

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Verbesserung des Klimaschutzes (Drucksache 19/1598) vom 13.06.23

Sehr geehrter Damen und Herren,

die Landtagsfraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen haben zur Plenumssitzung am 20.06.23 einen Gesetzentwurf zur Verbesserung des Klimaschutzes zur ersten Beratung in den Landtag eingebracht. Der Entwurf wurde durch das Plenum an den Umweltausschuss überwiesen und dort am 26.06. beraten.

Mit unserer Stellungnahme übermitteln wir unsere Hinweise und Anregungen zum Gesetzentwurf. Eine formale Verbändebeteiligung hat bislang bedauerlicherweise nicht stattgefunden.

Zusammenfassende Vorbemerkung

Der BUND begrüßt die ambitionierten Ziele zur Minderung der Treibhausgasemissionen im Gesetzentwurf. Positiv bewerten wir, dass konkrete Ziele für den Ausbau der Erneuerbaren Energien definiert sind und einzelne konkrete Maßnahme zum Ausbau von Dach-PV auf landeseigenen Gebäuden sowie im Verkehrssektor für die landeseigene Fahrzeugflotte vorgesehen sind. Weiterhin begrüßen wir die stärkere Gewichtung des Klimaschutzes im Denkmalschutz (Art. 3) und die Verschärfung der Solarpflicht auf Dächern und Parkplätzen in der Niedersächsischen Bauordnung (Art. 4). Einen unabhängigen Klimarat hat der BUND seit Jahren gefordert, die geplante Einführung befürworten wir ausdrücklich.

Das Torfabbauverbot im Rahmen der Änderung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (Art. 5) halten wir für dringend notwendig und überfällig. Ausnahmen vom Torfabbauverbot und die Anwendung bislang geltenden Rechts auf anhängige Verfahren lehnen wir strikt ab, da dies die Klimaziele konterkariert.

Kritisch sieht der BUND, dass das Gesetz im Übrigen sehr vage bleibt. Es sind keine Sektorenziele enthalten, Maßnahmen in vielen relevanten Bereichen fehlen komplett oder sind ausgesprochen unkonkret formuliert. Entscheidende Aussagen zu Zielen, Instrumenten und Maßnahmen werden in die Klimaschutzstrategie verlagert, die allerdings keine Verbindlichkeit aufweist und keine Möglichkeit der Sanktionierung bei Nichterreichen der Ziele vorsieht.

Aufgrund der gravierenden Dringlichkeit im Klimaschutz bedarf es einer Verbindlichkeit der Sektorenziele als auch der Maßnahmen zur Umsetzung. Außerdem fordert der BUND eine klare Sanktionierung und Anpassungsverpflichtung, sollten die Ziele nicht erreicht werden. Ansonsten besteht ein hohes Risiko, dass die ambitionierte Ziele ins Leere laufen.

Artikel 1: Änderungen des Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels

Zu Ziffer 3, § 3 b) Absatz 1 bb) und cc)

Der BUND überstützt die ambitionierten Ziele des Gesetzes zur Minderung der Gesamtemissionen und zur Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2040, die genannten Zwischenziele und das Ziel einer treibhausgasneutralen Landesregierung bis zum Jahr 2035. Die Zielsetzung entspricht den Forderungen des BUND Niedersachsen.

Zu Ziffer 3, § 3 b), Absatz 1 „b)

„die Ausweisung von mindestens 2,2 % der Landesfläche als Windenergiegebiete [...] bis zum Jahr 2026“

Das Wort „mindestens“ im Gesetzentwurf sollte gestrichen werden. Der BUND fordert wie bereits in der Stellungnahme des LabüN vom 21.06.23 zum „Gesetz zur Steuerung des Windausbaus an Land“ die Deckelung von Windenergiegebieten auf 2,2 % der Landesfläche. Eine Erweiterung der Windenergieflächen über die anhand einheitlicher Kriterien ermittelten Flächen hinaus würde zwangsläufig zu erheblich gesteigertem Konfliktpotenzial mit den Belangen von Umwelt, Natur und anderen Nutzungen führen.

