

Gemeinsame Stellungnahme des BWE-LV BW und des VfEW zum Gesamtentwurf der „Hinweise zur Erfassung und Bewertung von Vogelvorkommen bei Bauleitplanung und Genehmigung für Windenergieanlagen“ (Gesamtentwurf Stand: 28.07.2020)

09.09.2020

Die Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW), beauftragt durch das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (UM BW), übermittelte am 28.07.2020 per E-Mail die Tischvorlagen zur virtuellen Sitzung der Facharbeitsgruppe „Windkraft und Artenschutz“ (FAG) vom 29.07.2020, bei welcher der Gesamtentwurf der „Hinweise zur Erfassung und Bewertung von Vogelvorkommen bei Bauleitplanung und Genehmigung für Windenergieanlagen“, kurz „LUBW-Planungshinweise Vögel“, s. [Anlage 1](#), vorgestellt wurde. Die LUBW gab dem BWE-Landesverband Baden-Württemberg (BWE-LV BW) sowie dem VfEW Verband für Energie- und Wasserwirtschaft Baden-Württemberg e.V. (VfEW), als Mitglieder der FAG, im Anschluss an die virtuelle Sitzung Gelegenheit zur Stellungnahme. Dafür bedanken wir uns und nehmen nachfolgend gerne Stellung.

Klimawandel und Energiewende in Baden-Württemberg als vordringliche Aufgabe von Gesellschaft und Politik

Nach dem „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg“ aus dem Jahr 2013 sollte der CO₂-Ausstoß des Landes Baden-Württemberg bis 2020 um mindestens 25 Prozent, bis zum Jahr 2050 um 90 Prozent gesenkt werden. Im Entwurf des „Gesetzes zur Weiterentwicklung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg“ wird eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 42% bis zum Jahr 2030 angestrebt. Der ambitionierte Ausbau der Windenergie in der Größenordnung von rund 100 Windenergieanlagen (WEA) pro Jahr ist gemäß dem Entwurf des „Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts Baden-Württemberg“ erklärtes Ziel der baden-württembergischen Landesregierung und tragende Säule der Energiewende im Land. Der Klimawandel erfordert große Anstrengungen und ohne Errichtung von WEA wird die Energiewende nicht gelingen. Die neuen LUBW-Planungshinweise für die Regelungen des ohnehin komplexen Artenschutzrechts sollten dem Rechnung tragen und den verschiedenen Akteuren der Planung und Genehmigungsverfahren eine gut handhabbare Orientierungs- und Entscheidungshilfe zugleich sein und damit mehr Planungssicherheit und eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren sicherstellen.

Nach den beiden zubaustarken Jahren 2016 und 2017 wurden die selbst gesetzten Ziele des Landes Baden-Württemberg in den Folgejahren jedoch sehr deutlich verfehlt und auch für die kommenden Jahre ist aus Sicht BWE-LV BW und des VfEW kein Aufschwung zu erwarten. Der von der Branche durchaus auch als Versprechen interpretierte Appell des Umweltministers Franz Untersteller zum Windbranchentag im Mai dieses Jahrs, die Chancen der Windenergie offensiv zu nutzen, geht damit nicht nur ins Leere, die Ansage der Politik entpuppt sich rückblickend als reines Lippenbekenntnis. Nach dem Einbruch bei den Genehmigungen und beim Zubau seit 2018 sowie den damit verbundenen ökonomischen Einbußen stehen die im Land ansässigen Projektentwicklungsunternehmen auch weiterhin vor immensen Investitionsunsicherheiten bei der Projektentwicklung von WEA. Das der Windenergie

zugesprochene „riesige Marktpotenzial“ bleibt in Baden-Württemberg ungenutzt. Nicht zuletzt wird das absehbar auch zum Verlust von Arbeitsplätzen und zum Abwandern von Firmen, Fachleuten und Fachwissen aus dem Land führen.

Ein Hauptgrund für den schleppenden Ausbau der Windenergie sind die Herausforderungen durch die Unklarheiten in der Anwendung des Artenschutzrechts in nahezu allen Projekten und auf allen Planungsebenen. Es mag manchen Akteuren daran gelegen sein, den Graben zwischen der Windenergienutzung und dem Natur- und Artenschutz aus den unterschiedlichsten Intentionen heraus möglichst tief und offen zu halten. Sofern die selbst gesteckten Klimaschutzziele des Landes Baden-Württemberg ernsthaft verfolgt und erreicht werden sollen, so möchten wir darauf hinweisen, dass das alle Bestrebungen zum Klimaschutz verbindende Element die zur Verfügung stehende Flächenkulisse der Windvorranggebiete beziehungsweise die beplanten Standorte sind. Diejenigen Windenergieprojekte der Branche, die sich derzeit in Projektentwicklung, in Planung und in Genehmigungsverfahren befinden, sind die für die Erreichung der Klimaschutzziele notwendigen Anlagenstandorte. Es gibt keine Alternativen zu den in Bearbeitung befindlichen Projekten, denn die Flächenverfügbarkeit ist naturgemäß begrenzt und eine stark eingeschränkte Nutzung der heute bekannten und geeigneten Standorte würde absehbar zu einem Mehrbedarf an Flächen in - nicht nur naturschutzfachlich - konflikträchtigeren Gebieten führen.

Derzeit haben die Mitglieder des BWE-LV-BW Windenergieprojekte mit einem Volumen von rund 1.250 Megawatt (MW) in Planung.

Ziele der Überarbeitung der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ werden nicht erreicht

Wir begrüßen, dass das UM BW zu Jahresbeginn die LUBW beauftragte, die aktuellen „LUBW-Planungshinweise Vögel“ fortzuschreiben und weiterzuentwickeln. Die geringen Genehmigungszahlen der letzten Jahre und die vielen abgebrochenen Projektplanungen haben gezeigt, dass die Hinweise nicht mehr praxistauglich sind und mit ihnen die für Baden-Württemberg gesetzten Ausbauziele nicht erreicht werden können. Erforderlich für die Erreichung der Ausbauziele sind unter anderem:

- schnellere und einfachere Genehmigungsverfahren,
- mehr erteilte Genehmigungen in allen Landesteilen, Regierungsbezirken und Regionen,
- der Abbau von Genehmigungshürden,
- der Abbau von Planungshürden,
- eine verlässliche und sichere Bewertung naturschutzfachlicher Erfassungen,
- straffere und klarere Entscheidungsstrukturen und -verantwortlichkeiten zwischen den unteren Naturschutzbehörden (UNB), den höheren Naturschutzbehörden (HNB), LUBW und UM BW und
- die Erhöhung der Entscheidungsfreudigkeit, vor allem bei den UNB.

Deshalb hat die Fortschreibung der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ insbesondere folgende Ziele:

- eine Basis für eine rechtssichere Entscheidung,
- ein an der Entscheidungsfindung orientierter, angemessener und sinnvoller Erfassungsaufwand,
- die Identifizierung und Ausnutzung aller vorhandenen rechtlichen Spielräume,
- eine klare Definition von Begriffen und Anforderungen,
- eine unkomplizierte und unmissverständliche Handhabbarkeit für Behörden, Gutachter und Planer,
- die Vereinfachung der Bewertung,
- die Berücksichtigung aktueller Rechtsprechung und wissenschaftlicher Erkenntnisse und
- eine Zurückführung von zweifelhafter Methodik.

Wir begrüßen, dass sich die LUBW zum Auftakt der FAG-Sitzungen mehrfach klar zu den politisch gesetzten Klimaschutz- und Ausbauzielen der Windenergie bekannt hat. Der Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ sieht auch einige positive Ansätze und Erleichterungen vor, die wir unterstützen.

