

# Umweltforum Osnabrücker Land e.V.

## Dachverband der Osnabrücker Umweltverbände

Telefon 0541/589184  
Telefax 0541/57528  
MSchreiber@umweltforum-osnabrueck.de  
Dr. Matthias Schreiber  
2. Vorsitzender  
Klaus-Strick-Weg 10  
49082 Osnabrück

11.04.2022

### **Stellungnahme zum Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (Stand: 04.04.2022)**

Am 04.04.2022 haben die Bundesumweltministerin Steffi Lemke und der Wirtschafts- und Klimaschutzminister Robert Habeck das Eckpunktepapier „Beschleunigung des naturverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land“ vorgestellt. Hierzu wird nachfolgend Stellung genommen.

#### **Zusammenfassung der Kritik**

Die vorgelegten Eckpunkte sind weder geeignet, den Ausbau der Windenergie an Land zu rechtssicher zu gestalten noch führen die darin vorgesehenen Bausteine zu dessen Beschleunigung. Sie schränken stattdessen insbesondere das europäische Artenschutzrecht massiv ein und werden neue grundsätzliche Rechtsfragen aufwerfen, die mit Sicherheit in den künftigen Genehmigungsverfahren aufgeworfen und gerichtlich überprüft werden.

Die Beschränkung der Artenauswahl ist europarechtswidrig. Sie erlaubt sogar eine signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos für Vogelarten, die nach der aktuellen bundesdeutschen Roten Liste „vom Aussterben bedroht“ sind (Kategorie 1). Den zuständigen Behörden ist es nach dem Eckpunktepapier selbst bei Betroffenheit solcher Arten ausdrücklich untersagt, sogar Vermeidungsmaßnahmen vorzusehen. Damit wird ein Grundpfeiler des Bundesnaturschutzgesetzes, das Vermeidungsgebot, eingerissen.

Die konkret vorgesehenen Vermeidungsmaßnahmen sind unklar und von Art und Umfang ungeeignet, für eine nennenswerte Reduzierung des Tötungsrisikos der in Anlage 1 genannten Arten zu sorgen.

Besonders schwer wiegt es unseres Erachtens jedoch, dass der seit vielen Jahren etablierte Ansatz des Landkreises Osnabrück und der zunehmend auch anderswo eingesetzt wird, nicht nur nicht aufgegriffen wird, sondern unmöglich gemacht wird (siehe auch Gegenüberstellung unten).

Mitglied im LBU (Landesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V.)

Mitgliedsverbände: BUND Osnabrück e.V., NABU Osnabrück e.V., Solarenergieverein e.V., Regionale Arbeitsgruppe für Naturschutz im Artland (RANA) e.V., Biologische Station Haseniederung e.V., NaturFreunde Osnabrück e.V., Naturwissenschaftlicher Verein Osnabrück (NVO) e.V., Technisch-Ökologischer Lernort Nackte Mühle-Lega-S, Verein für Umwelt- und Naturschutz Bohmte e.V., Verkehrsclub Deutschland-Kreisverband Osnabrück (VCD) e.V., NaturFreunde Bramsche e.V., Die Kreislaufandwirtschaft de Peerdehoff e.V., ecovillage e.V., Verein Bürger gegen 380kV e.V., Gegenstromleitung Ankum e.V., Bundesverband Windenergie e.V., Regionalverband Teutoburger Wald Wiehengebirge

IBAN: DE54 2655 1540 00208722 71 • BIC: NOLADE21BEB • Kreissparkasse Bersenbrück

[Spenden und Beiträge sind steuerlich absetzbar.](#)

## Allgemeines

Im Eckpunktepapier wird einleitend die Notwendigkeit betont, den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch bis 2035 auf 100 % zu erhöhen und die Klimaneutralität bis spätestens 2045 zu erreichen. Unterstrichen wird dieses Ziel durch die neu erkannte Notwendigkeit, sich aus der Abhängigkeit von Energieimporten aus Russland zu befreien. *„Entscheidender Schlüssel dafür ist der zügige Ausbau der erneuerbaren Energien. Er ist eine Frage der öffentlichen Sicherheit, der ökologischen Vernunft und auch der ökonomischen Zukunftsfähigkeit. Daher ist hohes Tempo notwendig, und die Bundesregierung setzt alle Hebel in Bewegung, Planungs- und Genehmigungsverfahren für erneuerbare Energien zu vereinfachen und zu beschleunigen.“*

Soweit wird inhaltlich jeder und jede mitgehen können. Auch der allgemeinen Feststellung zum Umgang mit dem Artenschutz kann man problemlos folgen: *„Wichtig ist auch, den beschleunigten Ausbau der Windenergie mit dem Artenschutz besser in Einklang zu bringen. Neben der Klimakrise ist die Artenkrise die zweite globale ökologische Krise, die unsere Lebensgrundlagen bedroht. Daher bedarf es eines starken Artenschutzes, der zugleich den notwendigen zügigen Ausbau von Windkraftanlagen erlaubt. Deshalb will die Bundesregierung die artenschutzfachliche Prüfung für Windenergieanlagen an Land vereinfachen und sie schneller und effizienter machen. Ziel ist, Windkraftanlagen zügig und rechtssicher zu genehmigen, unter Wahrung hoher und europarechtlich gebotener ökologischer Schutzstandards.“*

Der Einklang zwischen Ausbau der Windenergie und Artenschutz soll jedoch allein durch den Abbau artenschutzrechtlicher und europarechtlich begründeter Standards realisiert werden. Dass es in dem Eckpunktepapier gar nicht um eine Verbesserung des Artenschutzes geht, wird nicht nur in der nachfolgenden vertiefenden Analyse deutlich, sondern dies ist längst auch die Erkenntnis in den Medien. So schreibt z.B. die FAZ am 06.04.2022 zum Programm des Wirtschaftsministers: *„Dazu gehört das Mindern von Naturschutz zugunsten des beschleunigten Ausbaus von Solar- und Windanlagen, dem Kernanliegen des Gesetzespakets.“* Oder Spiegel online am 07.04.2022: *„Erleichterung bei Planung und Bau von Anlagen: Windräder und Solaranlagen sind künftig »im überragenden öffentlichen Interesse« – damit gibt es auch kein generelles Bauverbot mehr in Naturschutzgebieten.“*

Wie nachfolgend dargelegt werden kann, werden der schon bisher in Deutschland nur unvollständig und widerwillig umgesetzte Artenschutz weiter eingeschränkt und europarechtliche Vorgaben missachtet. Dass das Tötungsverbot individuenbezogen für alle europäischen Vogel- und Fledermausarten zu beachten ist, wird nicht einmal erwähnt. Allein daraus lässt sich bereits folgern: Das wird nicht zu einer Beschleunigung von Verfahren führen, sondern insbesondere neue Rechtsunsicherheiten nach sich ziehen. Nachfolgend nun zu den Regelungen im Einzelnen.

## Signifikanzstandards

So will man im Bundesnaturschutzgesetz bundeseinheitliche gesetzliche Standards für die Prüfung einführen, „*ob sich durch die Errichtung einer Windenergieanlage das Tötungs- und Verletzungsrisiko kollisionsgefährdeter Vögel signifikant erhöht.*“ Wie diese Signifikanzschwelle aussehen soll und wie sie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ableiten könnte, bleibt völlig offen. Denn eine konkret handhabbare Signifikanzschwelle wird in dem Papier nicht einmal angedeutet. Es scheint offenbar sogar eine Vorstellung davon zu fehlen, was nach der bisherigen Rechtsprechung und den bisherigen Kommentierungen unter Signifikanz zu verstehen ist. Das wird schnell deutlich, wenn man die wenigen Konkretisierungen betrachtet, die sich im Eckpunktepapier finden. Das sind keine Betrachtungen zur Signifikanz des Tötungsrisikos, sondern schlichte Versuche der Leugnung von Sachverhalten. Es muss jedoch klar sein, dass ohne eine genaue Festlegung, um wieviel sich das allgemeine Lebensrisiko für Individuen erhöhen darf (siehe Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts), keine rechtssichere Handhabung des Tötungsrisikos in Planungs- und Genehmigungsverfahren möglich sein wird.