Ebenso sollten die Fristen zum Erreichen der Flächenziele an die Bundesgesetzgebung angeglichen werden. Keinesfalls darf das Erreichen der Flächenziele mit Folge einer Superprivilegierung gem. Entwurf des NWindBGUG auf Ende 2026 abweichend vom Bundesgesetz vorgezogen werden. Tritt eine Superprivilegierung in Kraft, würden damit sämtliche planerischen Instrumente systematisch ausgeschaltet, eine Öffnung nahezu des gesamten Außenbereichs inklusive der eigentlich durch Ziele der Raumordnung anderen Nutzungen vorbehaltenen Flächen erfolgen, so dass massive Konflikte vorprogrammiert wären.

Zu Ziffer 3, § 3 b), Absatz 1 „c) und d)

„die Nutzung von mindestens 0,5 % der Landesfläche bis zum Jahr 2033 als Gebiete zur Erzeugung von Strom durch Freiflächen-Photovoltaikanlagen [...]“

Auch hier ist der Begriff „mindestens“ zu streichen. Der Ausbau von Photovoltaikanlagen auf Dächern und versiegelten Flächen muss absolute Priorität gegenüber Freiflächenanlagen (FF-PV) haben. Nach wie vor sind die Potenziale auf Dächern und versiegelten Flächen bei weitem nicht ausgenutzt. Der Ausbau von FF-PV bewirkt hingegen eine zusätzliche Flächenversiegelung und stellt

einen Eingriff in Natur und Landschaft dar. Eine strikte Begrenzung muss alleine schon deshalb erfolgen, um die gesetzlich festgelegten Ziele zur Reduzierung der Flächenversiegelung in § 1a NNatSchG zu erreichen. Bereits die auf Bundesebene geregelte Teilprivilegierung entlang von Autobahnen und mehrgleisigen Schienentrassen führt zu einem erheblichen Ausbau von Freiflächen-Photovoltaikanlagen, wodurch die Zielzahlen für Niedersachsen voraussichtlich bereits massiv überschritten werden. Aufgrund des hohen Konfliktpotenzials mit anderen Flächennutzungen, u.a. mit dem Ausbau notwendiger Stromnetze und Windenergieanlagen, sowie Konflikten mit Natur und Landschaft inkl. der Belegung von Flächen mit Bedeutung für den natürlichen Klimaschutz, muss der Ausbau von FF-PV auf max. 15 GW begrenzt werden.

Zu Ziffer 3, § 3 b), Absatz 1 hh:

Die angefügte Nummer 5 bewertet der BUND positiv.

Zu Ziffer 3, § 3 Absatz 1 Nummer 6:

„die Anpassung der menschlichen Gesundheit,“

Eine Anpassung der menschlichen Gesundheit an die Folgen des Klimawandels ist wünschenswert, jedoch unrealistisch. Es müssen stattdessen wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um die Klimaziele zu erreichen und die Folgen für Mensch und Umwelt soweit möglich zu vermindern. Eine Gestaltung des städtischen Umfeldes zur Reduzierung der Überhitzung z.B. durch Begrünung der Städte, kann einen wichtigen Beitrag leisten, um die menschliche Gesundheit zu schonen.

Zu Ziffer 3, § 3 Absatz 2 neu, c)

„Für die Errichtung von FF-PV auf landwirtschaftlich genutzten Flächen sollen insbesondere kohlenstoffreiche Böden mit der Option der Wiedervernässung, [...] die eine besondere Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz nicht aufweisen [...] in Betracht genommen werden.“

Der BUND begrüßt diesen Passus, hält jedoch eine weitere Differenzierung für erforderlich. Da die Wiedervernässung von Moorböden eine zentrale Rolle zur Erreichung der Klimaziele spielt, muss die höchste Priorität auf der Wiedervernässung von Moorböden liegen. Keinesfalls darf durch den Bau von FF-PV die Wiedervernässung von Moorböden verhindert werden. Ein Ausbau von FF-PV auf Moorböden sollte also nur dann erfolgen, wenn dies mit einer Wiedervernässung vereinbar ist. D.h. dort, wo eine Wiedervernässung möglich ist, sollte eine PV-Nutzung NUR im Zusammenhang mit einer Wiedervernässung genehmigt werden. Daher bedarf es einer konkreten Flächenkulisse für die Wiedervernässung und für die PV-Nutzung von Mooren. Grundlage dafür muss die aktuell in Auftrag gegebene Studie des Landes zum Wiedervernässungspotenzial von kohlenstoffreichen Böden bilden.