Trotzdem werden die genannten Ziele durch den vorgelegten Entwurf nicht erreicht, denn zusammengefasst sind unter anderem:

- ein deutlich erhöhter Erfassungsaufwand bei der Raumnutzungsanalyse (RNA) durch Steigerung der Beobachtungstage bei der RNA bei gleichbleibend schwieriger Methodik und dadurch ohne Mehrwert,
- ein deutlich erhöhter Kostenaufwand bei der RNA durch Steigerung der Zahl der Beobachtenden und der erforderlichen Hilfsmittel (Hubsteiger, etc.),
- ein deutlich erhöhter Erfassungsaufwand bei der RNA durch gesonderte RNA für einzelne Vogelarten,
- eine Definition des Mindesterfassungsumfanges anhand von Daten, die wiederum erst durch Erfassungen gewonnen werden müssen,
- ein erhöhter Aufwand durch Einführung einer sehr aufwändig gestalteten Habitatpotenzialanalyse (HPA) zusätzlich zur gesteigerten RNA,
- eine Einführung von Nahbereichen um Fortpflanzungsstätten als absoluter Tabubereich und
- eine Einführung der Vermutung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos (seT) im Rotmilan-Dichtezentrum unabhängig von der Lage der Fortpflanzungsstätten oder der geplanten WEA

vorgesehen.

Mit den Vorgaben des Gesamtentwurfs der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ wird es darüber hinaus nahezu unmöglich sein, ein „mängelfreies“ Gutachten erstellen zu lassen und in die Genehmigungsverfahren einzubringen. Es ist daher zu befürchten, dass sich Diskussionen über vermeintlich mangelhafte Gutachten verschärfen, anstatt gemeinsam auf der Fach- und Sachebene und auf der Basis erster gemeinsamer Ansätze an Lösungen für einen naturverträglichen Windenergieausbau zu arbeiten. Für klagewillige Dritte eröffnen sich durch vorgeblich mangelbehaftete Gutachten und Antragsunterlagen Möglichkeiten zur Klage gegen erteilte Genehmigungsbescheide.

Gerne möchten wir nachfolgend noch einmal die aus unserer Sicht wesentlichen Schwächen des Gesamtentwurfs der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ benennen und den Änderungsbedarf aufzeigen. Wir verweisen, um allzu viele Wiederholungen zu vermeiden, auf die im Rahmen der FAG-Sitzungen eingereichten Stellungnahmen und die dort benannten, zum Erreichen der oben genannten Ziele, notwendigen Schritte.

Unbefriedigender Ablauf des Fortschreibungsprozesses

Aus unserer Sicht ist für einen sachgerechten Aktualisierungsprozess zunächst eine Evaluation der bestehenden Probleme mit den geltenden Hinweisen von zentraler Bedeutung. Die bestehenden Probleme sind zum Beispiel die langen Verzögerungen der Genehmigungsverfahren, die hohe Anzahl von aufgrund methodischer Unstimmigkeiten gescheiterten Projekten trotz Vorabsprachen zwischen Behörden und Erfassern sowie die Weiterreichung der artenschutzrechtlichen Beurteilung von der UNB zur HNB, weitreichend sogar bis hin zur LUBW. Auch die unterschiedlichen Bewertungen verschiedener Naturschutzbehörden im Land führen zu einigen Problemen.

Ohne die Analyse der bestehenden Probleme durch einen Erfahrungsaustausch von unabhängigen sachverständigen Gutachtern, Projektentwicklungsunternehmen sowie Fach- und Genehmigungsbehörden gehen die vorgenommenen Änderungen am Regelungs-, Klärungs- und Steuerungsbedarf der täglichen Praxis vorbei. Der Facharbeitskreis Naturschutz der Verbände setzt sich aus ausgebildeten Fachleuten aus den unterschiedlichen Disziplinen des beruflichen Naturschutzes zusammen, darunter Landschaftsplaner und Landschaftsarchitekten, Biologen, Geographen und Juristen, die über ihre Ausbildung hinaus aufgrund ihrer langjährigen beruflichen Tätigkeit Expertinnen und Experten der naturschutzrechtlichen Planung und artenschutzrechtlichen Bewertung von WEA sind. Aus diesem Facharbeitskreis kommt die einstimmige Einschätzung, dass der vorgelegte Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ zu noch größeren Planungsunsicherheiten und zusätzlichen Diskussionen in den

Genehmigungsverfahren führen wird. Deshalb haben wir mit großem Engagement in vielen Stellungnahmen und Wortmeldungen versucht, unsere Ratschläge einzubringen.

Trotzdem hatten wir nie den Eindruck, mit unseren Beiträgen ernst genommen zu werden und willkommen zu sein. Unsere Kritik und Vorschläge werden als einseitige Interessenpolitik abgetan und unsere eingebrachten fachlichen Fragen und Anmerkungen bleiben größtenteils unbeantwortet. Wir betrachten den FAG-Prozess jedoch als gemeinsame Aufgabe, um das über allem stehende Ziel der Energiewende zu bewältigen. Das gelingt nur, wenn wir an einem Strang ziehen, einander vertrauen und aufeinander hören. Wir planen Windenergieprojekte dort, wo wir sie aufgrund der Windhöflichkeit, der Abstände zur Bebauung, der Verteilung in der Fläche, der Flächenverfügbarkeit, der planungsrechtlichen Vorgaben und vielen anderen Belangen für am ehesten umsetzbar halten. Wir möchten Windenergie und Artenschutz in Einklang sehen. Das mehr oder weniger latente Misstrauen der Naturschutzverwaltung gegenüber den Projektentwicklungsunternehmen von Windenergieprojekten ist falsch und hinderlich. Während des FAG-Prozesses waren es vor allem die Vertretenden der UNB und HNB, also die Landesverwaltung selbst, die mögliche Erleichterungen abgelehnt haben und Spielräume zulasten der Windenergieprojekte nutzen möchten. Wir hingegen sind davon überzeugt, dass nur ein vertrauensvolles und konstruktives Miteinander zum Erfolg führen kann.

Allgemeine Hinweise zum Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“

Der Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ enthält eine Vielzahl von Formulierungen, Vorgaben und Satzungen, die sich in der Praxis als schwer bis nicht durchführbar, unverständlich, widersprüchlich oder gar rechtlich fragwürdig erweisen werden. In Anbetracht des Umfangs des Gesamtentwurfs und der teilweise erschwerten Verständlichkeit des Texts wäre für eine abschließende Prüfung unerlässlich, anhand bestehender oder erfolgter Planungen die Vorgaben durchzuspielen. Dies ist nur unter sehr hohem Zeitaufwand möglich und deshalb im Rahmen der vorgesehenen Rückmeldefrist nicht leistbar. Die nachfolgend aufgeführten Punkte stehen daher nur beispielhaft für eine Vielzahl an kritischen Punkten des Gesamtentwurfs.

Im Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ muss unmissverständlich festgeschrieben werden, dass die Umstellung auf eine Energieversorgung mit 100 Prozent erneuerbaren Energien nicht nur politisch gewollt ist und die Errichtung und der Betrieb von WEA dafür eine wesentliche Voraussetzung darstellen. Gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG kommt dem Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung insbesondere durch zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien auch eine besondere Bedeutung für die dauerhafte Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts zu. Eine klare Positionierung der neuen „LUBW-Planungshinweise Vögel“ zu den erneuerbaren Energien wird die Ernsthaftigkeit unterstreichen und keinen Zweifel daran lassen, dass von Seiten der Behörden alle Möglichkeiten einer Genehmigungserteilung zu ergreifen und zeitliche Genehmigungsverzögerungen zu vermeiden sind. Die „LUBW-Planungshinweise Vögel“ sollen eine positive Handlungsanleitung darstellen, die im Falle zweier sich gleichwertig gegenüberstehender Fachbewertungen eine positive Ermessenslenkung der Behörden einleitet. Vor dem Hintergrund der zahlreich geführten Fachdiskussionen zur Auslegung der bestehenden „LUBW-Planungshinweise Vögel“ ist der Tenor des Gesamtentwurfs dagegen aktuell deutlich dahingehend ausgerichtet, beantragten Windenergieprojekten ein größtmögliches artenschutzrechtliches Schadenspotenzial zu unterstellen.

