selbstversorgung und 7 GW Solidarbeitrag zusammensetzt. Die Energieproduktion beträgt bei einer durchschnittlichen Volllaststundenzahl von 2.150 h/a (Annahme in „Szenarien zur Energieversorgung in Niedersachsen im Jahr 2050“, S. 34) ca. 58 TWh/a, davon ca. 43 TWh/a für die Selbstversorgung Niedersachsens. Bei einem spezifischen Flächenbedarf für die Windenergienutzung in Höhe von 3,7 ha/MW (Windenergieerlass Niedersachsen vom 24.2.2016, S. 192, Fußnote \*) ergeben sich landesweit in der Summe Vorranggebiete für die Windenergie in der Größe von 99.900 ha, was exakt einem Anteil von 2,1% der Landesfläche (4.769.988 ha) entspricht. Um bei einer Vorgabe „Rotor inside“ die gleiche Leistungskapazität bzw. die gleiche Stromerzeugung erreichen zu können, wäre ein Anteil von 2,6% der Landesfläche erforderlich.

---

<sup>1</sup> DEWI – KSA: Rotorblattspitze innerhalb oder außerhalb der Konzentrationszone: Welchen Einfluss hat dies auf den Flächenbedarf einer Windenergieanlage? [https://www.klimaschutz-hannover.de/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/DEWI\\_KSA\\_Vergleich\\_Flaechenbedarf\\_WEA\\_Rotorblatt\\_innen\\_aussen\\_01.pdf](https://www.klimaschutz-hannover.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/DEWI_KSA_Vergleich_Flaechenbedarf_WEA_Rotorblatt_innen_aussen_01.pdf)

<sup>2</sup> BUND – Szenario Energieversorgung in Niedersachsen im Jahr 2050, Februar 2018

Anmerkung: Die Szenarien zur Energieversorgung in Niedersachsen im Jahr 2050 gehen von hohen Effizienzsteigerungen aus. Sofern diese nicht erreicht werden können und bei absehbar stark steigender Stromnachfrage im Zusammenhang mit der Sektorenkoppelung und der Elektromobilität nehmen wir an, dass ein Anteil der Landesfläche von 2,1% für die Ziele der Klimaneutralität in 2050 und perspektivisch darüber hinaus nicht ausreichen wird. Wir sehen daher die Zielgröße von 2,1%, die das Ergebnis breit angelegter Studien und Prozesse ist, als wichtigen kurzfristig umzusetzenden Schritt. Weitere Schritte können in der Folge erforderlich werden.

#### **4.2 Ein verbindlicher und transparenter regionaler Verteilungsschlüssel sowie landkreisscharfe Flächenvorgaben sind erforderlich**

Mit dem bewährten Instrumentarium der Raumordnung ist es möglich, mittels des LROP als Ziel der Raumordnung für jeden Planungsraum eines RROP einen Mindestwert für die Nutzung der Windenergie bezogen auf den Flächenumfang, die Leistungskapazität und die Energieproduktion festzulegen. Diese müssen von den nachgeordneten Planungsebenen im Rahmen der Anpassungspflicht gemäß § 5 Abs. 3 NROG übernommen werden, gemäß § 1 Abs. 4 BauGB gilt dies auch für die Bauleitplanung der Städte und Gemeinden. Im bisherigen LROP ist dies für besonders windhöfliche Landesteile umgesetzt worden.

**→ Für die Durchsetzung der erforderlichen Klimaziele sind daher den Planungsträgern für deren jeweilige RROP verbindliche und regionalisierte Vorgaben für den der Windenergie in Form von Vorrang- und Eignungsgebieten zur Verfügung zu stellenden Flächenanteil in Prozent, die Flächengröße in Hektar sowie die zu installierende Leistung und die daraus resultierende Energieproduktion zu machen.**

Die jeweiligen Anforderungen für die einzelnen Planungsräume werden sich aufgrund der verschiedenartigen räumlichen Strukturen unterscheiden. Die jeweilige Vorgabe muss auf der Grundlage einer landesweiten Ermittlung von Potenzialflächen erfolgen, so dass regionale Besonderheiten Berücksichtigung finden können. Die entsprechenden Kenntnisse sind nach unserem Informationsstand innerhalb der Landesministerien vorhanden und dienen u.a. im Zusammenhang mit der Neufassung des niedersächsischen Windenergieerlasses zur Bestimmung des für die Klimaziele erforderlichen Anteils an der Potenzialfläche.