Die Bewältigung des Problems der Tötung von Vogelarten durch WKA wird jedenfalls massiv verfehlt, wenn als erstes Ziel benannt wird: „*Die Bewertung, ob eine Windenergieanlage das Tötungs- und Verletzungsrisiko für kollisionsgefährdete Vogelarten signifikant erhöht, erfolgt künftig anhand einer abschließenden bundeseinheitlichen Liste kollisionsgefährdeter Brutvogelarten (siehe Anlage).*“

Diese Anlage enthält zwar einen Teil der nach fachwissenschaftlichen Erkenntnissen (siehe **LAG VSW** 2015) kollisionsgefährdeten Vogelarten, blendet aber hartnäckig die am stärksten von Kollisionen betroffene Vogelart, den Mäusebussard, vollständig aus. Ebenso fehlen z.B. die Feld- und Heidelerche, der Kolkrabe oder der Turmfalke. Das Eckpunktepapier blendet den auch von den bundesdeutschen Gerichten und dem EuGH gebetsmühlenartig wiederholten bestätigten individuenbezogenen Ansatz aus, den der gesetzliche Artenschutz an dieser Stelle vorsieht. Selbst der Bundesverband Windenergie stellt in einer ersten Kommentierung vom 04.04.2022 fest: „Ob die Auswahl der hier künftig erfassten 16 Vogelarten wissenschaftlich basiert erfolgte, ist noch nicht nachvollziehbar.“

Grundlage für die Einstufung als kollisionsgefährdet ist die sogenannte vMGI-Klasse nach einem Konzept von **BERNOTAT UND DIERSCHKE** (2021) aus dem Hause des Bundesamtes für Naturschutz (BfN). Was insbesondere für das an dem Eckpunktepapier beteiligte Bundesumweltministerium peinlich sein muss, ist der Umstand, dass dieser vMGI-Index überhaupt keine Grundlage für die rechtlich erforderliche Bewertung des Tötungsrisikos für Individuen darstellt. Hierfür kann allein und unverschnitten mit anderen Merkmalen die „Artspezifische Einstufung des Kollisionsrisikos von Vogelarten in WEA“ (Tab. 12-1, Spalteneinträge in **BERNOTAT UND DIERSCHKE** 2021) zum Einsatz kommen. Die weiteren Verrechnungen mit verschiedenen Populations- und allgemeinen Gefährdungsfaktoren können allenfalls im Rahmen einer artenschutzrechtlichen Ausnahme zum Tragen kommen. Wendet man diese Daten also korrekt an, gehören mindestens Turmfalke und Mäusebussard zu den sehr hoch gefährdeten Vogelarten, denn sie stehen in einer Risikokategorie wie etwa Schreiadler oder Rotmilan (siehe **BERNOTAT UND DIERSCHKE** 2021, Tab. 12-1).

Damit ist der Kreis der betroffenen Arten aber keineswegs vollständig beschrieben. Denn wie **BERNOTAT UND DIERSCHKE** (2021, S. 6) selbst schreiben, waren die an verschiedenen Stellen veröffentlichten Totfunddaten „wesentlicher Grundstein bei der Beurteilung des Kollisionsrisikos von Vögeln an WEA“. Auf die begrenzte Aussagekraft dieser überwiegend auf Zufallsfunden basierenden Totfundausswertungen ist in der Fachliteratur aber wiederholt hingewiesen worden. Dieses Vorgehen wird auch den Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts an die Merkmale für das Vorliegen einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos nicht gerecht. Die hatte die UMK-Konferenz 2020 so zusammengefasst:

*„Der Verbotstatbestand des § 44 Absatz 5 Satz 2 Nummer 1 BNatSchG wird dann verwirklicht, wenn Exemplare einer aufgrund ihres artspezifischen Verhaltens als kollisionsgefährdet eingestuften Art mit einer erhöhten Häufigkeit im Gefahrenbereich einer WEA anzutreffen sind und die Wirksamkeit anerkannter Schutzmaßnahmen nicht ausreicht, das Kollisionsrisiko insbesondere unter die Signifikanzschwelle zu senken.*

*Insofern gilt es, die drei genannten Punkte rechtssicher und praktikabel zu spezifizieren.“*

Legt man diese Kriterien zugrunde, dann gehören aber auch Feld- und Heidelerche zu den kollisionsgefährdeten Vogelarten, wenn Anlagen in ihren Revieren errichtet werden. Deren Gefährdung wird durch bloße Totfundstatistik völlig unterschätzt, weil die Auffindbarkeit aufgrund der geringen Größe, der unauffälligen Färbung und der in der kritischen Phase auch noch hohen Vegetation sehr gering ist. Gleiches gilt aber auch für Uferschnepfe und Bekassine, die beide in der bundesdeutschen Roten Liste in Kategorie 1 („Vom Aussterben bedroht“) geführt werden. Beobachtet man diese Arten bei ihren Balz- und Revierverteidigungsflügen, so ist sofort klar, dass auch sie kollisionsgefährdet sind. Auch diese Arten spielen in den Totfundstatistiken aus anderen Gründen keine Rolle, denn bisher blieben die wenigen Bereiche mit Vorkommen dieser Arten weitgehend verschont, darüber hinaus gestalten sich Funde von Kollisionsopfern bei diesen Arten ähnlich schwierig wie bei den Lerchen. Wenn jetzt aber die Fläche für Windkraftnutzung massiv vergrößert werden soll, werden zunehmend auch Flächen in den Blick genommen werden, in denen eine dieser beiden vom Aussterben bedrohten Wiesenvogelarten vorkommen. Den Genehmigungsbehörden wäre es nach dem Eckpunktepapier aber ausdrücklich verboten, für diese Arten selbst dann Vermeidungsmaßnahmen festzulegen, wenn Anlagen direkt in traditionelle Reviere dieser vom Aussterben bedrohten Arten (Rote Liste 1) gebaut werden! Denn bei der in der Anlage des Eckpunktepapiers aufgeführten Artenliste soll es sich um eine „abschließende bundeseinheitliche Liste“ handeln!

Dass BMU stellt sich mit diesem „Eckpunkt“ daher selbst ein Armutszeugnis aus, weil hier unreflektiert populationsbezogene Relativierungen herangezogen werden, um individuenbezogene Verbotstatbestände gesetzlich einzugrenzen, obgleich durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Notwendigkeit einer Betrachtung auf Ebene der Individuen und für alle europäischen Vogelarten erst kürzlich noch einmal unterstrichen worden ist (siehe EuGH-Entscheidung C-473/19). Für das BMU ist darüber hinaus unrühmlich, dass Mitarbeiter der eigenen Fachbehörde seit Jahren einen Ansatz verbreiten dürfen, in dem noch immer nicht

klargestellt ist, dass für die Beurteilung des Verbotstatbestandes nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG der sogenannte vMGI eine unzulässige Grundlage bildet, sondern auf dieser Ebene nur die sogenannte „Artspezifische Einstufung des Kollisionsrisikos“ zum Zuge kommen darf. So breitet sich die der vMGI-Ansatz wie eine artenschutzrechtliche Schadsoftware in der Planungs- und Genehmigungspraxis als Grundlage für die Beurteilung des Tötungsrisikos aus. Dass sich auch die Gerichte nicht mehr der Mühe unterziehen, die in dem vMGI-Index rechtssystematisch unzulässig vermengten Ebenen von Tatbestand und Ausnahme bei der rechtlichen Würdigung in Verfahren wieder aufzulösen, macht die Angelegenheit nicht besser.