Bei der Zulassungsentscheidung von WEA nach BImSchG geht es nicht um eine allgemeine Abwägungsentscheidung im Rahmen des § 35 Abs. 3 Nr. BauGB und um das Entgegenstehen der Belange des Naturschutzes, sondern darum, ob dem grundsätzlich vorhandenen Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung andere öffentlich-rechtliche Vorschriften nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG in Gestalt der Zugriffsverbote nach § 44 BNatSchG entgegenstehen.

Alle Vorgaben eines Leitfadens müssen sich grundsätzlich nach der artenschutzrechtlichen Fragestellung und den festzulegenden Bewertungsmaßstäben ausrichten. Dies erfordert eine Analyse der artenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen vor dem Hintergrund der Gesetzeslage und der höchstrichterlichen Rechtsprechung sowie eine Analyse, welcher aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisstand zur jeweiligen Sachverhaltsermittlung als Basis für artenschutzrechtliche Bewertungen herangezogen werden muss. Wesentlich ist nach wie vor auch die Festlegung von fachlich nachvollziehbar hergeleiteten, handhabbaren „Signifikanzschwellen“ und Bewertungsmaßstäben, mit denen die Ergebnisse der Sachverhaltsermittlung für Vorhaben einer artenschutzrechtlichen Bewertung zugeführt werden sollen. Dies ist im vorliegenden Gesamtentwurf jedoch nicht erkennbar.

Rechtlicher Rahmen

Hier muss daher ein Verweis auf § 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG und auf das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW) aufgenommen werden. Folgender Formulierungsvorschlag trägt dem Gesetzauftrag Rechnung:

Windenergieanlagen tragen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen und damit zum Klimaschutz gemäß § 1 des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg vom 23.07.2013 bei. Durch ihren Beitrag zum Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung ist die verstärkte Nutzung der Windenergie im Sinne des § 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG, wonach dem Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung insbesondere durch zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien eine besondere Bedeutung für die dauerhafte Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts zukommt, eines der vorrangigen Ziele des Naturschutzes selbst. Die Fach- und Genehmigungsbehörden sind daher angehalten, sämtliche fachlichen und rechtlichen Ermessensspielräume zugunsten der Vorhabenträger auszuliegen.

Das zentrale Thema **Signifikanzbewertung** wird im vorgelegten Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ nicht vollständig berücksichtigt. Unter Verweis auf unsere Stellungnahme zur Signifikanzbewertung vom 16.07.2020 weisen wir nochmals darauf hin, dass die Vorgabe der Verwendung der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse gerade bei artenschutzrechtlichen Entscheidungen von zentraler Bedeutung für verlässliche und rechtssichere Genehmigungen sowie eine stetige Verwaltungspraxis ist. Entscheidungen über Ablehnungen oder empfindliche sonstige Einschnitte in geplante Vorhaben dürfen nicht aus einem grundsätzlichen Vorsorge- oder Besorgnisgedanken heraus getroffen werden. Deshalb schlagen wir unter anderem folgende konkrete Formulierung zur Aufnahme in die zukünftigen „LUBW-Planungshinweise Vögel“ vor:

Die bloße Besorgnis einer Kollisionsgefährdung reicht nach der ausdrücklichen Rechtsprechung des BVerwG nicht als Ablehnungsgrund aus. (BVerwG, Urteil vom 27.11.2018 - 9 A 8.17, Rn. 129)

Wir halten unsere Forderung nach einer Verdeutlichung der Prüfschritte unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung aufrecht und schlagen die Übernahme der Prüfschritte in die „LUBW-Planungshinweise Vögel“ wie folgend vor:

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

Eine Prüfung des Verletzungs-/Tötungsverbots im Zusammenhang mit Windenergievorhaben erfordert nach dem Gesetzeswortlaut und der Rechtsprechung zwingend:

Auf der Sachverhaltsebene:

- (1) *die Ermittlung der vorhabenspezifischen Wahrscheinlichkeit für wildlebende Tiere der besonders geschützten Arten, durch das Vorhaben verletzt oder getötet zu werden;*
- (2) *die Ermittlung der vorhabenunabhängigen Wahrscheinlichkeit für wildlebende Tiere der besonders geschützten Arten, in einem infrastrukturell veränderten Naturraum verletzt oder getötet zu werden; dies bereitet die spätere Bewertung vor, ob eine signifikante Erhöhung der Wahrscheinlichkeit einer Kollision gegeben ist;*

- (3) *den Vergleich dieser beiden Wahrscheinlichkeiten zur Ermittlung, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine vorhabenspezifische Erhöhung der Wahrscheinlichkeit einer Verletzung oder Tötung gegenüber dem vorhabenunabhängigen Grundrisiko gegeben ist;*
- (4) *Zudem ist zu prüfen, ob eine etwaige Verletzung oder Tötung von Tieren einer Art durch das Vorhaben als seltenes Ereignis einzustufen ist. Dies ergibt sich aus der Forderung der Rechtsprechung und des Gesetzgebers nach einer Wahrscheinlichkeitsbetrachtung als Grundlage der Bewertung eines signifikant erhöhten Verletzungs- oder Tötungsrisikos. Steigt dieses Risiko angesichts des Verhältnisses der eventuell betroffenen Tiere zum Gesamtbestand nicht über die Schwelle eines seltenen Ereignisses hinaus, ist das ermittelte Risiko nicht erheblich.*

Auf der Bewertungsebene:

- (1) *die Bewertung, ob die auf der Sachverhaltsebene ermittelte vorhabenspezifische Wahrscheinlichkeit einer den Tatbestand des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG erfüllenden Kollision erheblich ist. Ist dies der Fall, ist nach der Rspr. des BVerwG*
- (2) *zu bewerten, ob die gegebenenfalls ermittelte Erhöhung der Wahrscheinlichkeit signifikant, also deutlich, ist.*

Das Thema **Repowering** bleibt bisher ebenfalls unberücksichtigt. Hier ist eine zeitnahe Ergänzung dringend erforderlich, zum Beispiel in Orientierung an dem aktuellen Erlass aus Rheinland-Pfalz (Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten, 12.08.2020: Erlass zum Natur- und Artenschutz bei der Genehmigung von Windenergieanlagen im immissionsschutzrechtlichen Verfahren), die den Fach- und Genehmigungsbehörden eine klare Richtschnur zur Ausschöpfung sämtlicher Möglichkeiten für die Genehmigung von Repowering-Vorhaben an die Hand gibt. Es muss klargestellt werden, dass die bestehenden WEA Ausgangspunkt und Ist-Situation der Signifikanzprüfung darstellen. Wir regen an, die entsprechende Formulierung in Anlehnung an den oben genannten Erlass zu übernehmen:

Bei Vorhaben zum Ersatz von bestehenden Anlagen durch neue, leistungsstärkere Anlagen (Repowering) stellen die bereits vorhandenen Anlagen Ausgangspunkt und Ist-Situation der Signifikanzprüfung dar. Nur dann, wenn durch ein Repowering eine signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos gegenüber dem Weiterbetrieb der vorhandenen Anlagen zu befürchten ist, werden weitere Untersuchungen notwendig sein. Wegen der Unterschiede in Anlagenhöhe, Abstand zwischen Flügelspitze im Tiefstand und Bodenoberfläche, Rotordurchmesser, Standortverlagerung, Anzahl der Anlagen, Abstand, Anzahl zwischen Altanlagen und Repoweringanlagen können sich die Risikopotentiale unterscheiden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Repowering in den meisten Fällen mit einer Erhöhung der Anlagenhöhen und einer Verminderung der Zahl der Anlagen einhergeht. Dadurch kann die Kollisionsgefahr sinken und weitere Untersuchungen entbehrlich machen.

Erfassungsumfänge

Der Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ enthält vor allem hinsichtlich der Erfassungsumfänge zahlreiche Unklarheiten, wie beziehungsweise in welchem Umfang zu erfassen ist. Absehbar ist, dass es in nahezu jedem Fall zu einem deutlichen Mehraufwand im Vergleich zu den bestehenden Vorgaben kommen wird, ohne dass das Mehr an erfassten Daten einer Bewertung zugeführt wird, die nicht auch durch deutlich geringeren Aufwand zu gleichem fachlich haltbaren Ergebnis hätte führen können. Solange die Bewertung einer RNA unverändert bleibt und nach willkürlichen Kriterien erfolgt, hat eine größere Datenmenge keinerlei Verbesserung der Prognosesicherheit zur Folge.

