

Stellungnahme

zu den „Windenergie und Artenschutz - Anforderungen an die Prüfung und Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos im Rahmen der artenschutzrechtlichen Prüfung von Windenergieanlagen“ des Bundesamts für Naturschutz (BfN)



Ansprechpartner

Bundesverband WindEnergie e.V.

Sonja Hemke

Abteilungsleiterin Fachgremien

s.hemke@wind-energie.de

Anne Lepinski

Fachreferentin Planung und Umwelt

a.lepinski@wind-energie.de

Verband kommunaler Unternehmen e.V.

Dr. Jürgen Weigt

Fachgebietsleiter Erneuerbare Energien

weigt@vku.de

bne - Bundesverband Neue Energiewirtschaft e.V.

Bernhard Strohmayer

Leiter Erneuerbare Energien

bernhard.strohmayer@bne-online.de

Datum

04. Mai 2020

Haftungsausschluss

Die in diesem Papier enthaltenen Angaben und Informationen sind nach bestem Wissen erhoben, geprüft und zusammengestellt. Eine Haftung für unvollständige oder unrichtige Angaben, Informationen und Empfehlungen ist ausgeschlossen, sofern diese nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verbreitet wurden.

Diese Veröffentlichung stellt ferner keine Rechtsberatung dar. Bitte beachten Sie, dass die unten gemachten Ausführungen nicht rechtsverbindlich sind.

Einleitung

Mit Datum vom 27.03.2020 hat das Bundesamt für Naturschutz (BfN) das Dokument „Windenergie und Artenschutz - Anforderungen an die Prüfung und Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos im Rahmen der artenschutzrechtlichen Prüfung von Windenergieanlagen“ (kurz: Anforderungen) erstellt. Die Anforderungen wurden am 17.04.2020 den Verbänden BWE, BDEW, VKU, BEE, BNE sowie VDMA offiziell übermittelt. Im Folgenden nehmen BWE, VKU und BNE Stellung.

I. Grundsätzliche Position zu den Anforderungen

BWE, VKU und BNE fordern, die Anforderungen gemeinsam mit dem „Methodenvorschlag des Bundes zur Prüfung und Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos von Vögeln an WEA“ (kurz: Methodenvorschlag) und den „Hinweisen zu den rechtlichen und fachlichen Ausnahmevoraussetzungen nach §45 Abs. 7 BNatSchG bei der Zulassung von Windenergievorhaben“ (kurz: Vollzugshinweise) in einem transparenten Prozess unter Einbeziehung der betroffenen Akteure zu diskutieren.

Alle drei Papiere wurden den Verbänden am 17.04.2020 übermittelt und beleuchten unterschiedliche Aspekte desselben Themas. Sie können sinnvoll nur im Zusammenhang geprüft und überarbeitet werden.

Während die Befassung mit dem Methodenvorschlag aufgrund der kontroversen Diskussionen verschoben wurde, sollen jedoch die Vollzugshinweise und das vorliegende Papier auf der kommenden Sitzung der Umweltministerkonferenz (UMK) vom 13.-15. Mai 2020 beschlossen bzw. zur Kenntnis genommen werden. Diese Vorgehensweise ist aus Sicht der unterzeichnenden Verbände nicht sinnvoll.

Ziel aller drei Papiere sollte es sein, eine rechtssichere, eindeutige (und vorhersehbare) Bewertung der Signifikanzfrage zu ermöglichen – auch mit dem Ziel, dass Genehmigungen für Windenergievorhaben schneller und mit mehr Rechtssicherheit zu erlangen sind.

Nur in Verbindung mit einer umfassenden, gerichtsverbindlichen Standardisierung zur Frage der Prüfung und Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos im Bereich Windenergieanlagen an Land ist ein Gewinn an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu erwarten.

Daher sprechen sich die Verbände gegen eine losgelöste Behandlung in der UMK Mitte Mai 2020 aus.