Der BUND befürwortet, dass ein Ausbau von FF-PV nur auf Flächen mit geringer Bedeutung und geringem Konfliktpotenzial für den Arten- und Biotopschutz erfolgen darf. Schutzgebiete, gesetzlich geschützte Biotope sowie Flächen mit Bedeutung für den Biotopverbund sind auszuschließen. Die BUND-Position¹ zu naturverträglichen Freiflächensolaranlagen für Strom und Wärme enthält eine detaillierte Aufzählung von Gunst-, Restriktions- und Ausschlussflächen für den Ausbau von FF-PV. Auch Moorflächen, die ein hohes Potenzial für den Naturschutz aufweisen und / oder für Renaturierungsmaßnahmen vorgesehen sind, müssen von FF-PV freigehalten werden. Derartige Flächen verbinden natürlichen Klimaschutz mit hoher biologischer Vielfalt und hohem Wasserspeichervermögen. Diese Funktionen zu erhalten oder zu entwickeln, muss höchste Priorität haben. Dort, wo

¹ [Position des BUND Niedersachsen zu Freiflächensolaranlagen für Strom und Wärme](#)

Flächen degradiert sind und/oder intensiv landwirtschaftlich genutzt werden, kann eine Wiedervernässung zusammen mit dem Ausbau von FF-PV eine Verbesserung für Klimaschutz und biologische Vielfalt mit sich bringen.

Landwirtschaftlich genutzte Flächen mit einer Bodenwertzahl von über 50 nur für Agri-PV-Anlagen vorzubehalten, begrüßt der BUND.

Der BUND fordert das Land darüber hinaus auf, den Ausbau von FF-PV wirksam auf versiegelte und vorbelastete Flächen zu steuern. Diese Steuerung muss, wie auch der Ausbau der Windenergie, auf Ebene der Regionalen Raumplanung erfolgen, um Flächennutzungskonflikte rechtzeitig vermeiden zu können (s. dazu Position des BUND zu Photovoltaik).

Zu Ziffer 3, § 3 Absatz 3 neu, d)

In Satz 1 werden zahlreiche Belange als zu berücksichtigen genannt, nicht aber Natur- und Umweltschutz. Dies sollte unbedingt ergänzt werden. Beim Erreichen der Klimaziele müssen auch die Belange der biologischen Vielfalt als natürliche Lebensgrundlage des Menschen berücksichtigt werden. Auch die Krise der biologischen Vielfalt bedroht unsere Gesellschaft, außerdem gibt es zahlreiche Synergien zwischen Natur- und Klimaschutz („natürlicher Klimaschutz“ durch intakte Moore, Wälder, Auen und Meere).

Zu Ziffer 3, § 3 Absatz 4, e)

„Vorhaben, die der Umsetzung der in Absatz 1 genannten Klimaziele dienen, liegen im überragenden öffentlichen Interesse und sind in durchzuführenden Schutzgutabwägungen bis zur Erreichung der Klimaziele entsprechend zu gewichten.“

Der BUND verweist darauf, dass neben dem Klimaschutz auch der Schutz der biologischen Vielfalt im überragenden öffentlichen Interesse liegen muss. Beide Belange schützen die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Umso dringender ist es, Synergien zu nutzen, in dem natürliche Kohlenstoffspeicher und Wasserspeicher wie Moore, Auen und Wälder so erhalten und entwickelt werden, das sie ihre natürlichen Funktionen optimal erfüllen können. Der Flächenbedarf für den natürlichen Klimaschutz und den Ausbau des Biotopverbundes ist daher mit gleicher Priorität zu verfolgen und muss im Klimagesetz konkret und detailliert durch Ziele und Maßnahmen verankert werden.