**→ Die Gesamtsumme der ausgewiesenen Vorrang- und Eignungsgebiete muss den Durchschnittswert von 2,1% der Landesfläche erreichen.**

Begründung: Ohne eine verbindliche regionalisierte Vorgabe und ohne Festlegung als Ziel der Raumordnung erfolgt erfahrungsgemäß eine unterproportionale Flächenausweisung, mit der die politischen Zielsetzungen des Landes und die sich aus dem Klimagesetz ergebenden Erfordernisse aus Sicht des Klimaschutzes nicht erreicht werden können. Auch erreichte die Flächenausweisung nicht die Größenordnung, die der rechtlichen Bedeutung des Klimaschutzes gerecht werden würde. Klimaschutz als gesellschaftliche Aufgabe und Daseinsvorsorge kann nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn sämtliche Regionen und Bevölkerungsgruppen den erforderlichen Anteil am gemeinsamen Projekt Klimaschutz erfüllen und umsetzen.

Die verbindliche Vorgabe ist daher ein unverzichtbarer Baustein für den Ausbau der Windenergie im erforderlichen Umfang. Da es für Kommunen und untergeordnete Planungsträger deutlich schwieriger ist, bei Interessenkonflikten den Ausbau der Windenergie im erforderlichen Umfang durchzusetzen, muss das Land Niedersachsen in der Änderung des LROP die Verantwortung übernehmen und die entsprechenden Vorgaben auf der Grundlage des § 7 ROG konkret und regional verbindlich festsetzen.

→ **Verbindliche Vorgabe einer landkreisscharfen Flächenzieltabelle und nachvollziehbare Dokumentation des Algorithmus für den Flächenanteil, der für das Kriterium des substanziiell Raumverschaffens erforderlich ist.**

Der Entwurf des niedersächsischen Windenergieerlasses definiert die Ausweisung von 7,05% der Potenzialfläche als den erforderlichen Flächenanteil, mit dem der Windenergie substanziiell Raum verschafft und die Ziele des Windenergieerlasses erreicht werden können. Im Entwurf des LROP ist weder diese Zielgröße definiert noch der im Windenergieerlass vorgesehene Algorithmus für die Ausweisung von 7,05% der Potenzialfläche für die Windenergie als Maß für die Pflicht, der Windenergie substanziiell Raum zu verschaffen, dokumentiert.

→ **Der WVV fordert eine verbindliche regionalisierte Vorgabe der erforderlichen Flächenanteile und eine eindeutig dokumentierte Herleitung einer landkreisscharfen Flächenzieltabelle unter Berücksichtigung des im Windenergieerlass angelegten Algorithmus des erforderlichen Anteils von 7,05% der Potenzialfläche.**

#### **4.3 Planungs- und unverzügliche Anpassungspflicht auslösen, Verzögerungen vermeiden**

Im LROP ist gemäß § 4 Abs. 1 NROG ein ausdrücklicher und konkreter Handlungsauftrag für die Regionalplanung aufzunehmen, dass und wie die neuen LROP-Festlegungen unverzüglich umzusetzen sind. . Zur Durchsetzung der Klimaziele und angesichts des Vorziehens des Ziels der bilanziell vollständigen Versorgung aus erneuerbaren Energien ist es erforderlich, dass für die Regionalplanung die Anpassungspflicht unmittelbar greift. In Bezug auf die kommunale Bauleitplanung ist die Einhaltung der Anpassungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB von der Rechtsaufsicht und der Genehmigungsbehörde nach § 6 BauGB durchzusetzen.