## **Tabu- und Prüfbereiche**

Einen weiteren Eckpunkt zur Bewertung der Signifikanz soll die *„Berücksichtigung eines artspezifischen Tabubereichs in unmittelbarer Nähe zum Brutplatz und von weiteren Prüfbereichen“* bilden.

Was hier wie geregelt werden soll, ist weitgehend unklar. Während der Begriff „Tabubereich“ nur so verstanden werden kann, dass hier überhaupt keine WKA errichtet werden dürfen, taucht dieser Begriff in der als Anlage zum Eckpunktepapier beigefügten Tabelle nur noch in der Überschrift, aber in der Spaltenbeschriftung gar nicht mehr auf. Hier ist in Spalte 3 lediglich von „Nahbereich/Innerer Schutzbereich“ die Rede. Ob dies hier als Synonym für „Tabubereich“ gemeint ist, kann man aber nur vermuten.

Weiter ist neben einem „zentralen Prüfbereich“ von einem „erweiterten Prüfbereich“ die Rede, die bei einer Reihe von Arten zu einem gemeinsamen „Prüfbereich“ verschmelzen. Was in diesen Bereichen allerdings gelten soll und was sie unterscheidet, ist dem Papier nicht einmal ansatzweise zu entnehmen. Auf welcher fachwissenschaftlichen Grundlage die verschiedenen Abstände festgelegt wurden, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Mit den Abständen aus dem Helgoländer Papier, welches das Bundesverwaltungsgericht als Fachkonvention anerkannt hat, stimmen sie jedenfalls nicht überein, auch nicht mit den bei Ornithologen bekannten Erkenntnissen zum Flugverhalten der Arten. So ist die Beschränkung der Auflagen bei Rohr- und Wiesenweihe auf Anlagen mit einer Rotorunterkante von *„weniger als 30 bis 50 m bzw. in hügeligem Gelände weniger als 80 m“* mit der Flugweise der Arten nicht vereinbar. Balz- und Transferflüge, Feindabwehrflüge gegenüber Rabenvögeln oder anderen Greifvogelarten führen nämlich regelmäßig auch in die Gefahrenbereiche der Rotoren selbst bei höheren Anlagen. Hier deckt sich also eine weitere Beschränkung nicht den fachwissenschaftlichen Erkenntnissen, die in der Fachkonvention der **LAG VSW** (2015) gebündelt sind. Die Vorgaben sind nicht nur fachlich nicht haltbar, sie sind auch noch unbestimmt. Was gilt denn nun: 30 m oder 50 m? Wann ist ein Gelände denn hügelig, um 80 m zugrunde legen zu müssen? Muss der Brutplatz auf dem Hügel liegen oder die Anlage dort stehen? In welchem Umkreis muss die Gegend hügelig sein?

Die Feststellung im Eckpunktepapier, wonach außerhalb der Prüfbereiche keine weitere Prüfung mehr erforderlich ist, da das Tötungsrisiko dort nicht signifikant erhöht sei, ist weder fachlich noch rechtlich haltbar. Denn die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Arten belegen, dass überdurchschnittlich genutzte Flächen auch außerhalb der genannten Abstände liegen können. Dieser Umstand ist im Übrigen auch durch Obergerichte bereits bestätigt worden. Zu einem solchen Ergebnis würde man von Fall zu Fall auch kommen, wenn bei der späteren

Konkretisierung eine Signifikanzschwelle definiert wird, denn die wird sich nicht allein an Abständen orientieren können, sondern auch das Verhalten und die konkreten Gegebenheiten vor Ort berücksichtigen müssen.

## **Vermeidungsmaßnahmen**

Ein weiterer Baustein zur „Standardisierung der Signifikanzprüfung“ sieht eine Liste von artspezifischen Vermeidungsmaßnahmen vor, „mit denen die vorhabenbedingte Erhöhung des Tötungsrisikos unter die Signifikanzschwelle gesenkt werden kann. Hier geht es zum Beispiel um Antikollisionssysteme, Abschaltungen aufgrund von Bewirtschaftungsereignissen in engem Umkreis um die Windenergieanlage unter Berücksichtigung von artspezifischen Verhaltensmustern, Windgeschwindigkeit etc.“

Bei genauer Betrachtung bleibt jedoch völlig diffus, was sich dahinter verbirgt. Zuerst einmal: Solange keine konkrete Signifikanzschwelle definiert worden ist, ist völlig unklar, welche Absenkung des Tötungsrisikos eigentlich zu erreichen ist, um die rechtlichen Anforderungen zu erfüllen. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu bisher lediglich eine grobe Eingrenzung vorgenommen und bestimmt, welche Voraussetzungen für eine Art und ihr Auftreten erfüllt sein müssen, um überhaupt den Verbotstatbestand des § 44 Abs. 1 Nr. 1 prüfen und von einer signifikanten Erhöhung ausgehen zu müssen. Zur Erhöhung des Tötungsrisikos, ab welchem der Verbotstatbestand ausgelöst wird, gibt es dagegen keine konkreten Festlegungen, sondern nur die allgemeine Aussage, dass es gegenüber dem allgemeinen Lebensrisiko erhöht sein muss. Um wieviel, ist bisher unbestimmt.

Die Unklarheiten gehen aber weiter, wenn man auf die konkret benannten Vermeidungsmaßnahmen blickt. Hier werden ausdrücklich Antikollisionssysteme genannt, auf die sich bei vielen die Hoffnung richtet. Diese haben in ersten Tests eine gewisse Wirksamkeit allenfalls für große Arten erbracht, sie werden für Baum- und Wanderfalke, die Weihen oder die Sumpfohreule aber wohl auf lange Sicht nicht zur Verfügung stehen, dies gilt erst recht für die ebenfalls stark kollisionsgefährdeten Lerchenarten. Ob sie außerdem bei kleinen Parks und an mäßig günstigen Standorten wegen der hohen Anschaffungskosten überhaupt wirtschaftlich sind, ist bisher noch unklar. Antikollisionssysteme werden also auf lange Zeit keine umfassende Lösung bieten, auch längst nicht für alle Konstellationen.

Es geht weiter: „Abschaltungen aufgrund von Bewirtschaftungsereignissen in engem Umkreis um die Windkraftanlage“ lautet eine weitere, konkrete Auflage. Was „enges Umfeld“ sein soll, bleibt unklar. Es muss überdies die Frage gestellt werden, ob hier tatsächlich die Vorstellung besteht, dadurch das Tötungsrisiko in nennenswerter Weise senken zu können. Das funktioniert schon aufgrund des Umstandes nicht, dass die genannten Bewirtschaftungen u.U. sehr seltene Ereignisse pro Flächeneinheit sind, also nur einen kleinen Bruchteil der risikoreichen Zeit abdecken. Um es am Beispiel zu verdeutlichen: Setzt man die Anwesenheitszeit des Rotmilans im Brutrevier von März bis August an und geht von drei Bewirtschaftungsereignissen aus, zu denen die Anlagen drei Tage lang abgeschaltet sind, dann reduziert sich das Risiko – an der betreffenden Anlage – lediglich um fünf Prozent (Abschaltungen an neun von 184 Tagen). Denn in der übrigen Zeit sitzen die Tiere ja nicht geduldig auf dem Nest, um auf die nächste Bodenbearbeitung zu warten, sondern sind

weiterhin ständig unterwegs, um Nahrung für sich und die Brut zu beschaffen. Und ob das Tötungsrisiko während der Bodenbearbeitung ausgerechnet „im engen Umkreis um die Windkraftanlage“ besonders erhöht ist, darf auch infrage gestellt werden, denn Arten wie Rotmilan oder Weißstorch, die solche Flächen z.B. beim Pflügen zur Nahrungssuche nutzen, fliegen dann ja nicht in Rotorhöhe über der Fläche, sondern laufen dort oder überfliegen sie niedrig, um Futter aufzunehmen. Für aus der Ferne und z.T. in großer Höhe anfliegende Tiere geht die Gefährdung dagegen viel eher von den benachbarten Anlagen eines Parks aus, die durchfliegen werden müssen, aber womöglich weiterbetrieben werden dürfen, weil in deren engen Umkreis gerade keine Bodenbearbeitung erfolgt und deswegen auch keine Abschaltung. In der Genehmigungs- und Managementpraxis zeigt sich ferner, dass solche Maßnahmen nur schwer zu regeln sind, weil oft nicht verlässlich und rechtzeitig bekannt wird, wann eine Fläche bearbeitet werden soll, weil der Bewirtschafter in der Regel keine Informationspflicht hat. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Maßnahme für verschiedene Arten überhaupt keine Relevanz hat. Das gilt beispielsweise für den Wespenbussard, die Sumpfohreule, beide Falkenarten oder den Schwarzstorch. Es lässt sich daher festhalten, dass diese Auflage für sich genommen allenfalls Placebo-Effekt hat.