Zu Ziffer 4, § 4 Absatz 1 (Strategie zum Klimaschutz)

„Die Landesregierung beschließt eine Strategie zum Klimaschutz, die den Beitrag Niedersachsen zur Erreichung der [...] genannten Ziele aufzeigt (Klimaschutzstrategie). In der Strategie berücksichtigt sie in angemessenen Umfang ökologische, wirtschaftliche und soziale Belange.“

Wie bereits in der zusammenfassenden Vorbemerkung formuliert, sehen wir kritisch, dass ein wesentlicher Teil an Zielen und Maßnahmen für den Klimaschutz nicht im Gesetz verankert und damit verbindlich geregelt, sondern in die Klimaschutzstrategie verlagert wird.

Der BUND hält für dringend erforderlich, im Gesetz selbst auch Sektorenziele sowie konkrete Maßnahmen und Instrumente zur Zielerreichung verbindlich festzulegen. Das Gesetz muss außerdem Festlegungen für Sanktionen beinhalten, falls einzelne Sektoren die Ziele nicht erreichen sollten. Die Erfahrung zeigt, dass ohne konkrete Maßnahmen und Möglichkeiten der Sanktionierung die Zielerfüllung nicht gewährleistet werden kann. Damit können die ambitionierten Ziele ins Leere laufen. Angesichts der Dringlichkeit der Klimaziele ist dies nicht zu verantworten.

Positiv bewertet der BUND, dass alle drei Säulen der Nachhaltigkeit (ökologische, wirtschaftliche und soziale Belange) für die Strategie ausdrücklich benannt werden, im Unterschied zu § 3 Abs. 3 Satz 1, wo die ökologische Säule unerwähnt bleibt.

Zu § 4a Absatz 1 (Maßnahmen zum Klimaschutz)

Der BUND kritisiert, dass Maßnahmen zwar im Gesetzestext benannt werden, diese aber so allgemein und unkonkret gehalten werden, dass Verbindlichkeit, Messbarkeit und Sanktionierung nicht möglich sind („im Rahmen der Möglichkeiten“). Hier bedarf es dringend einer Konkretisierung.

Zu § 4b (Klimarat), Abs. 1+2

Die Einführung eines Klimarats bewertet der BUND positiv. Ein unabhängiges Begleitgremium wurde von uns bereits seit langem gefordert. Zentral ist die Unabhängigkeit des Klimarates, was durch den Passus „nicht weisungsgebunden“ gewährleistet wird (Abs. 2). Durch die Mitglieder des Klimarates sollten ökologische, soziale und wirtschaftliche Perspektiven eingebracht werden, Vertreter*innen von Wissenschaft und Zivilgesellschaft sollten in ausreichender Zahl und Zusammensetzung mitwirken.

Zu § 6a Satz 2 (Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels)

„Es sollen insbesondere vorsorgende Maßnahmen umgesetzt werden, durch die negative Folgen des Klimawandels möglichst vermieden werden.“

Vorsorgende Maßnahmen sind grundsätzlich wichtig und positiv zu bewerten. Auch hier bleibt der Gesetzentwurf jedoch viel zu vage und unkonkret. Es sollten konkrete Ziele und Maßnahmen aufgenommen werden, z.B. zum Schutz und zur Wiederherstellung natürlicher Kohlenstoffsenken, Anpassungsmaßnahmen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft mit dem Ziel des Aufbaus klimaresilienter Agrar- und Forstökosystemen sowie Anpassungsstrategien zur Stärkung der Klimaresilienz in den Städten.

Zu § 7 Absatz 2 (Monitoring)

Ein Monitoring ist notwendig und insofern grundsätzlich positiv zu bewerten. Eine qualifizierte Ausgestaltung des Monitoring ist als Grundlage für die Bewertung und Ableitung von Handlungsbedarfen und Anpassungsmaßnahmen sicherzustellen.