.→ **Vermeidung von Verzögerungen bei der Anpassung der Bauleitplanung**

**Im LROP ist die unverzügliche Anpassungspflicht durch Aufnahme eines konkreten Handlungsauftrages für die Regionalplanung durchzusetzen.**

Begründung: Nur bei Durchsetzung einer unverzüglichen Anpassungspflicht können die Ziele des Windenergieausbaus in Niedersachsen erreicht werden. Aktuell befindet sich ein großer Teil der RROP in einem Aufstellungs- oder Änderungsverfahren. Weitere Programme sind erst kürzlich in Kraft getreten. Angesichts der langen Aufstellungs- und Änderungsverfahren (Beispiele von 8 Jahren Prozessdauer sind leider nicht unüblich, siehe das RROP des Regionalverbands Großraum Braunschweig) und der langen tatsächlichen Wirkungsdauern von mindestens 10 Jahren sind die Ziele des Landes Niedersachsen nur zu erreichen, wenn eine unverzügliche und für sämtliche RROP gültige Anpassungspflicht festgelegt wird. Für die Bauleitplanung ist die Anpassung an das LROP konsequent durch die Landesplanungsbehörde gemäß § 17 NROG zu verfügen.

#### **4.4 Repowering erleichtern und Restriktionen vermeiden**

→ **planungsrechtliche Erleichterungen für den Erhalt bestehender Windparkflächen ermöglichen**

Ca. 50% der Windenergieanlagen, bei denen innerhalb der kommenden Jahre die EEG-Vergütung endet, befinden sich auf planungsrechtlich nicht mehr ausgewiesenen Standorten. Das standorterhaltende Repowering auf diesen häufig akzeptierten Windparkflächen ist eine in breitem Konsens für sinnvoll gehaltene Maßnahme, die geeignet ist, einen Beitrag zu einer ausreichenden Flächenbereitstellung für die Windenergienutzung zu leisten. Das LROP sollte es den Planungsträgern ermöglichen, bei Bestandsflächen planungsrechtliche Abweichungen gegenüber den Anforderungen für bauleitplanerische oder regionalplanerische Neuplanungen vorzunehmen, um den Erhalt dieser Flächen zu ermöglichen. Möglichkeiten für Vereinfachungen bestehen beispielsweise in der Verringerung der planungsrechtlichen Abstandsanforderungen zwischen Windenergieanlagen und Siedlungen.

#### → Einzelstandorte im Repowering und an den Grenzen der Planungsräume

- Größere Entfernungen zwischen Siedlungen und Windenergieanlagen können aufgrund der heutigen größeren Anlagenhöhen im Repowering erforderlich werden. Im LROP muss sichergestellt werden, dass Repoweringstandorte regelmäßig auch dann in regionalen Raumordnungsprogrammen als Vorrang- oder Eignungsgebiete dargestellt werden sollen, wenn sie die Anforderungen an die Mindestgröße eines sonstigen Vorrang- oder Eignungsgebietes nicht erfüllen.

- Gleiches gilt für Standorte an den Grenzen der Planungsräume, sofern sich in direkter Nähe im benachbarten Planungsraum ein RROP-Vorrang- oder Eignungsgebiet bzw. FNP-Sondergebiet ausgewiesen ist oder sich in einem Aufstellungsverfahren befindet. In dem in das LROP aufzunehmenden Handlungsauftrag ist dazu ein verbindlicher Prüfauftrag festzulegen.

#### → Hemmnisse durch Verknüpfung neuer Standorte mit dem Abbau von Altanlagen vermeiden:

Der Entwurf des LROP sieht die Möglichkeit eines standortverlagernden Repowerings vor, in dem der Neubau von Windenergieanlagen auf bestimmten „zusätzlichen“ Vorrang- und Eignungsgebieten mit dem Abbau von Altanlagen auf planungsrechtlich nicht ausgewiesenen Flächen verknüpft wird.