Die vorgesehene Übergangsregelung greift nicht sinnvoll und wird dazu führen, dass unterschiedliche Untersuchungsumfänge (nach bestehenden LUBW-Erfassungshinweisen Vögel und zukünftig nach den Vorgaben des Gesamtentwurfs der „LUBW-Planungshinweise Vögel“, vor allem beim Rotmilan) in die gleiche Bewertung geführt werden. Wenn aber die bisherigen Untersuchungsumfänge ausreichen, um eine Bewertung vornehmen zu können, dann muss die in vielen Fällen vorgesehene Erhöhung der Erfassungsumfänge bei der RNA von 18 auf in der Regel

mindestens 28 und bis zu 40 Tage in Frage gestellt werden. Wir befürchten hier aber aufgrund der Erfahrungen aus den laufenden Genehmigungsverfahren eher die Forderung von Nachkartierungen oder aber nach Extrapolation der erfassten Flugbewegungen.

Ausgangspunkt der FAG-Arbeit waren die Konzentration auf erforderliche Erhebungen und der Abbau von Planungshemmnissen. Allein die Erhöhung der RNA-Termine führt zu Kostensteigerungen von mehreren zehntausend Euro pro Projekt, ohne einen Mehrwert für die Bewertung zu bringen, und erhöht die finanziellen Projektrisiken weiter. Hinzukommen die separaten Beobachtungen für unterschiedliche Vogelarten und die HPA. Diese Risiken werden dazu führen, kleine, unsichere oder windschwächere Projekte gar nicht erst zu beginnen.

Die Einschränkung des Kreises für geeignet befundener Gutachter wird im Zusammenspiel mit den deutlich gesteigerten Erfassungsumfängen dazu führen, dass deutlich weniger Projekte bearbeitet, geplant und genehmigt werden können.

Ansatzpunkt für dringende Verbesserungen bietet die Bewertung der RNA, nicht deren Erfassungsumfang. Dieser ist bereits hoch und sollte unverändert bleiben.

Rückgriff auf BfN-Methodenvorschlag zur Signifikanzbewertung und Fachempfehlungen der LAG VSW

Der Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ stellt immer wieder deutliche Anlehnungen an den „Methodenvorschlag des Bundes zur Prüfung und Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos von Vögeln an WEA“ des Bundesamts für Naturschutz (BfN) unter Mitwirkung des Kompetenzzentrums Naturschutz und Energiewende KNE gGmbH (KNE) (2020) und an die „Fachlichen Empfehlungen für avifaunistische Erfassung und Bewertung bei Windenergieanlagen-Genehmigungsverfahren - Brutvögel“ der Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG VSW) (2020) heraus. Diese laufen dem Beschluss der 94. Umweltministerkonferenz (UMK) vom 15. Mai 2020, alle Hemmnisse, die dem Ausbau der Windenergie entgegenstehen, umgehend abzubauen, den das Land Baden-Württemberg mitgetragen hat, entgegen. Inzwischen wurden in der Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER) drei Artikel veröffentlicht, in denen eine kritische Auseinandersetzung mit dem BfN-Methodenvorschlag vorgestellt wird. Zusammenfassend erfüllt der BfN-Methodenvorschlag die fachlichen und rechtlichen Anforderungen nicht, die von der obergerichtlichen Rechtsprechung an die Bewertung der Signifikanz gestellt werden. In der derzeitigen Form lehnen wir den Methodenvorschlag entsprechend ab. Der BfN-Methodenvorschlag und der Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ werden durch die Verwendung der Veröffentlichungen der LAG VSW als (einziger) Grundlage auch rechtlich angreifbar. Bereits 2008 urteilte das Bundesverwaltungsgericht zur Nordumfahrung (BVerwG, Urteil vom 9. Juli 2008 - 9 A 14.07): „Die artenschutzrechtliche Prüfung hat - bei der Erfassung wie bei der Bewertung möglicher Betroffenheiten - nach ausschließlich wissenschaftlichen Kriterien zu erfolgen“. Diesem Anspruch können weder der BfN-Methodenvorschlag noch der Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ gerecht werden.

Der Beschluss des BVerfG vom 23.10.2018 (1 BvR 2523/13) enthält außerdem ein Verbot, „privatem Fachwissen ungesteuert weitreichenden Einfluss auf staatliche Entscheidungen [...] (zu eröffnen)“. Als weder institutionell noch normhierarchisch legitimierten Dokumente handelt es sich bei den LAG VSW-Veröffentlichungen um ebensolches privates Fachwissen. Anstatt deren Inhalte als einen Beitrag unter vielen zu diskutieren, erfolgte eine unveränderte und unhinterfragte Übernahme. Dieses Vorgehen entspricht der Eröffnung eines „ungesteuerten“ und weitreichenden Einflusses auf staatliche Entscheidungen. Die Amtschefkonferenz der UMK hat zudem bereits im Mai 2015 die Abstandsempfehlungen der LAG VSW gerade nicht als geeignete Grundlage akzeptiert.

Windenergierelevantes Artenspektrum

In Genehmigungsverfahren von WEA ist grundsätzlich zu prüfen, in wie weit sich das Risiko für Individuen einer Art durch das Vorhaben deutlich erhöht. Daher ist es wichtig, im Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ ausschließlich die Arten aufzuführen, die gegenüber den anlage- und betriebsbedingten Wirkfaktoren von Windenergieanlagen derart empfindlich sind, dass es zu Verstößen gegen die Zugriffsverbote kommen kann. Alle anderen Arten werden im Rahmen der Eingriffsregelung berücksichtigt.

Wir begrüßen daher ausdrücklich die Klarstellung zum artenschutzrechtlichen Umgang mit dem Mäusebussard als nicht windenergierelevante Art, möchten allerdings anregen, die Einstufung nicht mit einem „Eintreten der Verbotstatbestände in einer überwiegenden Anzahl der Fälle“ aufgrund einer flächigen Verbreitung der Art zu begründen. Hintergrund der Argumentation muss letztendlich ein bestimmtes Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Bestand an Einzeltieren und den durchschnittlichen jährlichen Kollisionsopfern der Schlagopferliste der Vogelschutzwarte Brandenburg (sogenannte „Dürr-Liste“) sein.¹

Das gleiche Konzept muss dann unter Hinzuziehen der Ergebnisse von wissenschaftlichen Studien auch der Einstufung weiterer Arten im Zusammenhang mit der jeweiligen Windenergierelevanz zugrunde gelegt werden. Denn während derzeit über die Zustandsentwicklungen bestimmter Vogelarten sowie deren Windenergierelevanz diskutiert wird, wurde keine Diskussion darüber geführt, welche Arten auf Grundlage neuester Erkenntnisse überhaupt zu betrachten sind. Weiterhin verbleiben unter anderem mit dem Schwarzstorch und dem Uhu Arten in der Auflistung, die längst nicht mehr als kollisionsgefährdet gelten, worauf einzelne Bundesländer in ihren Leitfäden aktuell bereits reagiert haben. Ursächlich für die Aufnahme zahlreicher Arten in die ersten Leitfäden der Bundesländer, war eine diffuse Gefährdungsannahme in Verbindung mit einer allgemein hohen naturschutzfachlichen Wertstellung, ohne dass der jeweils zu berücksichtigende aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisstand für die Windenergierelevanz dieser Arten benannt wird. Es ist nicht Aufgabe der Branche und auch nicht zielführend, sämtliche unbelegten Annahmen zur Gefährdung bestimmter Arten immer wieder aufs Neue zu widerlegen. Vielmehr sind umgekehrt der Benennung eines windenergierelevanten Artenspektrums wissenschaftlich fundierte Forschungs- und Studienergebnisse beziehungsweise beste verfügbare Quellen zu Grunde zu legen. Dass Arten in weiteren, den Status einer Fachkonvention anstrebenden Veröffentlichung als windenergierelevant eingestuft werden, ist ohne eine wissenschaftliche Basis nicht ausreichend.