Die Unklarheiten gehen bei den Maßnahmen noch weiter. Die zulässige Abschaltauflage „Abschaltungen aufgrund von Bewirtschaftungsereignissen in engem Umkreis um die Windenergieanlage“ enthält nämlich noch den Zusatz „unter Berücksichtigung von artspezifischen Verhaltensmustern, Windgeschwindigkeit etc.“ Was darunter zu verstehen sein soll, ist völlig unklar. Jedenfalls würde dieser Zusatz zu einer noch weiteren Einschränkung der bewirtschaftungsinduzierten Abschaltungen führen, wenn nämlich gleichzeitig auch noch bestimmte Verhaltensmuster der Arten oder die Windgeschwindigkeit zu berücksichtigen wären. Oder liegt hier lediglich eine redaktionelle Unkorrektheit bei diesem erkennbar eilig „zusammengestrickten“ Eckpunktepapier vor und ist der Text eigentlich als Aufzählung wie folgt gemeint: „Hier geht es zum Beispiel um Antikollisionssysteme, Abschaltungen aufgrund von Bewirtschaftungsereignissen in engem Umkreis um die Windenergieanlage oder Abschaltungen unter Berücksichtigung von artspezifischen Verhaltensmustern, Windgeschwindigkeit etc.“ Nur so würde übrigens auch die einleitende Formulierung „zum Beispiel“ Sinn machen. Nur mit der nun dritten Aufzählung ließe sich irgendein Vermeidungspotenzial auch für Arten wie den Wespenbussard oder den Schwarzstorch generieren. Und nur so macht auch die im weiteren Papier festgelegte „Zumutbarkeitsschwelle“ von 6 – 8 % des Ertrages irgendeinen Sinn, denn die üblichen Abschaltungen für Fledermäuse und diejenigen für Abschaltungen bei bodenbearbeitenden Maßnahmen würden den hier eröffneten Rahmen keinesfalls ausschöpfen.

Für eine beispielhafte Aufzählung irritiert schließlich die angefügte Festlegung: „Weitere saisonale oder brutzeitbezogene Abschaltungen soll es nicht mehr geben.“ Da fragt man sich, ob es nun Beispiele für die Vermeidung sein sollen oder ob es doch eine abschließende Liste ist.

Das Eckpunktepapier legt eine Zumutbarkeitsgrenze für Abschaltungen fest, die je nach Windhöufigkeit bei 6-8 % des Ertrages liegen soll. Die praktische Anwendung von Abschaltauflagen zeigt, dass damit für eine ganze Reihe von Fällen eine relativ weitreichende Vermeidung von Kollisionen möglich wird. Zu den vorab thematisierten Auflagen passen diese Werte allerdings nicht, auch wenn man die üblichen Abschaltauflagen für Fledermäuse einbezieht.

Es kann jedoch nicht generell davon ausgegangen werden, dass dieser Erfahrungswert aus den Genehmigungsverfahren im Landkreis Osnabrück (siehe dazu weiter unten) immer ausreicht, weshalb hier keine fixe Grenze vorgegeben werden kann. Was ist bei einem windarmen Standort, an dem die Gefährdung z.B. des Schreiadlers mit dem vorgegebenen Wert von 6 % keine signifikante Reduzierung des Kollisionsrisikos erreicht werden kann? Muss dann ein rechtlich unzulässig erhöhtes Tötungsrisiko hingenommen werden und wird für den Schreiadler eine artenschutzrechtliche Ausnahme vom Tötungsverbot erlassen? Hier muss es deshalb weiterhin eine Einzelfallabwägung geben mit dem möglichen Ergebnis, dass eine Anlage dann entweder länger abgeschaltet bleiben muss oder gar nicht erst zugelassen werden kann.

Die Zumutbarkeitsschwelle wirft auch in anderer Hinsicht Fragen auf. Auf was bezieht sich der Wert von 6 – 8 %? Ist das die Obergrenze für jede einzelne Anlage oder ist der Wert auf einen gesamten Park zu beziehen? Die Praxis zeigt nämlich, dass es vielfach nur einzelne Anlagen sind, die besonders massive Konflikte verursachen, andere Anlagen aber gar keine oder nur geringe. In solchen Fällen lässt sich der Konflikt durch weiterreichende Abschaltungen der einzelnen Anlagen entschärfen, wenn man ein parkbezogenes Abschaltkontingent von 6-8 % zugrunde legt. Was im Eckpunktepapier gemeint ist, bleibt jedoch offen.

Zu den bis hierher behandelten Punkten zum Umgang mit Vogelkollisionen erklärt das Eckpunktepapier weiterhin: *„Für diesen Bereich sind die Regelungen abschließend. Abweichende Regelungen der Länder sind nicht möglich.“* Diese Feststellung ist schwer nachvollziehbar, weil wie oben dargelegt, vieles gar nicht geregelt oder völlig unklar geblieben ist. Im ungünstigsten Falle bestimmt das Wirtschaftsministerium hiermit jedoch, dass den Ländern sogar verboten wird, für Arten wie Wespenbussard oder Baumfalke irgendwelche weiteren Vermeidungsmaßnahmen festzulegen, denn weder Antikollisionssysteme noch Abschaltungen während der Bodenbearbeitung haben für diese Arten irgendeine Bedeutung. Erst recht würde dies für Arten wie Uferschnepfe und Bekassine gelten, die noch nicht einmal in die Betrachtung mit einbezogen werden dürfen, weil sie nicht der Anlage geführt sind. Mit dem Verbot der Vermeidung würde aber ein Grundpfeiler des Bundesnaturschutzgesetzes, nämlich das Vermeidungsgebot der Eingriffsregelung, weggerissen.

Wenn das Eckpunktepapier zu diesem Abschnitt abschließend feststellt: *„Diese bundeseinheitlichen gesetzlichen Standards werden wesentlich zur Rechtssicherheit der Genehmigungsentscheidungen beitragen und es den Behörden erleichtern, eine rechtssichere Ausnahme zu erteilen, wenn Vorhaben die Signifikanzschwelle überschreiten.“*, so dürfte es sich bei den im Eckpunktepapier getroffenen Festlegungen nach allen Erfahrungen um einen großen Trugschluss handeln. Die offensichtliche Europarechtswidrigkeit und die vielfältigen fachfremden Erwägungen in den Setzungen des Eckpunktepapiers werden zu einer erheblichen Verunsicherung bei der Planung und Genehmigung der Anlagen führen und weitere gerichtliche Auseinandersetzungen nach sich ziehen. Insbesondere dieser völlig unnötigerweise „robuste“ Umgang mit der immer wieder betonten, aber von diesen beiden grünen Ministerien in keiner Weise gelebten Verantwortung zur Bewahrung der Biodiversität wird auch nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden können, es gehe doch um den Klimaschutz und darum, sich aus der Abhängigkeit von russischen Energielieferungen zu befreien. Eine Akzeptanz kann so weder bei Bürgerinitiativen noch bei



Naturschutzorganisationen erreicht werden, eher im Gegenteil: Denn die Schleifung des gesetzlichen Artenschutzes ist dafür völlig unnötig, wofür es seit Jahren gelebte Beispiele gibt (siehe dazu weiter unten).