Der WVV sieht diesen Ansatz kritisch, weil dadurch ein Hemmnis für die Nutzung geeigneter und planungsrechtlich sinnvoller Vorrang- und Eignungsgebiete entstehen kann. Zum einen ist unter den bestehenden Regulierungen in der Praxis nicht eindeutig zu bestimmen, welche Gebiete mit welchen Flächenanteilen für die Anforderung des substanzialen Raumverschaffens erforderlich sind und ab wann die Bezeichnung „zusätzliche Flächen“ den Sachverhalt erfüllt.

Zum anderen kann die Repowering-Auflage ohnehin nur eine gewisse zeitliche Beschleunigung des Abbaus bewirken. Aus technischen und wirtschaftlichen Gründen werden alte Windenergieanlagen nach Ablauf der EEG-Vergütung ohnehin nur noch eine begrenzte Zeit weiterbetrieben werden können und dann perspektivisch abgebaut werden müssen. Das „Aufräumen“ der Landschaft wird somit ohnehin stattfinden. Der aus energie- und klimapolitischen Gründen erforderlich zügige Ausbau der Windenergie kann dagegen durch die Repowering-Auflage deutlich verzögert und verteuert werden, wenn die Betreiber von Altanlagen ihre Position gegenüber den Entwicklern der Neuprojekte ausnutzen. Nach unserer Einschätzung ist die Möglichkeit des standortverlagernden Repowerings aus raumplanerischer Sicht zwar ein durchaus verständlicher Wunsch, jedoch aus Sicht der Windenergienutzung ein Hemmnis für den weiteren Ausbau und nicht erforderlich, da Altanlagen im Regelfall allgemein weitgehend akzeptiert sind

#### 4.5 Grundlagen für die sinnvolle Windenergie in Waldgebieten schaffen

Wir begrüßen, dass Waldgebiete nicht mehr im bisherigen grundsätzlichen Ausmaß für die Windenergie ausgeschlossen werden sollen. Auch begrüßen wir, dass in Landschaftsschutzgebieten die Eignung von Waldflächen für die Windenergienutzung grundsätzlich geprüft werden kann.

#### → Eignungskriterien für die Windenergienutzung im Wald benennen

Die Umsetzung des im Runden Tisch Zukunft der Windenergie in Niedersachsen gestellten Auftrags, Kriterien zur potenziellen Nutzung der Windenergie im niedersächsischen Wald zu entwickeln hat zu einer Liste von Eignungskriterien geführt. Diese Kriterien sind nur im Begründungsteil dokumentiert, nicht jedoch in den Entwurf des LROP aufgenommen worden.

#### → Der WVV fordert, in das LROP einen deutlichen Hinweis auf die Eignungskriterien aufzunehmen, um die Planungsträger auf die konkrete Orientierungshilfe bei der Ausweisung von geeigneten Waldflächen aufmerksam zu machen.

Insbesondere sollen von Schädlingskalamitäten betroffene Waldflächen und Neupflanzungen für die Windenergienutzung geöffnet werden. Der Wachstumszeitraum eines zukunftsfähigen Laubmischwaldes liegt deutlich über der Nutzungsdauer einer Windenergieanlage. Sofern sich zu späterer Zeit



tatsächlich schutzwürdige Situationen einstellen, kann dies durch Ausschluss in der Aufstellung des nächsten RROP berücksichtigt werden.

→ **Ungeeignetes Kriterium „historische, alte Wälder“ überarbeiten und differenzieren**

Die Begründung des LROP-Entwurfs schließt historisch alte Waldstandorte von der Windenergienutzung aus.