Nicht eindeutig sind die Aussagen zum Umgang mit dem Auerhuhn. Der Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ enthält den Vermerk, dass die Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg (FVA) für die fachliche und die artenschutzrechtliche Bewertung im Rahmen von Genehmigungsverfahren zuständig sein soll. In den bisherigen Positionierungen der FVA, auch im Rahmen der FAG, war eine mit dem Artenschutzrecht konforme Bewertung von Windenergievorhaben in Bezug auf das Auerhuhn jedoch nicht erkennbar, sondern stattdessen ein sehr weitreichender Vorsorgeansatz mit konzeptionellem Ansatz. Diese Position der FVA entspricht in weiten Teilen eher einem Artenhilfsprogramm, das einen - nicht dem aktuellsten wissenschaftlichen Kenntnisstand entsprechenden - Ansatz zum weitestmöglichen „Heraushalten“ von WEA aus allen tatsächlichen, eventuellen, ehemaligen und sonstigen Auerhuhngebieten beinhaltet. Mit der im Genehmigungsverfahren anzuwendenden Rechtsgrundlage ist das nicht konform und stellt eine unzulässige Einschränkung der Rechtsansprüche der Vorhabenträger dar. Die unklare Zuständigkeitsverteilung zwischen der FVA, den Regierungspräsidien und den jeweiligen Genehmigungsbehörden führt schon seit längerem zu erheblichen Problemen in Genehmigungsverfahren und zum Aus vieler windhöffiger Standorte. Hier ist Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen.

¹ Die „Dürr-Liste“ selbst ist nicht als seriöse wissenschaftliche Quelle zu werten; allerdings ist sie die umfassendste verfügbare Zusammenstellung dieser Art. Erhöhte Kollisionszahlen in der Liste können ein Indiz für Forschungsbedarf und damit Anstoßgeber für wissenschaftliche Studien sein. Ein Verhältnis von Bestand zu Gesamtschlagopferzahl kann nicht zugrunde gelegt werden, da die gemeldeten Funde seit 2001/2002 stetig aufsummiert werden.

Bei Anwendung der FVA-Sichtweise träte ein regelrechter „Kahlschlag“ bei potentiellen guten Windenergiestandorten im Schwarzwald ein. Offen geblieben sind im Rahmen der FAG zudem noch immer noch die zahlreichen grundlegenden Fragestellungen zum Vorgehen der FVA, die wir eingebracht haben (vgl. Stellungnahme vom 08.05.2020).

Die Anpassung der Vorgehensweise beim Auerhuhn an die geltende Rechtslage auf der Grundlage des vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisstandes ist daher zwingend in den Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ einzugliedern.

Methodik

Um nicht den Rahmen dieser Stellungnahme zu sprengen und Wiederholungen unserer bisherigen Stellungnahmen zu vermeiden, möchten wir nachfolgend nur einige wenige Beispiele hervorheben.

Zum Umfang der Erfassungen

Auf Seite 27 des Gesamtentwurfs der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ wird ausgeführt, dass eine gestufte Vorgehensweise für die verschiedenen Fallkonstellationen eine unterschiedliche Untersuchungstiefe vorsehe. Damit solle eine nachvollziehbare Bewertung mit einem möglichst geringen methodischen Aufwand erfolgen. Diese Ankündigung wird leider nicht bestätigt. Es wird eine deutliche Erweiterung der Erfassungen vorgeschlagen. Aufgrund großer Prüfbereiche und zu weitreichender Anforderungen an die HPA wird am Ende immer eine RNA erforderlich sein. Zudem ist es bereits heute so, dass bei Nichtvorliegen von Fortpflanzungsstätten im bis zu zehn-Kilometer-Radius großen Prüfbereich keine weiteren Untersuchungen erforderlich sind und kein seT vorliegt. Fälle, in denen im Prüfbereich für keine windenergierelevante Art Fortpflanzungsstätten vorliegen, wird es nicht geben.

Vor allem wird im Offenland für den Schwarzmilan und im Wald für den Wespenbussard zunächst davon auszugehen sein, dass Fortpflanzungsstätten zumindest vorliegen **könnten**. Da für die meisten Arten - wohl alle außer Rotmilan - praktisch keine Daten vorliegen werden, müssen die Prüfbereiche auf besetzte Fortpflanzungsstätten überprüft werden. Ein Ergebnis dieser Untersuchungen wird im späteren Frühjahr, bei Wespenbussard besonders spät, vorliegen. Zu diesem Zeitpunkt müsste eine RNA schon lange gestartet sein, sodass selbst im unwahrscheinlichen Fall eine RNA durchgeführt werden muss. Diese wird deutlich ausgeweitet von bislang 18 auf in der Regel mindestens 28 Termine, bei entsprechender Artenkumulation sogar deutlich mehr. Jeder einzelne Termin kostet circa 500 Euro pro Beobachtungspunkt ohne technische Hilfsmittel (Hubsteiger). Bei vier Beobachtern und zwei Hubsteigern liegen die Kosten schnell bei über 3.000 Euro je Termin. Zehn bis fünfzehn zusätzliche Termine führen bei einem derartigen Projekt zu Mehrkosten von 30.000 bis 50.000 Euro - ohne sinnvollen Mehrwert.

Zusätzlich ist in jedem Fall eine HPA erforderlich, die bislang nicht vorgesehen war. Sinnvoll wäre es, die HPA als primäres Instrument zu verankern und die RNA höchstens bei bestimmter Habitateignung zu verlangen. Stattdessen wird die HPA erheblichen Aufwand bereiten, bei der Bewertung jedoch angesichts der RNA kaum eine Rolle spielen, obwohl die RNA an erheblichen methodischen Mängeln leidet. Bei gleicher rechtlicher Grundlage gelingt es in anderen Bundesländern, mit geringerem Aufwand an Erfassungen eine sichere Entscheidungsbasis zu erhalten und Anträge zu bearbeiten.

Zur Datengrundlage für die Zuordnung zu den Fallgruppen beim Rotmilan

Der Vorhabenträger hat alle Rotmilan-Brutplätze bis zu einem Radius von 3,3 Kilometern um die WEA-Standorte zu erfassen. Der entsprechende Erfassungszeitraum bis zur sicheren Feststellung, ob es sich um einen Brutplatz handelt, kann sich bis in den Juli erstrecken.

Bislang, so auch für das Jahr 2020, dienten diese Daten ausschließlich zur Feststellung eines möglichen Rotmilan-Dichtezentrums im Zusammenhang mit der Möglichkeit zur Erteilung einer eventuell erforderlichen artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung.

Im aktuellen Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ dienen diese Ergebnisse dagegen der Festlegung des Untersuchungsumfangs vor Erfassungsbeginn. Der Kartierumfang hängt also ab vom Ergebnis der Kartierung, was einen Zirkelschluss darstellt beziehungsweise in ein zweites Kartierjahr führt.

Der Verweis auf die bestehende Datengrundlage in Kapitel 9 (die LUBW-Kartierungen der Jahre 2014 und 2019 werden als eine solide Basis für die Einschätzung des Konfliktpotentials bezeichnet) läuft für den oben genannten Ansatz insofern ins Leere, als die Daten 2014 veraltet und teilweise sehr ungenau sind, und die Daten 2019 nur für kleine Teilgebiete erhoben wurden. Die Genauigkeit der Daten 2019 ist bislang für die Vorhabenträger nicht evaluierbar, denn bei der Abfrage der Daten werden, im Gegensatz zu den Daten 2014, von der LUBW teilweise keine Atlas-Codes und weitere Informationen zur Datengrundlage mitgeliefert.