In der vorliegenden Form sind die Anforderungen kontraproduktiv. Sie beinhalten bereits Bestimmungen, welche die weitere Ausgestaltung auf einen Weg festlegen, der für die Windenergiebranche **keineswegs Erleichterungen in Form rechtssicherer, schneller Genehmigungen bringen würde.**

Insbesondere der Verweis auf das sog. Helgoländer Papier der Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten 2015 als „einschlägigem etabliertem Standard“ (2. „Festlegung und Benennung der kollisionsgefährdeten Vogelarten“)¹ ist in keiner Weise nachvollziehbar und akzeptabel.

¹ Bundesamt für Naturschutz: Anforderungen an die Prüfung und Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos im Rahmen der artenschutzrechtlichen Prüfung von Windenergieanlagen, S. 2.

Die unterzeichnenden Verbände kritisieren, dass über die Anforderungen der Beschluss der UMK aus 2015, das Helgoländer Papier lediglich zur Kenntnis zu nehmen, umgangen wird. Damit würde ihm ein Status verliehen, welcher ihm weder verwaltungsrechtlich noch fachlich zusteht.² Mit dem Festhalten an dem Helgoländer Papier und insbesondere dem Konzept der Mindestabstände manifestieren die Anforderungen die bisherige ungeeignete Praxis als bundeseinheitlichen Standard. Abweichungen wären wohl, wenn überhaupt, nur mit besonderer Begründung möglich. Die Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse ist nicht erkennbar. Gerade um dem eigenen Anspruch des Anforderungspapiers gerecht zu werden, nämlich eine „rechtssichere, eindeutige (und vorhersehbare) Bewertung der Signifikanzfrage“³ herbeizuführen, wäre aber eben dies notwendig.

In ihrer derzeitigen Form lehnt die Verbände die Anforderungen an die Prüfung und Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos ab und rät von einer Beschlussfassung durch die UMK ab. Die vorliegenden Anforderungen sollten gemeinsam mit dem „Methodenvorschlag“ in einem transparenten Prozess unter Einbeziehung der betroffenen Akteure diskutiert und entsprechend angepasst werden.

Im Folgenden wird auf einzelne Punkte detaillierter eingegangen. In der Kürze der Zeit ist eine ausführliche Bewertung leider nicht möglich, diese wird gegebenenfalls nachgereicht.

II. Struktur und Aufbau

Das Dokument sollte die Anforderungen an Prüfung und Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos auf einer übergeordneten Ebene darstellen.

Mit der Festlegung der Untersuchungsmethoden für die Signifikanzbewertung bekennen sich die Anforderungen zu den bisher üblichen Verfahren. Weder die Raumnutzungsanalyse noch die Abstandsbetrachtung beinhalten jedoch eindeutige, objektive Maßstäbe zur Bemessung der Signifikanzschwelle.

In den Anforderungen muss vielmehr klargemacht werden, dass die anzuwendenden Untersuchungsmethoden zur Beantwortung folgender Fragen führen müssen:⁴

1. Tritt eine Kollision mit hoher Wahrscheinlichkeit ein?
2. Ist die Wahrscheinlichkeit gegenüber dem allgemeinen Lebensrisiko/Grundrisiko in einem durch den Menschen gestalteten, infrastrukturell genutzten Naturraum erhöht?
3. Ist diese Erhöhung signifikant (im Sinne von erheblich)?

² Vgl. z.B. Brandt, Edmund: Zum Umgang mit dem Helgoländer Papier: Aufklärung tut dringend Not!, in: neue energie, 11/2016, S. 40-41.

³ Bundesamt für Naturschutz: Anforderungen, S. 1.

⁴ Dass sich die Prüfung und Bewertung der Signifikanzfrage an diesen Fragestellungen orientieren muss, ergibt sich ins. aus der Gesetzgebung und der ständigen Rechtsprechung (z.B. BVerwG, Urteil vom 9.2.2017 – 7 A 2.15 [„Elbvertiefung“], Rn. 466) Hieraus lässt sich ableiten, dass das Grundrisiko sowie das vorhabensspezifische Tötungsrisiko ermittelt werden müssen. Beide sind zueinander ins Verhältnis zu setzen, um eine etwaige signifikante Erhöhung zu prüfen.