→ **Dieses Kriterium halten wir aus den folgenden Gründen in seiner Pauschalität für ungeeignet und bitten um Überarbeitung und Differenzierung:**

- die Definition historisch alter Waldstandorte und die Herleitung auf die konkreten Flächen ist nicht ausreichend eindeutig. Der Begründungstext nennt die Waldfunktionen-Kartierung als Grundlage. Nach unseren Informationen kann diese Grundlage die kontinuierliche historische Nutzung der Standorte nicht ausreichend belegen, da die alten Kartengrundlagen nur für einzelne Jahre vorliegen und der Zustand in den zeitlichen Zwischenräumen nicht nachweisbar ist. Es bestehen Differenzen zwischen der Waldfunktionenkartierung und kartografischen Erhebungen des LBEG. Der WVV fordert hierzu eine nachvollziehbare und eindeutige Definition und nachweisbare Grundlage.

- Der pauschale landesweite Ausschluss von historisch alten Waldstandorten ist speziell im Südniedersächsischen Bergland ungeeignet. Der WVV fordert eine Differenzierung zwischen Tiefland- und Berglandregionen. In der niedersächsischen Tiefebene gibt es weite Gebiete, die seit dem Mittelalter bis weit in die Neuzeit nur mit einem geringen Waldanteil und ohne größere zusammenhängende Waldgebiete ausgestattet waren. Dort vorhandene inselartige historische Wälder sollten besonders geschützt werden. In den walddreichen Regionen des niedersächsischen Berglands ist das genannte Kriterium der kontinuierlichen Waldnutzung seit ca. Mitte des 18. Jahrhunderts jedoch nahezu flächendeckend gegeben. Ein pauschaler Ausschluss dieser Flächen würde es den dortigen Landkreisen praktisch unmöglich machen, der Windenergie substanziell Raum zu verschaffen. Dies wird insbesondere ein Problem werden, wenn durch bundesweite Regelungen allgemeingültige Flächenvorgaben getroffen werden, bei denen die Flächenvorgabe ohne einen pauschalen Ausschluss der Waldgebiete hergeleitet wird.

Ein Beispiel ist der Landkreis Holzminden. Der Landkreis argumentiert in der Begründung für den aktuellen Entwurf des RROP wie folgt. Dieser Argumentation schließen wir uns vollumfänglich an:

„In Niedersachsen wurden durch die Auswertung von historischen Karten alte Waldgebiete ermittelt, die mind. seit Mitte des 18. Jahrhunderts durchgängig oder nur mit kurzer Unterbrechung mit Wald bestockt sind. Insgesamt machen diese Flächen 27.677 ha im Landkreis Holzminden aus. Das sind ca. 87 % der Waldflächen im Landkreis Holzminden. Alte Waldstandorte haben im niedersächsischen Tiefland aufgrund ihrer Insellage eine besondere Bedeutung. Sie sind durch eine hohe Kontinuität der Standortentwicklung gekennzeichnet. Sie sind Zeuge einer langen Landschaftsentwicklung und haben eine vielfach hochspezialisierte Flora und Fauna entwickelt, die es nur an diesen Standorten gibt. Der Verlust dieser Habitats im niedersächsischen Tiefland wäre nicht kompensierbar. Diese Kontinuität der Habitats über mindestens 200 Jahre hinweg findet sich an den „alten Waldstandorten“ im Berg- und Hügelland allerdings nicht. Hier konnten die Arten durch die großen zusammenhängenden Wälder immer ausweichen und waren damit auch nicht gezwungen, sich auf den speziellen Standort einzustellen. Auf den alten Waldstandorten im Berg- und Hügelland finden sich neben wertvollen Laub- und Mischwaldbeständen auch großflächige Nadelholzmonokulturen, deren ökologischer Wert zu vernachlässigen ist. Das Kriterium des „alten Waldstandortes“ kann für eine Abgrenzung zwischen schützenswerten und für die Windenergie freizugebenden Flächen im Niedersächsischen Berg- und Hügelland nicht genutzt werden. Der in der Abschlusserklärung des Runden Tisches zur Zukunft der Wind-

energie genannte Schutzgrund kann daher im Landkreis Holzminden keine Relevanz für die Ablehnung der Aufstellung von Windenergieanlagen haben. Alte Waldstandorte werden nicht als Taburaum gewertet.“