Zu Ziffer 14, § 10 a-c (Nutzung landeseigener Flächen)

„Die zuständigen Behörden prüfen, ob für Vorhaben zur Errichtung von Photovoltaikanlagen geeignete und im Landeseigentum stehende Flächen außerhalb geschlossener Ortschaften vorhanden sind.“

Der oben zitierte Absatz wird mit Verweis auf die Ausführungen zu Ziffer 3, § 3 Absatz 2 neu, c) sehr kritisch gesehen. Dachflächen auf Gebäuden und versiegelte Flächen im Landeseigentum sollten für PV-Ausbau genutzt werden, während Landesflächen außerhalb geschlossener Ortschaften in der freien Landschaft gerade angesichts hoher Flächenkonkurrenz sowie massiv steigender Marktpreise mit eindeutigem Vorrang für den natürlichen Klimaschutz und den Biotopverbund vorbehalten sein sollten. Das Land hat nach wie vor die gesetzlich festgeschriebenen Ziele für den Biotopverbund (§ 13a NNatSchG) nicht erreicht, daher werden die landeseigenen Flächen dringend für diese Zielsetzung benötigt.

Artikel 3: Änderung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes

Der BUND begrüßt die Änderungen in § 7 des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes.

Artikel 4: Änderung der Niedersächsischen Bauordnung

Zu Ziffer 1, § 32a Absätze 1 und 2 (Photovoltaikanlagen für die Stromerzeugung auf Dächern) und § 32a Absatz 3

„Satz 1 gilt ab dem 1. Januar 2025 auch bei 1. Einer vollständigen Erneuerung der Dachhaut [...], 2. Wesentlichen Änderungen des Daches, sowie 3. Änderungen von Gebäuden für die neu hinzukommende Dachfläche, wenn diese mindestens 50 m² beträgt.“

„Wird ein offener Parkplatz oder ein offenes Parkdeck mit mehr als 25 Einstellplätzen....“.

Der BUND begrüßt die Änderungen, da sie dem dringend notwendigen Ausbau von PV auf Dächern und versiegelten Flächen dienen.

PV-Anlagen über Parkplätzen bilden einen wesentlichen Baustein für einen flächen- und landschaftsschonenden Ausbau von PV. Darüber hinaus wird auch die Einführung einer PV-Pflicht auf bereits bestehenden Parkplätzen für notwendig gehalten. Hierzu kann Frankreich als Beispiel dienen. Dort wurde ein Gesetz verabschiedet, welches auch für bestehende Parkplätze eine PV-Pflicht enthält. Die Fristen zum Bau dieser Anlagen liegen bei drei bzw. fünf Jahren.²

Artikel 5: Änderung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes

Zu Ziffer 2, § 8 (Genehmigungsvorbehalt; Abbauverbot)

„(2) Der Abbau des Bodenschatzes Torf ist verboten.“

Der BUND begrüßt das neu eingeführte Abbauverbot von Torf ausdrücklich. Der Torfabbau ist in Deutschland für rund 7 % der Treibhausgasemissionen aus Moorböden verantwortlich. Die deutsche Torfwirtschaft hat ihren Schwerpunkt in Niedersachsen, wo mehr als 95 % der Rohstoffvorräte Deutschlands liegen. Damit trägt Niedersachsen eine besondere Verantwortung, um Treibhausgasemissionen aus dem Torfabbau zu reduzieren.

Die bisherige Klima-Kompensation des Torfabbaus (aktueller § 8 NNatSchG) bietet keine adäquate Lösung für den Klimaschutz. Rohstoffgewinnung verursacht in relativ kurzer Zeit eine hohe Emission von Treibhausgasemissionen. Aus Sicht des Klimaschutzes müssen aber gerade diese kurzfristigen Quellen gedrosselt werden, um das Überschreiten des 1,5°-Zieles zu verhindern. Eine klimarelevante Kompensation der abgebauten Torfmenge durch Wiedervernässung ist erst in einigen Jahrhunderten zu erwarten, falls dies angesichts der bevorstehenden klimatischen Veränderungen überhaupt erreichbar ist. Somit wird effektiver Klimaschutz beim Torfabbau auf künftige Generationen verschoben.