## **Artenschutzrechtliche Ausnahme**

Das Eckpunktepapier gibt vor, auch die artenschutzrechtliche Ausnahme zu „*konkretisieren*“. Was man darunter versteht, findet sich in einer anschließenden Aufzählung.

Sie beginnt mit der Feststellung, dass Erneuerbare Energien „*im überragenden öffentlichen Interesse [liegen] und dienen der öffentlichen Sicherheit. Damit liegt der Ausnahmegrund in der Regel vor.*“ Hier soll gar nicht die eher rechtliche Frage thematisiert werden, ob man aus der sicher zutreffenden Einstufung der Erneuerbaren Energienutzung **als Ganzem** in konkreten Genehmigungsverfahren für jede einzelne Anlage an windarmen Standorten, aber mit hoher und unbewältigter artenschutzrechtlicher Konfliktlage „in der Regel“ eine Ausnahme ableiten kann. Auch an einer solchen Festsetzung wird sich der rechtliche Streit in vielen Fällen entzünden.

In naturschutzfachlicher Hinsicht sind es insbesondere die Regelvermutungen, die Grund zur Kritik liefern, denn sie haben mit Praxis der Planung und Genehmigung wenig zu tun. Der Begriff „Vermutung“ ist sehr richtig gewählt, mit tatsächlichen Erkenntnissen aus der Praxis haben sie nämlich kaum etwas zu tun. So sieht die erste Regelvermutung des Eckpunktepapiers vor:

*„In Gebieten, die gezielt für Windenergie ausgewiesen sind oder ausgewiesen werden sollen, ist regelmäßig davon auszugehen, dass in dem ordnungsgemäß durchgeführten Planverfahren die Auswahl der am besten geeigneten Standorte auch unter Berücksichtigung des Natur- und Artenschutzes erfolgt ist. Somit bestehen keine Standortalternativen, solange die Flächenziele nicht erreicht sind.“*

Mit der Praxis hat diese Regelvermutung nichts zu tun, im Gegenteil. Gerade Untersuchungen zum Artenschutz fehlen in vielen Planungen zur Ausweisung von Windvorrangflächen, sodass gerade die Frage nach artenschutzrechtlich verträglicheren Alternativen nicht beantwortet werden kann. Regelmäßig werden mögliche Standorte bei der Auswahl aus ganz anderen Gründen ausgeschieden, wären in artenschutzrechtlicher Hinsicht jedoch verträglicher gewesen. Sie wären dann beim Auftreten eines artenschutzrechtlichen Konfliktes in einer Planung wieder zu berücksichtigen. Nicht nur hier merkt man dem Eckpunktepapier die fehlende Auswertung der Planungs- und Genehmigungswirklichkeit an. Hier wäre es hilfreich gewesen, wenn man sich nicht auf Vermutungen aus den ministeriellen Elfenbeintürmen und den Geschäftsstellen der Lobbyverbände verlassen und stattdessen die Verhältnisse in konkreten Verfahren recherchiert hätte.

Gerade in Verbindung mit der Absicht, die Nutzung der Windkraft im überragenden öffentlichen Interesse liegend und der öffentlichen Sicherheit dienend einzustufen, wird nämlich die artenschutzrechtliche Alternativenprüfung noch einmal neu zu führen sein. Denn wenn in einer Gemeinde oder einem Kreis Vorrangflächen ausgewiesen worden sind, die über den immissionsschutzrechtlich notwendigen Abstand zur Wohnbebauung hinausgehen, sind solche „überbordenden“ Abstände für eine artenschutzrechtliche Ausnahme neu zu prüfen. Denn aus

Gründen des überragenden öffentlichen Interesses und der öffentlichen Sicherheit sind solche Bereiche als artenschutzrechtlich relevante Alternative nicht sakrosankt.

### **Verschlechterung des Erhaltungszustandes**

Aus grundsätzlichen Erwägungen zum Schutz der Biodiversität, aber auch aus rechtlichen Gründen kommt der Frage eine große Bedeutung zu, ob es für eine Art zur Verschlechterung des Erhaltungszustandes durch die Zulassung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme kommt, weil das Tötungsrisiko für Individuen einer Art zu einem Verbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG führt. Hierzu stellt das Eckpunktepapier fest:

*„Es wird vermutet, dass kein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot vorliegt, wenn für die betreffende Art in ihrem Bestand zu erwarten ist, dass der Zustand der Population einen positiven Trend aufweist oder sich zumindest bundesweit nicht verschlechtert; weitere Voraussetzung ist, dass in ein für diese Art bestehendes Artenhilfsprogramm eingezahlt wird.“*

Gleicht man diese zu Recht als Vermutung eingestufte Aussage bloß mit der Artenliste aus der Anlage des Eckpunktepapiers ab, so stellt man fest, dass die Mehrzahl der Arten schon nach der bundesdeutschen Roten Liste (**RYSLAVY ET AL. 2020**) als gefährdet eingestuft werden. Auf Landesebene kommen weitere Arten hinzu. In fachlicher Hinsicht muss es bereits als fragwürdig angesehen werden, dass allein auf den bundesweiten Trend abgestellt werden soll und damit bei gefährdeten Beständen in einzelnen Regionen eine Verschlechterung hingenommen werden soll, wenn in ein bestehendes Artenhilfsprogramm für diese Art eingezahlt wird. Dieser Umgang mit dem Verschlechterungsverbot des Erhaltungszustandes macht im Übrigen erneut deutlich, dass die Beschränkung des Artenspektrums auf die Liste in der Anlage des Eckpunktepapiers untragbar ist: Es fehlen Arten wie Uferschnepfe und Bekassine, deren Erhaltungszustand extrem schlecht ist und bei dem in absehbarer Zeit auch nicht erwartet werden kann, dass er sich verbessert. Für sie treffen die Zulassungsvoraussetzungen für eine Ausnahme nicht zu, für sie wird es auch nicht zur Zahlung in ein Artenhilfsprogramm kommen. Sie dürfen ja nicht einmal bei der artenschutzrechtlichen Prüfung berücksichtigt werden, weil sie in Anlage 1 gar nicht geführt werden.

Während an dieser Stelle schon ziemlich klar die Konturen dafür deutlich werden, wann eine Ausnahme erteilt werden kann (am Ende reicht die Zahlung in ein Artenhilfsprogramm), sind Umfang, inhaltliche Ausgestaltung, Organisation und Erfolgskontrolle dieser Artenhilfsprogramme völlig unklar. Dieser Punkt würde es also zulassen, dass es bis zum Aufbau solcher Programme über Jahre zur Verschlechterung des Erhaltungszustandes kommt, das aber folgenlos bleibt, weil ja Geld in ein Artenhilfsprogramm gezahlt wurde, welches jedoch noch gar keine Wirkung entfalten kann. In welchem räumlichen Bezug sollen diese Artenhilfsprogramme stehen? Reicht es, wenn man in Sachsen-Anhalt ein groß angelegtes Erhaltungsprogramm für den Rotmilan auflegt, in das dann bundesweit eingezahlt werden kann oder ist eine dezentrale Organisation erforderlich? Wer ist für die korrekte Verwendung der Mittel verantwortlich? Wer führt anhand welcher Maßstäbe eine Erfolgskontrolle durch? Was hat es für Konsequenzen, wenn sich der Erhaltungszustand regional unterschiedlich entwickelt?