Die Berücksichtigung von Wechselhorsten in der derzeitigen Form des Gesamtentwurfs der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ halten wir für nicht praxistauglich. Bei einer winterlichen Horstsuche mit anschließender Besatzkontrolle werden in jedem Gebiet unbesetzte Horste gefunden werden. Es ist weder möglich, diese immer auch eindeutig bestimmten Arten zuzuordnen, noch einzuschätzen, wie lange der Horst bereits unbesetzt ist. Um eine wirklich belastbare Aussage zu erhalten, müsste ein unbesetzter Horst mindestens drei Jahre kontrolliert werden. Daten „Dritter“ erfüllen selten die methodischen Ansprüche an die Erfassung hinsichtlich Qualität und Alter der Information, es wird absehbar zu langwierigen Diskussionen zwischen den verschiedenen Akteuren der Planung und Verfahrensführung kommen. Zudem wirkt sich in der langen Planungsphase der Windenergieprojekte - die Horsterfassung ist eine der ersten Erfassungen, die durchgeführt wird und damit einer der ältesten Datensätze - die Dynamik wechselnder Horststandorte gravierend aus. Unbesetzte Horste verschiedener Groß- und Greifvogelarten in einem Gebiet werden sich über die Dauer der Planung und des Genehmigungsverfahrens von durchschnittlich drei bis vier Jahren zu jährlich variierenden „Tabubereichen“ akkumulieren. In diesem Zeitraum werden auch neu errichtete Horste zu berücksichtigen sein und es gilt abzuschätzen, ob unbesetzte Horste dauerhaft ungenutzt bleiben werden. Letztendlich werden die Projektentwicklungsunternehmen gezwungen sein, über die Jahre fortlaufend eine Horstsuche und Besatzkontrolle im Prüfbereich durchzuführen und möglicherweise die jeweiligen Planungen anzupassen, was wiederum zu Zeitverzögerungen, Neuerfassungen und fehlender Planungssicherheit führen wird.

Zur Einführung von Nahbereichen

Für sämtliche windenergierelevante Arten soll gemäß Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ ein Nahbereich um Fortpflanzungsstätten eingeführt werden, in dem ein seT unwiderlegbar vermutet wird. Eine ähnliche Konstruktion gibt es bislang nicht. Es wird also ein zusätzliches Hindernis neu eingeführt. Für die These, dass in diesem Nahbereich unabhängig von eventuellen Flugbewegungen ein seT vorliegen soll, fehlen wissenschaftliche Nachweise.

Das gesamte vorgeschlagene Konzept von Erhebung und Bewertung beruht allein auf der Annahme, dass der Grad der Aktivität von Vögeln im Umfeld von WEA immer ein Indiz oder Indikator für die Größe der Gefahr ist, welcher diese Tiere ausgesetzt sind und dass jedweder erfasste Aufenthalt im (noch unbebauten) Raum auch zu einem späteren Kollisionsereignis führen wird. Hierbei handelt es sich um „Hilfsgrößen“, denn dieser Ansatz konnte bislang wissenschaftlich nicht belegt werden. Es gibt bis heute keinen wissenschaftlichen Beleg für eine bestimmte Nähe von zum Beispiel Horsten zu WEA als eindeutig erheblich risikohöherndem Faktor. Hier wird zu viel mit Annahmen und allzu menschlichen Schlussfolgerungen - was nah ist, muss gefährlich sein - gearbeitet, obwohl hinreichende Belege für diese Annahmen fehlen.

Mit der Einführung einer „Vollabschaltung“ für die Dauer der Brut- und Jungenaufzuchtzeit des kollisionsgefährdeten Individuums zwischen nächstgelegener WEA und dem Brutplatz steht grundsätzlich eine Schutzmaßnahme zur Verfügung - schon damit wäre die vorgenommene Setzung des seT entkräftet.

Ein Nahbereich mit einem Radius von 500 Metern sperrt einen Bereich von fast 80 Hektar. Unklar bleibt in diesem Zusammenhang auch der Umgang und die Bewertung von (unbesetzten) Wechselhorsten sowie Brutverdachtsfällen ohne Brutplatznachweis im Nahbereich (und im Mindestabstand). Deswegen lehnen wir die Einführung einer solchen unwiderlegbaren Vermutung ab. Eine Vermutung muss immer widerlegbar bleiben.

Zur Methodik der Habitatpotenzialanalyse

Wir fürchten, dass die Bewertung der HPA ähnlich kontrovers sein wird, wie derzeit die Bewertung der RNA. Die Hinweise unter 8.4.3 (Seite 40) im Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ enthalten etliche unbestimmte Begriffe, die zu definieren sind. Bei Einhaltung der methodischen Vorgaben an die HPA ergibt sich ein überaus hoher Aufwand, zum Beispiel zur Erfassung der Vielzahl zu berücksichtigender kleinteiliger Habitatelemente (beispielsweise Ansitzwarten). Hinzukommt, dass der Untersuchungsraum der HPA nicht vom Anlagenstandort vorgegeben wird, sondern durch die ermittelten Fortpflanzungsstätten. Liegen zum Beispiel eine Fortpflanzungsstätte des Schwarzstorchs acht Kilometer südlich der WEA und eine weitere neun Kilometer nördlich, reicht der Untersuchungsraum 18 Kilometer nach Süden und 19 Kilometer nach Norden, also eine Strecke von 37 Kilometer. So werden riesige Gebiete untersucht. Allein eine einzige Fortpflanzungsstätte des Schwarzstorchs mit einem Prüfbereich von 10 Kilometern Radius bringt einen Untersuchungsraum von 314 Quadratkilometern, also 31.400 Hektar mit sich. Das ist ein enormer Aufwand, obwohl die HPA durch die zwingende RNA faktisch entwertet wird.

Bei der Bewertung des seT hingegen spielt nur der Gefahrenbereich eine Rolle, nämlich die vom Rotor überstrichene Fläche, also ein Radius von circa 75 bis 80 Metern, also etwa 1,7 Hektar. Das passt nicht zusammen.

Auch die Ergebnisse der HPA bedeuten nach dem Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ eine rechtliche Vermutung des (Nicht-) Vorliegens eines seT (siehe Tabelle auf Seite 41). Dabei wird unterschieden zwischen der Lage im Prüfbereich und im sogenannten Mindestabstand. Dort soll bereits eine durchschnittliche Raumnutzung ein seT auslösen. Diese Wertung ist nicht nachvollziehbar, kommt es doch auf die erhöhte Aufenthaltswahrscheinlichkeit und damit die hohe Raumnutzung im Gefahrenbereich an. Hier sollte die Unterscheidung entfallen und nur eine hohe Raumnutzung eine widerlegbare seT-Vermutung auslösen.

Zur Erfassungsmethodik der Raumnutzungsanalyse

Für die RNA sollen alle Beobachtungspunkte (mindestens drei) „im Bereich des Untersuchungsraums“ liegen, das heißt also innerhalb des 1.000-Meter-Radius. Diese Vorgabe ist sinnlos und vor allem schädlich: An vielen Standorten, vor allem an bergigen Waldstandorten, ist es in der Regel nicht möglich, über Beobachtungspunkte innerhalb dieses Radius eine ausreichende Einsehbarkeit zu erreichen. Das wäre nur mit dem Einsatz von Hubsteigern möglich, die dementsprechend ein paar Sätze weiter als Hilfsmittel angeführt werden. Wie bereits in die FAG eingebracht, kann der Hubsteiger aus verschiedenen Gründen nur in seltenen Ausnahmefällen ein geeignetes Arbeitsgerät sein, unter anderem auch deswegen, weil sein Einsatz zu Änderungen des Flugverhaltens der Vögel führen kann. Gleichzeitig werden nun aber die Vorhabenträger dazu angehalten, darauf zu achten, dass „die Vögel nicht vergrämt werden beziehungsweise das Flugverhalten möglichst wenig beeinflusst wird.“ Hier wird ein nur in Sonderfällen geeignetes methodisches Werkzeug „durch die Hintertür“ wiedereingeführt und quasi verbindlich vorgegeben und sein Einsatz wiederum mit einer nicht erfüllbaren Bedingung verknüpft. Beispielhaft wird hier die praxisferne und die Vorhabenträger zum Teil vor unlösbare Aufgaben stellende Ausrichtung des Gesamtentwurfs der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ deutlich.