- Statt eines pauschalen Ausschlusses historischer alter Waldstandorte ist eine Differenzierung mittels der Faktoren Nutzungsart, Alter des Baumbestands und Waldzustand vorzunehmen. Sich explosionsartig vermehrenden Schädlingen in großräumig geschädigten Fichtenwäldern kann häufig nur mit ebenso großräumigen Kahlschlägen wirksam begegnet werden. Derartige Flächen sind beispielsweise in Harz und Solling häufig anzutreffen. Vermeintlich unter dem Kriterium historisch alte Wälder zu schützende Elemente sind hier aktuell nicht vorhanden. Wir fordern auf, den Begriff angemessen zu überarbeiten.

#### **→ WVV-Vorschlag: Waldgebiete insbesondere in Regionen mit überdurchschnittlichem Waldanteil für die Windenergie öffnen**

- Angesichts des fortschreitenden Klimawandels und der vielfältigen Schädigungen von Wäldern durch Dürre, Hitze und Stürme fordern wir eine gleichberechtigte Betrachtung von Offenland- und Waldgebieten und eine Berücksichtigung des regionalen Waldanteils. Im LROP ist festzulegen, dass in sämtlichen Landkreisen und Planungsregionen mit einem überdurchschnittlichen Waldanteil (>25%) eine systematische Untersuchung und Prüfung der Waldflächen auf ihre Wertigkeit im Naturhaushalt und ihre Eignung als Windenergiefläche zu erfolgen hat. Generell sind Waldflächen in die Potenzialflächenbetrachtung einzubeziehen und gleichberechtigt neben den Offenlandgebieten zu bewerten und gegebenenfalls auszuweisen.

Der erforderliche klimagerechte Umbau der Wälder erfordert große Anstrengungen und Investitionen. Die Nutzung von Waldgebieten für die Windenergie kann durch Pachteinahmen einen wichtigen Beitrag zu Sicherung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit leisten. Dies ist im Übrigen auch unter dem Grundsatz der Gleichbehandlung zwischen Landwirtschaft und Forstwirtschaft dringend zu empfehlen. Andere Bundesländer, wie z.B. Rheinland-Pfalz und Hessen, haben dies bereits in ihren Landesplanungen entsprechend umgesetzt.

#### **4.6 Höhenbegrenzungen wirksam ausschließen**

- Das Szenario 100%EE in den „Szenarien zur Energieversorgung in Niedersachsen im Jahr 2050 – Gutachten im Szenario 100% Erneuerbare Energie“, veröffentlicht vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz im Jahr 2016 geht von einer steigenden spezifischen Energieproduktion von Windenergieanlagen aus. Grund ist die Annahme, dass durch größere Nabenhöhen von durchschnittlich 150 m bis 170 m die Zahl der Vollbenutzungstunden deutlich steigt. Der WVV unterstützt die Annahme einer steigenden Effizienz. Dies ist jedoch nicht mit teilweise noch bestehenden Beschränkungen der Gesamthöhe von Windenergieanlagen vereinbar. Der Grundsatz, dass in Vorrang und Eignungsgebieten Windenergienutzung keine Höhenbeschränkungen festgelegt werden sollen, muss daher deutlicher und verbindlicher formuliert werden. Zum einen durch Festlegung als Ziel der Raumordnung statt des bisher vorgesehenen Grundsatzes, zum anderen in dem im LROP die Unzulässigkeit von Höhenbeschränkungen aus planerischen Gründen festgestellt wird. Eine Höhenbeschränkung aufgrund eines entgegenstehenden öffentlichen Belangs, z.B. zum Schutz einer historisch wertvollen Ansicht eines benachbarten Denkmals, kann davon unberührt bleiben.