Wir erleben hier ein dem Naturschutz leidvoll bekanntes Muster: Während die Eingriffe schon einmal zugelassen werden, werden – in diesem Falle fachlich und rechtlich fragwürdige – Kompensationen lediglich versprochen, in ihrer Umsetzung bleiben sie aber unverbindlich und unbestimmt. Hierzu passt, dass eine weitere Regelung zur Frage des Erhaltungszustandes dies vorsieht: *„Für eine Übergangszeit von drei Jahren wird für die Bestimmung des Erhaltungszustandes zunächst auf vorhandene Erkenntnisse abgestellt. In dieser Zeit reicht es für den Nachweis der bundesweiten Nicht-Verschlechterung aus, wenn die Art nicht auf einer Gefährdungsliste geführt oder wenn die Nicht-Gefährdung vom Bundesamt für Naturschutz festgestellt wird.“*

Auch diese Regelung lässt fehlenden Praxisbezug erkennen. Denn alle in der Liste der Anlage des Eckpunktepapiers geführten Arten werden wenigstens auf einer landesweiten Roten Liste der gefährdeten Brutvögel geführt. Von sich aus besteht also in den nächsten drei Jahren für keine dieser Arten der *Nachweis der bundesweiten Nicht-Verschlechterung*. Es wird deshalb mit Interesse zu beobachten sein, für welche Arten dem BfN Unbedenklichkeitsbescheinigungen abgenötigt werden, zu deren Kernkompetenzen der Vogelschutz bisher nicht gehört hat.

Defizite hinsichtlich der Arten räumt das Eckpunktepapier selbst ein, wenn es heißt: *„Parallel werden regelmäßig Daten zur Bestandsentwicklung dieser Arten erhoben und den Genehmigungsbehörden zugänglich gemacht, auf deren Basis dann die Prognose zur Bestandsentwicklung (siehe oben) abgegeben werden kann. Nach Ablauf der Übergangsfrist soll diese Prognose dann einfach und zuverlässig nach europarechtlichen Standards auf Basis dieser validen Bestandsentwicklungsdaten erfolgen.“* Auch hier wird für die weitreichenden Regelungen zum Umgang mit dem Artenschutz frei nach dem Motto verfahren: *„Wir kennen zwar die Voraussetzungen noch nicht, mit den Eingriffen fangen wir trotzdem schon mal an, den Rest sehen wir später.“*

Die Notwendigkeit einer Auffanglinie scheinen auch die Autoren des Eckpunktepapiers zu erahnen, wenn sie eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes auch dann nicht für gegeben erachten, *„wenn statt des Nachweises der Stabilität des bundesweiten Erhaltungszustands der Nachweis geführt werden kann, dass sich der Erhaltungszustand der durch das Vorhaben betroffenen lokalen Populationen nicht verschlechtert, gegebenenfalls unter Beachtung von FCS-Maßnahmen oder der Zahlungen in die Artenhilfsprogramme.“*

Weiter hilft dieser Ansatz jedoch ebenfalls nicht. Wenn also der Nachweis nicht geführt werden kann, dass die Stabilität des bundesweiten Erhaltungszustandes gegeben ist, soll auf die lokale Ebene ausgewichen werden. Was aber ist die lokale Population? Dieses rechtliche Konstrukt hat keine Entsprechung in der ökologischen Fachwissenschaft. Da Gerichte und Fachveröffentlichungen unter bestimmten Umständen bereits Einzelpaaren gefährdeter Arten den Status einer lokalen Population zubilligen, wird es regelmäßig Streit um die Abgrenzung geben. Es wird auch Diskussionen um die Frage geben, was eigentlich bei einem auf Bundesebene als günstig erachteten Status gilt, wenn auf lokaler oder regionaler Ebene der Erhaltungszustand ungünstig ist und eine Verschlechterung nicht ausgeschlossen werden kann. Die Praxis zeigt, dass hier projektgeneigte Gutachter „ein großes Herz“ haben und das Ausbleiben der Verschlechterung bescheinigen, obgleich erforderliche Daten fast nie vorhanden sind. Da diese Regelannahme eine Verschlechterung des lokalen Erhaltungszustandes zulässt für den Fall, dass in (irgendwelche?)

Artenhilfsprogramme (irgendwo?) eingezahlt wird, trägt das nicht zur Planungssicherheit bei, weil eine solche Praxis örtliche Naturschützer zwangsläufig auf den Plan ruft.

## **Nachträgliche Anordnungen**

Das Eckpunktepapier stellt fest, dass nachträgliche Anordnungen nur in Ausnahmefällen und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit möglich sein sollen. Hier verkennen die Autoren die wirklichen Verhältnisse, denn es darf als die Regel angesehen werden, dass es über die Laufzeit von Anlagen zur Ansiedlung kollisionsgefährdeter Arten in kritischen Abständen kommen wird. Da das Eckpunktepapier – anders als es nach der Rechtsprechung des BVerwG vorgesehen – keine Anforderungen zur Prognose über das Auftreten von Verbotstatbeständen über die Laufzeiten angestellt hat, muss hier die Möglichkeit der nachträglichen Anordnungen ausdrücklich und weit eröffnet werden, weil ansonsten selbst die Verpflichtung zur Wahrung des Erhaltungszustandes nicht eingehalten werden kann.

## **Repowering**

Die Regelungen zum Repowering enthalten Bestimmungen, die aus Naturschutzsicht unhaltbar sind. Dies gilt zuerst einmal für diese Vorstellung an sich und insbesondere für das artenschutzrechtliche Tötungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG:

*„Es wird gesetzlich klargestellt, dass und wie die Berücksichtigung der Vorbelastung zu erfolgen hat. Die gesetzliche Regelung wird durch einen Leitfaden des Bundes oder der Länder ergänzt.“*

Es dürfte kaum eine aktuell zum Repowering anstehende Anlage geben, bei der Artenschutz korrekt abgearbeitet wurde, weil die Reichweite der Bestimmungen des § 44 Abs. 1 BNatSchG erst in den letzten 10 – 15 Jahren nach und nach Eingang in die Genehmigungspraxis gefunden hat. Eine Berücksichtigung kann aber höchstens das finden, was in bisherigen Genehmigungen schon geregelt war. Denkbar ist dies beispielsweise bei Kompensationsmaßnahmen für den Flächenverlust durch die Bauwerke oder die Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes.

Diese Möglichkeit entfällt jedoch vollständig bei der Beurteilung des Tötungsverbots.

Dies gilt zuerst einmal für den Fall, dass trotz einer artenschutzrechtlichen Konfliktlage bisher überhaupt keine Auflagen festgelegt worden sind. Dann können die erneuerten Anlagen nicht davon profitieren, dass ein bisher unbeachtetes Tötungsverbot geduldet wurde und künftig nur noch die zusätzlichen Tötungsrisiken zu beachten sind.

Nichts anderes gilt aber auch für den Fall, dass eine artenschutzrechtliche Prüfung erfolgt ist und auf festgestellte Verbote in irgendeiner Weise reagiert wurde. Auch dann können beim Fortbestehen der artenschutzrechtlichen Konfliktlage nicht die alten Auflagen einfach „abgezogen“ und nur noch die zusätzlichen Risiken behandelt werden. Denn in der Regel ist es zwar so, dass die Zahl der Anlagen beim Repowering sinkt, die von den Rotoren bestrichene Fläche aber stark ansteigt und damit auch das Kollisionsrisiko für Arten. Hinzu kommt, dass kaum von einem völlig identischen Spektrum und Verteilung der gefährdeten Arten auszugehen ist. Beim Repowering ist daher das Risiko völlig neu zu ermitteln und zu bewerten. Allenfalls seinerzeit festgelegte FCS-Maßnahmen im Rahmen einer artenschutzrechtlichen Ausnahme können angerechnet werden.