Die in anderen Bundesländern erfolgreiche Brutpaar bezogene Betrachtung, die das Vorhaben in ein flächenmäßiges Verhältnis zum regelmäßig genutzten Raum setzt, um zu ermitteln, welchen Risikoanteil das beantragte Vorhaben überhaupt einnehmen kann, wird nach wie vor nicht als Beurteilungsgrundlage in Baden-Württemberg genutzt. Die Konzentration der Beobachtungen auf den engen Untersuchungsraum verhindert jedoch relative Betrachtungen in der Fläche.

Wir regen an, folgende Formulierungen in den Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ auf Seite 17 ff „Umgang mit Abweichungen von den Hinweisen“ zu übernehmen:

Die vorliegenden Hinweise und die wissenschaftlichen Veröffentlichungen, auf die an vielen Textstellen verwiesen wird, enthalten eine Vielzahl von detaillierten Regelungen und Ausführungen, die sehr umfangreich sind und in ihre Komplexität sehr hohe Anforderungen an Gutachter und Behörden stellen. Hinzu kommt ein dynamisches Geschehen vor Ort, das unter anderem durch die Topographie, das Wetter und das Verhalten der Tiere stark beeinflusst wird. In der Praxis können die Vorgaben der Hinweise daher in ihrer Gesamtheit nicht 1:1 umgesetzt werden. Abweichungen sind daher möglich, manchmal sogar unvermeidbar. Durch die hügelige Landschaft mit einem häufigen Wechsel von Wäldern und Ackerland, wie es für Baden-Württemberg typisch ist, können beispielsweise nicht alle Flugbewegungen in ihre Gänge beobachtet werden, ohne dass mit einer nicht mehr vertretbaren Anzahl von Beobachtern gearbeitet wird. Abweichungen können beispielsweise die Verlegung von Beobachtungspunkten unter anderem aufgrund der Feststellungen im Feld oder die Verschiebung von Erfassungsterminen aufgrund von schlechten Wetterbedingungen gehören. Geplante Vor-Ort-Termine können wegen schlechtem Wetter nicht durchgeführt werden beziehungsweise führen zu unerwünschten Lücken/ Häufungen von Terminen in bestimmten Untersuchungszeiträumen, die sich nicht immer vermeiden lassen, da die Gutachter Termine vorab festlegen müssen und nicht jede unvorhergesehene Situation ausgleichen können.

Es wird empfohlen, Abweichungen von den Hinweisen nach Möglichkeit mit der unteren Naturschutzbehörde rechtzeitig abzustimmen und durch eine transparente Dokumentation und nachvollziehbare fachliche Begründung im Methodenteil des Gutachtens darzustellen.

Zur Einschätzung der naturschutzfachlichen Vertretbarkeit von Abweichungen von den Vorgaben zur Erfassung können insbesondere die Ergebnisse der HPA herangezogen werden. Ergeben sich in der Gesamtschau keine wesentlichen Anhaltspunkte dafür, dass zum Beispiel die Ergebnisse der RNA aufgrund der Abweichungen naturschutzfachlich nicht belastbar sind, sind die Abweichungen unbeachtlich. Dabei sind die der RNA immanenten Prognoseunsicherheiten zu beachten.

Bei Forderungen auf Einhaltung von Vorgaben der Hinweise muss die Behörde die Verhältnismäßigkeit im Auge behalten. Insbesondere Nachforderungen, die zu einer erheblichen Verzögerung im Genehmigungsverfahren führen, sind nur dann gerechtfertigt, wenn die Abweichungen von den Vorgaben der Hinweise erheblich sind.

In der Gesamtschau können Abweichungen nur dann eine Zurückweisung eines artenschutzrechtlichen Gutachtens begründet werden, wenn sich die Abweichungen erheblich nachteilig auf die Beurteilung der Zugriffsverbote des § 44 Bundesnaturschutzgesetz auswirken. Sollte die zuständige Behörde die Ansicht vertreten, dass sich die Abweichungen erheblich auswirken, muss sie dies schriftlich gegenüber dem Antragsteller begründen.“

Zur Bewertungsmethodik der Raumnutzungsanalyse

Die Aus- und Bewertung der RNA bleibt unverändert, auch die Bestimmung einer Signifikanzschwelle fehlt. Das ist aus unserer Sicht ein wesentliches Versäumnis. Es führt erst erstens dazu, dass die bisherigen Schwierigkeiten bei der Beurteilung der RNA-Ergebnisse unverändert bleiben und überhaupt keine Verbesserungen eintreten werden. Das gilt auch für den Rotmilan, bei dem trotz der dort stärkeren Rolle der HPA umfangreiche RNA auch in Zukunft erforderlich bleiben. Zweitens sollte aus unserer Sicht die Bewertungsmethode den Erfassungsumfang und die Erfassungsmethodik vorgeben. Soll beispielsweise ein relativer Ansatz gewählt werden und Raster im Gefahrenbereich mit solchen außerhalb verglichen werden, darf keine Konzentration auf das unmittelbare Anlagenumfeld erfolgen, wie es derzeit gefordert ist, da sonst die Ergebnisse völlig verfälscht werden und eine deutliche Überbewertung des Anlagenumfelds erfolgt.

Zur speziellen Vorgehensweise zur Erfassung und zur Bewertung beim Rotmilan

Wir begrüßen, dass der Rotmilan besondere Aufmerksamkeit im Fortschreibungsprozess erfährt, seinem Zuwachs Rechnung getragen und Erleichterungen eingeführt werden sollen. Selbst der verstärkte Ausbau der Windenergie in den Jahren 2016 bis 2018 hat die Ausbreitung des Rotmilans offenbar nicht gebremst. Wir unterstützen weitere Forschungen zur Windenergierelevanz des Rotmilans beispielsweise durch Telemetriestudien. Allerdings müssen deren Ergebnisse sich auch in veränderten Hinweisen niederschlagen.

Der vorliegende Entwurf wird dem Anspruch, leichter und mehr Genehmigungen zu erteilen, nicht umfassend gerecht. Bereits bislang gilt nämlich, dass bei Einhaltung des sogenannten Mindestabstands von 1.000 Metern vermutet wird, dass ein seT nicht vorliegt. Deshalb bringen die Fallgruppen 1b und 2c keine Neuerungen im Vergleich zu den bestehenden „LUBW-Planungshinweisen Vögel“, außer dass das Vorliegen regelmäßig frequentierter Nahrungshabitate nicht durch eine RNA ausgeschlossen werden muss, sondern eine HPA genügt.

Wir begrüßen trotzdem die vorgesehenen **Fallgruppen 1a und 1b**. Allerdings werden in Fallgruppe 1a immer RNA durchgeführt und deshalb treten beim Untersuchungsumfang keine Erleichterungen ein, sondern faktisch wird die HPA als zusätzliche Anforderung eingeführt. Die Ertragsausfälle durch die vorgesehenen Abschaltungen, die Schwierigkeiten der vertraglichen Sicherung der Bewirtschaftungsflächen und vor allem der Ablenkflächen, die damit verbundenen jährlichen Kosten und der Koordinations- und Nachweisaufwand gegenüber den Behörden liegen um ein Vielfaches über denen einer RNA. Wo immer möglich wird deshalb versucht werden, die Vermutung des seT zu widerlegen.

Es sollte auf eine einheitliche Verwendung der Begriffe geachtet werden. Während bei den übrigen Arten auf eine „hohe Raumnutzung“ im oben definierten „Gefahrenbereich“ abgestellt wird, stellen die Fallgruppen auf „regelmäßige Flüge“ im „Vorhabenbereich“ ab. Es sollten die allgemeinen HPA-Begriffe verwendet werden.

Fallgruppe 2a unterscheidet sich von Fallgruppe 1a nur dadurch, dass im weiteren Anlagenumfeld weitere Revierpaare anzutreffen sind. Bereits ein Revierpaar in 3 Kilometern Entfernung zum Vorhaben genügt, um von der relativ unkomplizierten Fallgruppe 1a in Fallgruppe 2b rutschen zu können, in der ein seT unabhängig von den Ergebnissen der HPA vermutet wird und nur im Einzelfall widerlegbar ist, wobei Minimierungsmaßnahmen nicht zulässig sein sollen. Dieser harte Schnitt muss überdacht werden. Fallgruppe 2b in ihrer normalen Gestaltung wird nicht relevant werden.