#### **4.7 Neues Schutzgut „kulturelles Sachgut“ darf nicht zu einem Hemmnis des Windenergieausbaus werden**

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Windenergieanlagen seit mehr als 25 Jahren regelmäßiger Bestandteil der niedersächsischen Kulturlandschaft sind. Abschnitt 3.1.5 ist entsprechend zu ergänzen.

### → Flächenhafte Verhinderung der Windenergienutzung durch festgelegte Gebiete kultureller Sachgüter abwenden!

Das neu definierte Schutzgut „kulturelles Sachgut“ soll in großem Flächenumfang zur Ausweisung entsprechender Vorranggebiete führen, in denen insbesondere das Orts- und Landschaftsbild als Ganzes erhalten bleiben soll. Dies würde die Windenergienutzung ausschließen. Karte Anlage 4 zeigt deutlich den Umfang der betroffenen Flächen auf. Der Umfang der flächenscharf festgelegten Gebiete legt den Schluss nahe, dass diese Festlegungen Einfluss auf die Bestimmung der Potenzialfläche haben. Damit wären die Potenzialflächenermittlung und die Bestimmung eines erforderlichen Flächenanteils als Grundlage des Entwurfs des niedersächsischen Windenergieerlasses in Frage gestellt. Unter 3.1.5 des vorliegenden Satzungsentwurfes werden durch den in Absatz 04 festgelegten Grundsatz den nachgelagerten kommunalen Planungsträgern Planungsvorgaben gegeben, für die keine hinreichend aktuelle Sachgrundlage herangezogen wird. Mit diesem Vorgehen werden durch Schaffung neuer Tabuzonen der Windenergie und anderen Nutzungen Flächen entzogen. In den Anhängen 4 a und 4 b werden „Historische Kulturlandschaften (HK)“ in räumlicher Abgrenzung bestimmt, ohne dass die im Einzelfall herangezogenen Kriterien nachvollziehbar sind. Eine einzelne, zudem auf Erhebungen aus dem Jahr 2016 basierende Publikation<sup>3</sup> dient als Basis für teils raumgreifende Gebietsbestimmungen. Entgegen den Ausführungen in der Begründung, Teil B (s. S. 21) ergab die cursorische Prüfung, dass eine postulierte „angemessene“ Verkleinerung auf Grund aktueller Entwicklungen zumindest nicht durchgängig erfolgt ist. So wird z. B. bei der räumlichen Abgrenzung des unter Anhang 4b dargestellten Gebietes Moorriem (HK16) nach Osten hin sowohl die Überprägung der dortigen Marschen durch Flurbereinigung in den 1960er Jahren und Freileitungsbau ignoriert, als auch insbesondere der durch das aktuell geltende RROP 2019 des Landkreises Wesermarsch als Vorranggebiet Windenergie dargestellte und zwischenzeitlich errichtete Windpark Bardenfleth durch die vorliegende Darstellung des Gebietes HK16 nahezu vollständig überdeckt.

Die deutlich schmalere linienhafte Festlegung der Moorhufen-Siedlungen im Bereich Moorriem als kulturelles Schutzgut durch das RROP des Landkreises bleibt ebenso unbeachtet. Hier wird u. E. das „Gegenstromprinzip“ verletzt. Ferner ist die Frage zu stellen, welche Kriterien für „angemessene“ Verkleinerungen seitens des Normgebers herangezogen werden. Eine alleinige Auswertung von Luftbildern oder Vorranggebieten nach LROP greift definitiv zu kurz.