Als zweite Vorgabe zum Repowering sieht das Eckpunktepapier vor: *„Standortalternativen sind in der Regel nicht zumutbar, auch außerhalb von für die Windenergie ausgewiesenen Gebieten. Ausnahmen gelten bei Anlagen in artenschutzrechtlich hoch sensiblen Gebieten (insbesondere Dichtezentren). Damit wird die Alternativenprüfung erheblich erleichtert.“* In dieser restriktiven Form ist der Ansatz nicht haltbar, da es in der Vergangenheit in erheblichem Umfang zur Errichtung von Anlagen in oder dicht an EU-Vogelschutzgebieten gekommen ist. Verwiesen sei auf ostfriesische Vogelschutzgebiete in unmittelbarer Nähe zum Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“, das hessische Vogelschutzgebiet „Vogelsberg“ oder die Schreiadlerschutzgebiete in „Mecklenburg-Vorpommern“. Soll tatsächlich auch der Artenschutz berücksichtigt werden, muss das Repowering zu einer Flurbereinigung der Windparklandschaft genutzt werden. Die rechtlichen Vorgaben sowohl des Arten- als auch der Habitatschutzes machen dies erforderlich.

### **Folgen für die Praxis**

Die vollständige Tragweite für die Praxis wird sicherlich erst nach dem Vorliegen der konkreten Ausformulierung der Gesetzesänderungen und begleitenden Unterlagen sowie der Konzepte zum Artenschutz ersichtlich werden. Aber allein aus der Festlegung des Tabubereichs folgt für zwei derzeit im Genehmigungsverfahren befindlichen Windparks der Wegfall von fünf der sechs bzw. einer von zwei Anlagen – herzlichen Glückwunsch!

### **Eckpunktepapier zerschlägt seit Jahren praktizierten Ansatz im Landkreis Osnabrück**

Aus naturschutzfachlicher Sicht sind die oben kritisierten Vorstellungen des Eckpunktepapiers der Bundesregierung schon für sich allein genommen problematisch genug. Ausgesprochen ärgerlich wird es, weil damit gleichzeitig auch ein seit 2016 etablierter Ansatz aus dem Landkreis Osnabrück abgewürgt würde, der die meisten der oben bemängelten Absichten der Bundesregierung in einer fachlich vertretbaren und rechtlich bisher nicht beanstandeten Form bewältigt (SCHREIBER 2016). Der Ansatz findet mittlerweile außerhalb des Landkreises Verbreitung und wird auch von Projektierern aktiv nachgefragt. Die Vorteile werden aus der nachfolgenden Gegenüberstellung deutlich. Die Tabelle benennt dazu die relevanten Stichpunkte und stellt den geplanten Umgang im Eckpunktepapier (Spalte 1) der Praxis im Landkreis Osnabrück (Spalte 2) gegenüber. Ergänzend wird auf bisher noch nicht in die Praxis eingeführte Weiterentwicklungen dieses Ansatzes verwiesen (Spalte 3<sup>1</sup>). Eine Kommentierung fasst die Vor- und Nachteile zu den einzelnen Stichpunkten kurz zusammen.

---

<sup>1</sup> Zu Einzelheiten siehe unter (SCHREIBER) 2021 unter: <https://www.schreiber-umweltplanung.de/blog-artikel/angepasste-abschaltzeiten-f%C3%BCr-windkraftanlagen-zur-vermeidung-von-vogelkollisionen>

Umgang im Eckpunktepapier	Ansatz Landkreis Osnabrück	Erweiterter Ansatz Osnabrück
<b>Artenspektrum</b>		
Beschränkte Liste europäisch geschützter Vogelarten	Alle tatsächlich durch Kollisionen betroffene Arten	Alle tatsächlich durch Kollisionen betroffene Arten
<b>Kommentar:</b> Die europarechtlich unzulässige Beschränkung auf eine politische Auswahl kollisionsgefährdeter Vogelarten im Eckpunktepapier entfällt beim Osnabrücker Ansatz. Die Liste ist für neue wissenschaftliche Erkenntnisse von vornherein offen.		
<b>Abstände</b>		
Neue, fachwissenschaftlich noch nicht bestätigte Abstände mit unklaren, nicht näher erläuterten Folgen für die Zulässigkeit von Anlagen	Rückgriff auf die Abstände aus der Fachkonvention der Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten, eigene Werte für die dort nicht berücksichtigten Arten. Tabubereiche mit Ausschlusswirkung sind nicht vorgesehen.	Grundsätzlich Rückgriff auf die Abstände aus der Fachkonvention der Vogelschutzwarten, aber Differenzierung unter der Festlegung einer konkreten Signifikanzgrenze und unter Berücksichtigung probabilistischer Berechnungen. Tabubereiche mit Ausschlusswirkung sind nicht vorgesehen.
<b>Kommentar:</b> Der Rückgriff des Osnabrücker Ansatzes auf fachwissenschaftliche Erkenntnisse zur Kollisionsgefährdung vermeidet Kritikpunkte, denen sich das Eckpunktepapier durch seine politische Festlegung neuer Abstandswerte aussetzt. Die in der Weiterentwicklung vorgenommene Differenzierung unter Berücksichtigung probabilistischer setzt bereits um, was nach dem Eckpunktepapier erst noch entwickelt werden soll.		
<b>Prognose über die Laufzeit</b>		
Keine Regelung vorgesehen.	Der Antragsteller hat eine Prognose über die Laufzeit anzustellen.	Der Antragsteller hat eine Prognose über die Laufzeit anzustellen.
<b>Kommentar:</b> Die vom Antragsteller anzustellende Prognose über die Laufzeit reduziert den Bedarf an nachträglichen Anordnungen, weil für während des Betriebes neu auftretende Konflikte (nachträgliche Ansiedlung weiterer Arten, Umsiedlung festgestellter Arten an andere Standorte) in der Genehmigung bereits Vorkehrungen getroffen sind.		
<b>Berücksichtigung der Dynamik der Besiedlung</b>		
Keine Regelung vorgesehen	Jährliche Feststellung der Besiedlung kollisionsgefährdeter Arten im Wirkungsbereich der Anlagen.	Jährliche Feststellung der Besiedlung kollisionsgefährdeter Arten im Wirkungsbereich der Anlagen.
<b>Kommentar:</b> Die jährliche Kartierung der festgestellten kollisionsgefährdeten Arten ermöglicht eine angepasste Festlegung von Maßnahmen zur Verminderung und Vermeidung von Kollisionen, weil die betroffenen Arten nicht an Anlage A, für die Auflage ursprünglich festgelegt wurden, sondern an Anlage F am anderen Ende des Parks siedeln. Die Maßnahme wird dann auf Anlage F verlagert. Ergebnis kann auch sein, dass in einzelnen Jahren gar keine Abschaltungen erforderlich sind (Adaptive Management: <b>BULLING UND KÖPPEL</b> 2017). Die Dynamik der Besiedlung lässt die Festlegung einer Tabuzone als wenig sinnvoll erscheinen. Dadurch werden womöglich Standorte aufgegeben, die nur im Jahr der Bestandserfassung betroffen waren, während man umgekehrt keine Regelung hat, wenn es nach einer zulässigen Errichtung zu einer Ansiedlung im Tabubereich kommt.		