Fallgruppe 3 bringt in beiden Varianten eine Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Stand. Selbst wenn kein Revierpaar innerhalb von 1.000 Metern vorliegt, wird anders als bisher ein seT vermutet, dass nicht einmal durch eine HPA (beispielsweise bei Standort im Wald), sondern allenfalls durch eine extrem aufwändige RNA widerlegt werden kann. Weiterhin wird in dieser Fallgruppe der Absenkung des seT unter die Signifikanzschwelle durch Vermeidungsmaßnahmen ein Riegel vorgeschoben. Das führt dazu, dass WEA im Offenland in Fallgruppe 1a mit drei

Revierpaaren innerhalb des 1.000-Meter-Umkreis in der Regel zulässig sind, aber WEA im Wald mit sieben Revierpaaren außerhalb des 1.000-Meter-Umkreises nicht zulässig sind (siehe Skizze in Abbildung 1). Die Bewertung in Fallgruppe 3 ist zu streng ausgelegt, die Abkehr von der bisherigen Praxis ist nicht nachvollziehbar.

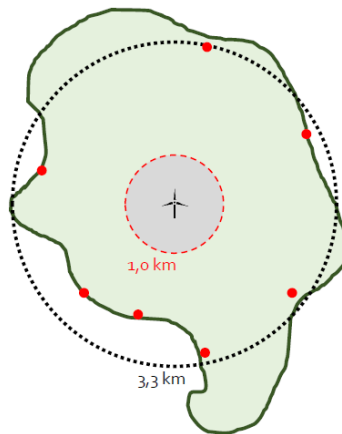


Abbildung 1: Beispiel zur speziellen Vorgehensweise zur Erfassung und zur Bewertung beim Rotmilan

Zu den Vermeidungsmaßnahmen

Bei aller Kritik wollen wir an dieser Stelle ausdrücklich die eingebrachten Änderungen zu den Abschaltungen von WEA bei Bewirtschaftungsereignissen und bei der Bemessung der Ablenkflächen als sehr positive und zweckmäßige Erleichterungen bei der Umsetzung und Flächensicherung von Vermeidungsmaßnahmen loben. Sie tragen den besonderen Schwierigkeiten in der kleinteiligen Landwirtschaft Rechnung. Wir regen gleichwohl an, die Marke von 80 Prozent als Umsetzungsziel für die Sicherung der Abschaltung als „weiches Kriterium“ zu betrachten und eine Öffnung nach unten im Einzelfall zu ermöglichen. Ebenso regen wir an, bei den Ablenkflächen den Aufschlag von 20 Prozent je zusätzlicher WEA auf die Gesamtfläche zu streichen. Die Ablenkwirkung entsteht durch die gemähte Fläche von gleichbleibend einem Hektar, nicht durch die Gesamtfläche, aus welcher der jeweilige Hektar ausgewählt wird. Der vorgeschlagene Takt von vier Tagen und sieben Hektar führt zu einem für das Nachwachsen ausreichenden Mahdrhythmus circa alle vier Wochen.

Fazit und Ausblick

Herr Minister Untersteller hatte in den letzten Monaten mehrfach angekündigt, Erleichterungen einzuführen, die zu mehr Genehmigungen von WEA führen sollen. Wir anerkennen die Erhöhung des Schwellenwerts für Dichtezentren. Leider enthält der Entwurf der vorliegenden Hinweise aber an vielen Stellen Verschärfungen gegenüber der noch gültigen alten Version. Zudem nimmt die Komplexität deutlich zu. Die politischen Vorgaben der Hausspitze des UM BW werden mit dieser Entwurfsfassung konterkariert.

Wir, der BWE-LV BW und der VfEW, bedauern, eine derart umfassende Kritik an dem vorgelegten Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ vorbringen zu müssen. Bei den eingangs dieser Stellungnahme erwähnten und dem Prozess der Fortschreibung auch von offizieller Seite her vorangestellten Ziele sehen wir aber auch zukünftig keine Erleichterungen im Sinne schnellerer Verfahren und klarerer Regelungen für die am Genehmigungsprozess beteiligten Akteure der Behörden, der Projektplanungsunternehmen oder der interessierten Öffentlichkeit.

Es ist schade, dass die vorgebrachten Beispiele aus hängenden Verfahren so wenig im Hinblick auf die Ursachen berücksichtigt wurden, um im Rahmen einer Überarbeitung Verbesserungen erzielen zu können.

Der bereits dargelegte negative Grundtenor, die Art der Darstellung der Rechtsgrundlagen und der unterlassene Hinweis auf die große Bedeutung der regenerativen Energien für den Schutz der Biodiversität üben in Verbindung mit dem komplizierten, verschachtelten und teils widersprüchlichen Hinweispapier nicht nur eine abschreckende Wirkung auf (potentielle) Projektierer aus. Es wird auch deutlich, dass der politische Handlungswille nicht ausreicht, um die komplexe Materie des Artenschutzrechts in solide und praxismgerechte Vorgaben unter Verbindung der naturschutzfachlichen, wissenschaftlichen und rechtlichen Grundlagen zu fassen. Das ist nicht im Sinne der Klimaschutzziele der Landesregierung.

Wir sehen neben höheren Erfassungsumfängen und damit größerem Zeitbedarf und höheren Kosten deutlich die Gefahr von zusätzlichen Verzögerungen und ausgedehnten Diskussionen zwischen den Vorhabenträgern und den Behörden zur Anerkennungsfähigkeit von Gutachten. Längere Verfahren, Nachkartierungen und Umplanungen führen aber erfahrungsgemäß zu einer höheren Angreifbarkeit der Genehmigungen durch klagewillige Dritte und verschärfen nicht zuletzt auch den Konflikt zwischen Umweltverbänden und der Windbranche.

Wir möchten auch darauf hinweisen, dass die „Auswirkungen“ der Regelungen der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ in zwei bis drei Jahren erst in den Genehmigungsprozessen spürbar werden. Denn laufende Planungen richten sich derzeit noch nach den bestehenden „LUBW-Erfassungs- und Bewertungsleitfäden Vögel“, jedenfalls so lange, bis die Gutachten während des anschließenden Genehmigungsverfahrens die Fünf-Jahres-Grenze überschreiten werden. Erfahrungsgemäß wird das kritische Alter der Gutachten für Planungen, die bereits ins Genehmigungsverfahren geführt wurden, ebenfalls innerhalb der nächsten zwei Jahre der Fall sein. Eine Übergangsregelung muss diesem Umstand Rechnung tragen und praxisnahe Vorgaben dazu beinhalten.

Schon anhand dieser kleinen Auswahl unserer Besorgnisse und Kritikpunkte ist deutlich geworden, dass der Gesamtentwurf der „LUBW-Planungshinweise Vögel“ noch stark überarbeitet werden müsste, um die gewünschten Ziele zu erreichen. Etliche Anregungen dafür haben wir bereits vorgetragen und in Form von Stellungnahmen dokumentiert. Diese blieben bisher größtenteils ohne fachliches Feedback. Daher würden wir sehr begrüßen, wenn der Fortschreibungsprozess nicht mit der kommenden FAG-Sitzung am 15.09.2020 endet. Bei einer weiteren Überarbeitung des Gesamtentwurfs bringen wir uns gerne mit weiteren fachlichen Beiträgen ein.

Anhang

Anlage 1 LUBW-Planungshinweise Vögel vom 28.07.2020, 92 Seiten, WORD-Datei

Ansprechpartner/in:

Sandra Majer

Leiterin Landesgeschäftsstelle

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE)
Landesgeschäftsstelle Baden-Württemberg
Meitnerstraße 1
70563 Stuttgart

T +49 711 7870-322
s.majer@wind-energie.de

Torsten Höck

Geschäftsführer

VfEW Verband für Energie- und Wasserwirtschaft Baden-
Württemberg e.V.
Schützenstraße 6
70182 Stuttgart

T +49 711 933491-20
hoeck@vfew-bw.de