An diesem Beispiel wird auch deutlich, wie ohne nachvollziehbaren Grund Hemmnisse für ein späteres Repowering entstehen können. Ferner ist zu erwarten, dass analog zu FFH-Gebieten eine Forderung nach zusätzlichen Flächenpuffern um die in Anhang 4b bestimmten HK erhoben werden wird. Mit der kartografischen Festlegung in Karte 4b werden nachgelagerten Planungsebenen abschließend definierte Prüfgegenstände für die Abwägung vorgegeben. Es wird dann zukünftig nicht mehr darum gehen, ob ein in seiner räumlichen Abgrenzung durch das LROP bestimmtes HK tatsächlich fachlich fundiert und gerechtfertigt ist, sondern nur noch ob sich andere Belange gegenüber dem vermeintlichen Schutzziel durchsetzen. Aus Sicht des WVV besteht zudem das Risiko das Flächen hinsichtlich ihrer Landschaftsbildqualität durch ungerechtfertigte Einbeziehung in die abgegrenzten HK aufgewertet werden und damit die Ersatzgelder bei Windenergieplanungen für das Schutzgut Landschaftsbild weiter hochgetrieben werden.

Vor diesem Hintergrund sollten u. E. unter 3.1.5 Ziffer 04 kartografische Bestimmungen der Abgrenzungen Historischer Kulturlandschaften entfallen. Dies sollte der Planungs- und Beurteilungshoheit der Kommunen und Träger der Regionalplanung vorbehalten bleiben. Die hier unberücksichtigte Planungshoheit der Kommunen bzw. der Träger der Regionalplanung ist ein Gut, dass vom Normgeber,

---

<sup>3</sup> [Kulturlandschaftsräume und historische Kulturlandschaften landesweiter Bedeutung in Niedersachsen | Nds. Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz](#)

wenn es um die Ablehnung landkreisscharfer Zielvorgaben für die Windenergie geht, immer besonders hochgehalten wird.

**→ Der WVW kann den expliziten Eingriff in die Planungshoheit der Kommunen und der Träger der Regionalplanung nicht nachvollziehen und fordert, im LROP keine gebietsscharfe und kartografische Darstellung von kulturellen Sachgütern vorzunehmen.**

Die im Entwurf des LROP vorgesehene Festlegung historischer Kulturlandschaften in der Landesraumordnung ist im Übrigen in den meisten Bundesländern nicht erfolgt und sollte unserer Ansicht nach auch in Niedersachsen nicht durchgeführt werden. Mit Ausnahme der unter 3.1.5 03 benannten besonders hochwertigen kulturellen Sachgüter sollte die Festlegung nur durch die Träger der Regionalplanung oder durch die Kommunen erfolgen. Auch hinsichtlich der benannten besonders hochwertigen kulturellen Sachgüter sollte keine flächenscharfe Festlegung erfolgen.

## **5. Fazit und Gesamtbewertung**

Aus den beschriebenen Gründen ist der Entwurf des LROP grundlegend zu überarbeiten. Er ist weder eine ausreichende Grundlage für den Ausbau der Windenergie noch ermöglicht er eine in sich konsistente und zielkonforme Landespolitik.

Um die aus Sicht des Klimaschutzes unverzichtbaren Weichenstellungen zu ermöglichen, sind zusammenfassend mindestens die folgenden Änderungen erforderlich:

- Vorziehen des 2030-Ziels von 2,1% der Landesfläche als Ziel der Raumordnung
- verbindliche regionalisierte Vorgabe landkreisscharfer Flächenziele
- Durchsetzung einer unverzüglichen Anpassungspflicht durch Aufnahme eines konkreten Handlungsauftrages für die Regionalplanung
- Repowering planungsrechtlich erleichtern
- Windenergienutzung in Waldgebieten insbesondere in Regionen mit überdurchschnittlichem Waldanteil für die Windenergie ermöglichen und ungeeignetes Kriterium „historische alte Waldgebiete“ differenzieren
- das neue Schutzgut „kulturelles Sachgut“ darf nicht zu einem Hemmnis des Windenergieausbaus werden

Für eingehende Erläuterungen und Gespräche stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

.

Mit freundlichen Grüßen

**Wirtschaftsverband Windkraftwerke e.V.**

gez. Lothar Schulze  
-Vorsitzender des Vorstandes-