III. Verweis auf das Helgoländer Papier und Mindestabstände

Die UMK hat das Helgoländer Papier 2015 ausdrücklich lediglich zur Kenntnis genommen und ihm entsprechend keinen Grundlagencharakter zugesprochen. Einheitliche Standards auf Basis des Helgoländer Papiers sind demzufolge nicht möglich.⁵

Das Helgoländer Papier sowie die darauf basierenden Leitfäden der Bundesländer haben zu der derzeitigen schwierigen Genehmigungssituation beigetragen. Die im Helgoländer Papier dargelegten „Mindestabstände“ implizieren, dass bei deren Unterschreitung Kollisionen an WEA regelmäßig einträten und damit gegen die artenschutzrechtliche Bestimmung des Tötungsverbots gemäß § 44 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) verstoßen werde. Diese Annahme wurde mittlerweile von Seiten der Rechtsprechung verneint: Aus einer Unterschreitung der Mindestabstandsempfehlungen kann nicht automatisch auf ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko und somit auf einen Verstoß gegen die Zugriffsverbote gemäß § 44 BNatSchG geschlossen werden.⁶ Auch die Fachwissenschaft gelangt regelmäßig zu neuen Erkenntnissen zum Flugverhalten der zu betrachtenden Arten, welche pauschale Abstände nicht rechtfertigen.⁷ Daher kann das Helgoländer Papier nicht als Basis für einen Lösungsweg herangezogen werden. Auch die Heranziehung des Begriffs der „Mindestabstände“ in Nr. 7 der Anforderungen ist vor diesem Hintergrund zu kritisieren, vor allem da bereits in der Praxis Prüfabstände etabliert sind und als solche auch fachlich sinnvoll anwendbar sind.

IV. Prüf- und Bewertungsmethoden

Mit der Festlegung auf die gestufte Anwendung von Untersuchungsmethoden der Abstandsbetrachtungen, der Raumnutzungsanalysen und der Habitatpotentialanalyse würde die Möglichkeit zur Anwendung innovativer Prüf- und Bewertungsmethoden genommen. Wobei die Aufnahme des Ansatzes der Habitatpotentialanalyse durchaus begrüßenswert ist. Es muss in den bundeseinheitlichen Regelungen deutlich gemacht werden, dass die Prüf- und Bewertungsmethoden regelmäßig an den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisstand, die Rechtsprechung und Gesetzeslage angepasst werden.

So wird in der Branche derzeit etwa die Ermittlung des Grundrisikos sowie des vorhabenspezifischen Tötungsrisikos mithilfe eines probabilistischen Verfahrens diskutiert. Dieses hätte den Vorteil, dass die Bewertung der Signifikanzfrage anhand eindeutiger Grenzwerte möglich wäre.⁸ Durch Einbindung aller Akteure könnten angesichts jahrelanger Erfahrungswerte praxistaugliche Prüf- und Bewertungsmethoden ausgearbeitet werden.

⁵ 55. Amtschefkonferenz am 21. Mai 2015 im Kloster Banz, Ergebnisprotokoll. [LINK](#), zuletzt abgerufen am 24.04.2020.

⁶ So z.B. OVG Koblenz, Beschluss vom 16.08.2019 (1 B 10539/19.OVG). [LINK](#), zuletzt abgerufen am 24.04.2020.

⁷ Vgl. Brand, Christoph/Langeleh, Dominik/Männel, Tobias: Die Signifikanzschwelle nach § 44 (5) Nr. 1 BNatSchG – ein Verfahren zur Bewertung des Tötungsrisikos geschützter Arten im Gefahrenbereich von Windenergieanlagen, in: Zeitschrift für Neues Energierecht, 1/2020, S. 7.

⁸ Vgl. Brand/Langeleh/Männel, 2020.