Umgang im Eckpunktepapier	Ansatz Landkreis Osnabrück	Erweiterter Ansatz Osnabrück
<b>Vermeidungsmaßnahmen</b>		
Kollisionsfrüherkennung; Abschaltauflagen mit unklarem zeitlichen und räumlichen Umgriff.	Artspezifische Abschaltauflagen, konzentriert auf Zeiten und Situationen, in denen die höchste Flugaktivität zu erwarten ist; Ausschöpfung eines in der Genehmigung festgelegten Kontingents	Unter Anwendung probabilistischer Berechnungen und Festlegung einer an der Rechtsprechung ausgerichteten Signifikanzschwelle Definition von Abschaltzeiten, konzentriert auf Zeiten und Situationen, in denen die höchste Flugaktivität zu erwarten ist
<b>Kommentar:</b> Während der Umfang der Vermeidungsmaßnahmen im Eckpunktepapier weitgehend unklar ist, erfolgt sie im Osnabrücker Ansatz durch Abschaltungen während der besonders kritischen Phasen. In der Weiterentwicklung wurde dieser Ansatz insbesondere in räumlicher Hinsicht differenziert, was im Ergebnis zu einer Verschärfung im unmittelbaren Nahbereich und zu deutlichen Entlastungen in den weiteren Entfernungszonen führt.		
<b>Zumutbarkeit</b>		
6 – 8 %	6 – 8 %	6 – 8 %
<b>Kommentar:</b> Das Eckpunktepapier hat die aus dem Osnabrücker Ansatz erwachsenen Erfahrungen hinsichtlich der mit den Abschaltungen verbundenen Ertragseinbußen aufgegriffen. Allerdings ist bei der Frage nach der Zumutbarkeit von Abschaltauflagen eine weitere Differenzierung nötig, weil sie den artenschutzrechtlichen Anforderungen nicht in allen Fällen gerecht werden dürfte, z.B. bei extrem seltenen Arten wie dem Schreiadler, der Wiesen- oder Kornweihe. Außerdem war seinerzeit noch nicht bekannt, dass das EEG eine Kompensationslösung für naturschutzfachlich begründete Abschaltungen vorsieht.		
<b>Ausnahme</b>		
Ist vorgesehen.	Wurde bis zur Entscheidung des VG Gießen erteilt, danach höhere Auflagen für Abschaltungen zur Vermeidung des Verbotstatbestandes.	Ist vorgesehen.
<b>Kommentar:</b> Auch mit dem Osnabrücker Ansatz wurden artenschutzrechtliche Ausnahmen erteilt, bis die Problematik der fehlenden Ausnahmegründe (Art. 9 VRL, Urteil des VG Gießen) deutlicher wurde. Die Weiterentwicklung des Ansatzes wird mit weniger Ausnahmen auskommen, da die Vermeidungsmaßnahmen in vielen Fällen ausreichen werden, um den Verbotstatbestand – für die angenommene Signifikanzschwelle – zu vermeiden.		
<b>Populationsstützende Maßnahmen</b>		
Sind in einem noch unklaren Umfang und einer nicht geregelten Art und Weise vorgesehen.	Werden projektbezogen praktiziert.	Sind projektbezogen vorgesehen, auch für die verbliebenen Tötungsrisiken unterhalb der Signifikanzgrenze.
<b>Kommentar:</b> Während populationsstützende Maßnahmen im Eckpunktepapier über die Zahlung in Artenhilfsprogramme erfolgen sollen, deren Konturen sich noch nicht einmal ungefähr abzeichnen, erfolgt deren Umsetzung in der Praxis im Landkreis Osnabrück über Maßnahmen im Umfeld der jeweiligen Vorhaben (aber nicht im Wirkungsbereich der Anlagen), wird in der Genehmigung festgelegt und ist von den Betreibern umzusetzen. Die Maßnahmen erfolgen also konkret vor Ort, was überdies den weiteren Vorteil hat, dass Kritiker des Vorhabens vor Ort wenigstens die Kompensationsbemühungen erkennen und auch die Verantwortlichkeiten für die Realisierung geklärt sind.		

Umgang im Eckpunktepapier	Ansatz Landkreis Osnabrück	Erweiterter Ansatz Osnabrück
<b>Nachträgliche Anordnungen</b>		
Nur in Ausnahmefällen zulässig	Aufgrund der Prognosen nur in Ausnahmefällen erforderlich.	Aufgrund der Prognosen nur in Ausnahmefällen erforderlich.
<p><b>Kommentar:</b> Während das Eckpunktepapier nachträgliche Anordnungen von vornherein auf einen bisher nicht geklärten Kreis von Fällen einschränken will, werden diese beim Osnabrücker Ansatz deshalb nur ausnahmsweise erforderlich, weil hier schon bei der Antragstellung eine Prognose über das vernünftigerweise zu erwartende Artenspektrum angestellt wird und dieses deshalb in der Genehmigung bereits berücksichtigt wird.</p>		
<b>Repowering</b>		
Anrechnung der bisherigen Belastung, ohne dass ein genaues Verfahren erkennbar wäre.	Anrechnung lediglich der konkreten Kompensationsmaßnahmen.	Anrechnung lediglich der konkreten Kompensationsmaßnahmen.
<p><b>Kommentar:</b> Zur Fragwürdigkeit einer Anrechnung bisheriger Tötungsrisiken sei auf den vorstehenden Text verwiesen. Die Notwendigkeit der Aufgabe bisheriger Standorte aufgrund besonders hoher artenschutzrechtlicher Konfliktlagen stellte sich für den Landkreis Osnabrück bisher nicht.</p>		
<b>Verfügbarkeit des Ansatzes</b>		
Aufgrund vieler ungeklärter Fragen und weitreichender Voraussetzungen ist eine vollständige Verfügbarkeit zeitlich nicht abschätzbar.	Sofort verfügbar.	Sofort verfügbar.
<p><b>Kommentar:</b> Das Konzept des Eckpunktepapiers enthält eine Fülle von Punkten, die allenfalls schemenhaft erkennbar sind und für eine gründliche Konzipierung noch Jahre benötigen werden. Beispielsweise ist noch keine Signifikanzgrenze benannt, sie muss ineinandergreifen in die Überlegungen zur Einführung einer probabilistischen Methode zur Berechnung der Kollisionswahrscheinlichkeit. Auch die Artenhilfsprogramme sind völlig unklar. Wenn hier nicht nach der Methode verfahren werden soll: „Wir machen schon mal den Eingriff, der Rest findet sich später.“ werden die nächsten Jahre für die Genehmigungspraxis eine Hängepartie werden. Der Osnabrücker Ansatz ist dagegen seit sechs Jahren etabliert. Auf die daraus resultierenden Erfahrungen in der Planungs-, Genehmigungs- und Monitoringpraxis kann unmittelbar zurückgegriffen werden.</p>		

Osnabrück, den 11.04.2022





## Literatur

**BERNOTAT D, DIERSCHKE V** (2021): Übergeordnete Kriterien zur Bewertung der Mortalität wildlebender Tiere im Rahmen von Projekten und Eingriffen Teil II.3: Arbeitshilfe zur Bewertung der Kollisionsgefährdung von Vögeln an Windenergieanlagen (an Land) 4. Fassung, Stand 31.08.2021. 107 S.

**BULLING L, KÖPPEL J** (2017): „Adaptive Management“ in der Windenergieplanung - Eine Chance für den Artenschutz in Deutschland? *Nat.schutz Landsch.plan.* 49(2): 73-79

**LAG-VSW** (2015; Länder-Arbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten): Fachkonvention „Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogellebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten“. Stand der Bearbeitung: 29.04.2015

**RYSLAVY T, BAUER H-G, GERLACH B, HÜPPOP O, STAHER J, SÜDBECK P, SUDFELDT C** (2020): Rote Liste der Brutvögel Deutschlands, 6. Fassung, 30. September 2020. *Ber. Vogelschutz* 57: 13-112

**SCHREIBER M** (2016a): Abschaltzeiten für Windkraftanlagen zur Vermeidung und Verminderung von Vogelkollisionen - Handlungsempfehlungen für das Artenspektrum im Landkreis Osnabrück. Gutachten im Auftrag des Landkreises Osnabrück (06.01.2016, 116 S.)

**SCHREIBER M** (2021b): Quantifizierung des WKA-bedingten Tötungsrisikos für Rotmilan (*Milvus milvus*), Mäusebussard (*Buteo buteo*) und Rohrweihe (*Circus aeruginosus*). <https://www.schreiber-umweltplanung.de/files/Inhalt/Downloads/20211125Abschaltung.pdf>