² <https://www.heise.de/hintergrund/Photovoltaik-Auf-franzoesischen-Parkplaetzen-kuenftig-Pflicht-7496548.html>

Der BUND vermisst im Gesetz die Selbstverpflichtung des Landes, ab sofort vollständig auf den Einsatz von Torf zu verzichten. Ausschreibungen und Vergaben, für z.B. landeseigene Grünflächenpflege und -anlagen sollten nur noch mit Torfersatzstoffen erfolgen. Ein solcher Passus sollte unbedingt ins Gesetz aufgenommen werden.

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die BUND-Position zum Torfabbau³.

Zu Ziffer 4, § 10 Absatz 1 Satz 2 und 3 (Genehmigung; Ausnahmen vom Torfabbauverbot)

„Die Naturschutzbehörde kann unter den Voraussetzungen des Satzes 1 auf Antrag Ausnahmen vom Verbot nach §8 Abs. 2 zulassen, wenn überwiegende Gründe des Naturschutzes oder des Klimaschutzes dies erfordern.“

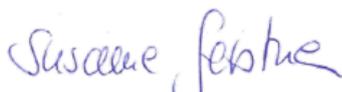
Eine Ausnahme vom Torfabbau aus überwiegenden Gründen des Naturschutzes oder des Klimaschutzes lehnt der BUND strikt ab. Dies ist weder erforderlich noch zielführend, sondern kontraproduktiv. Bei der Renaturierung entwässerter und landwirtschaftlich genutzter Moore muss der Bodenabtrag ausschließlich auf den durch die landwirtschaftliche Nutzung geschädigten Oberboden beschränkt werden. Damit ist kein Torfabbau verbunden. Eingriffe in die Torfschichten, insbesondere Schädigungen von Weißtorf-Schichten führen hingegen zu zusätzlicher CO₂-Freisetzung und stehen dem Ziel einer Moorrenaturierung mit wieder einsetzendem Torfmooswachstum entgegen.

Zu Ziffer 8, § 45 b) Absatz 5 (Übergangs- und Überleitungsvorschriften)

„Für die amanhängigen Verfahren auf Genehmigung für den Abbau von Torf sind die §§8 bis 13 in der bis zum geltenden Fassung anzuwenden.“

Der Absatz wird strikt abgelehnt. Ein Torfabbauverbot muss umgehend in Kraft treten und jegliche noch nicht genehmigte Verfahren inkl. Anträge auf Vertiefung / Ausweitung inkludieren. Vor dem Hintergrund der gravierenden Klimakrise ist jegliche Fortführung des Torfabbaus nicht zu verantworten. Des Weiteren bleibt der Begriff „anhängige Verfahren“ unklar und rechtsunsicher. So könnten nach aktuellem Wortlaut auch unvollständige Anträge von der Formulierung abgedeckt sein.

Mit freundlichen Grüßen



Susanne Gerstner
Landesvorsitzende

³ [BUND Forderungen zum Torfabbau in Niedersachsen](#)

Anlagen

Naturverträgliche Freiflächensolaranlagen für Strom und Wärme. Position des BUND Niedersachsen, August 2022: <https://www.bund-niedersachsen.de/service/publikationen/detail/publication/naturvertraegliche-freiflaechensolaranlagen-fuer-strom-und-waerme-position-des-bund-niedersachsen/>.

Moore schützen, Torfabbau stoppen! Forderungen des BUND Niedersachsen zum Torfabbau in Niedersachsen, Juni 2023: <https://www.bund-niedersachsen.de/service/publikationen/detail/publication/moore-schuetzen-torfabbau-stoppen/>.

Verteiler

- Vorsitzende der Landtagsfraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU
- Mitglieder des Ausschusses für Umwelt, Energie und Klimaschutz sowie für Rechts- und Verfassungsfragen
- Minister für Umwelt, Klimaschutz und Energie