



Stellungnahme des NABU-Bundesverbands zum Vollzugsleitfaden zu § 6 Windenergieflächenbedarfsgesetz (vom April 2023)



In seinem neuen Synthesebericht hat der Weltklimarat einmal mehr betont, dass unsere Bemühungen im Kampf gegen die Klimakrise bislang bei Weitem nicht ausgereicht haben und die Menschheit immer noch auf eine Überschreitung des 1,5°C-Limits mit all seinen dramatischen Konsequenzen zusteuert. Die Anstrengungen im Kampf gegen die Klimakrise müssen daher deutlich verstärkt werden. Die Energiewende mit den drei Säulen Energieeffizienz, Energiesparen und Ausbau der erneuerbaren Energien ist dabei ein entscheidender Baustein.

Zur selben Zeit beobachten wir einen nie dagewesenen Verlust von Arten und Lebensräumen – die Naturkrise. Zusätzlich zu dem Eigenwert einer intakten Natur ist sie auch unverzichtbar im Umgang mit der Klimakrise. Moore und Wälder können Treibhausgase aufnehmen, Auen sind ein Schutz gegen die vermehrt auftretenden Hochwasserereignisse. Gleichzeitig droht die Klimakrise zum stärksten Treiber des Biodiversitätsverlusts zu werden. Natur- und Klimakrise sind so eng miteinander verbunden, dass sie nur gemeinsam angegangen werden können. Bei der Auswahl der Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung gilt es, Synergien zu erzeugen und die jeweils andere Krise ausreichend zu berücksichtigen. Wir brauchen daher eine Energiewende, die naturverträglich gestaltet wird und so ihre Auswirkungen auf die Natur weitestgehend reduziert.

Der vorliegende „Vollzugsleitfaden zu § 6 Windenergieflächenbedarfsgesetz“ (im Folgenden Leitfaden genannt) erläutert, wie der durch das Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG), das unter anderem auf der EU-Notfallverordnung beruht, neu gefasste § 6 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG) ausgelegt werden soll.

Im Folgenden nimmt der NABU ausführlich zu dem Leitfaden Stellung.

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Rebekka Blessenohl
Referentin für erneuerbare Energien und
Naturschutz
Rebekka.Blessenohl@NABU.de

Lobby-Registernummer: R001667

Bewertung der Grundlage

Bevor auf konkrete Aspekte des Leitfadens eingegangen wird, seien einige grundsätzliche Bemerkungen zu dem, dem Leitfaden zugrunde liegenden § 6 WindBG vorangestellt. Diese Aspekte können im Leitfaden zwar nicht geändert werden, sollten aber bei der Bewertung einbezogen werden.

Grundsätzlich begrüßt der NABU eine übergeordnete Raumplanung als ein Mittel des naturverträglichen Ausbaus der Windenergie. Sie ermöglicht, naturschutzrechtliche Konflikte frühzeitig zu erkennen und zu berücksichtigen. Eine solche sorgfältige Berücksichtigung muss dann aber auch tatsächlich stattfinden und darf nicht einfach gänzlich gestrichen werden. Genau das ist aber die Folge des § 6 WindBG. Aus artenschutzfachlicher Sicht ist diese Streichung hochgradig kritisch. Aus folgenden Gründen kommt der NABU zu dieser Einschätzung:

- Lediglich grobe Prüfungen im Rahmen einer strategischen Umweltprüfung auf Raumplanungsebene oder einer Umweltprüfung im Sinne des § 2 Abs. 4 BauGB können eine vertiefte Einzelfallprüfung auf der Genehmigungsebene ohne weitere Anpassungen nicht ersetzen. Der Verzicht auf die artenschutzrechtliche Prüfung auf Vorhabenebene führt dabei zu einer massiven Umstellung der bisherigen erprobten, bewährten und abgestuften Prüflöge der Umweltprüfungen in Deutschland, durch die Artenschutzbelange komplett vernachlässigt werden. Denn die Prüfung des Artenschutzes spielt in der bisherigen Regionalplanung oft gar keine Rolle und wird teils ausdrücklich auf die nachfolgende Genehmigungsebene „verschoben“¹. Im Leitfaden heißt es daher zwar folgerichtig, aber äußerst kritikwürdig: „Wie intensiv das Artenschutzrecht bei der Planausweisung geprüft wurde, ist daher (...) nicht von Bedeutung“. In dem Art. 6 der EU-Notfallverordnung wird die Einhaltung des Artenschutzes jedoch durch die Einhaltung des Art 12 Abs. 1 FFH-Richtlinie und des Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie vorgesehen. Es werden in der EU-Notfallverordnung und § 6 WindBG zwar nicht ausdrücklich materielle Anforderungen an die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung gestellt, die SUP bzw. die Umweltprüfung muss aber eine gewisse Aussagekraft zu artenschutzrechtlichen Belangen zur Einhaltung des Artenschutzes haben.
- Momentan liegen in den Behörden oft nur unvollständige und stark veraltete Daten zu konkreten Artvorkommen und -verbreitung vor. Für die Anordnung von wirksamen und effektiven Schutzmaßnahmen braucht es jedoch umfassende und aktuelle Daten zu Artvorkommen und -Verbreitung.
- Dieser Umstand lässt befürchten, dass regelmäßig auf die Ersatzgeldzahlung anstatt auf die Anordnung von Schutzmaßnahmen zurückgegriffen wird. So sind, insbesondere bevor ein wirksames nationales Artenhilfsprogramm etabliert ist, ohne weitere Schutzmaßnahmen (vermeidbare) Verluste insbesondere bei Vögeln, Fledermäusen und Meeressäugtieren aufgrund der errichteten Anlagen zu befürchten. Gleichzeitig wird diesen Verlusten nicht einmal durch Schutz und Stärkung der betroffenen Populationen an anderer Stelle entgegengewirkt.
- Darüber hinaus kann durch fehlende Informationen zu Artvorkommen und -entwicklungen nicht ermittelt werden, wie sich der Ausbau tatsächlich auf die betroffenen Arten auswirkt. So befindet man sich bei den Beeinträchtigungen im Blindflug ohne eine Nachsteuerungsmöglichkeit mitzudenken.

Um diese Datenlücke, die sich durch die fehlenden Kartierungen durch den Wegfall der Umweltverträglichkeitsprüfung noch vergrößert, endlich anzugehen, braucht es daher dringend ein verpflichtendes Monitoring der Auswirkungen nach Errichtung der Anlagen durch Anlagenbetreiber und ein bundesweites Monitoring windenergiesensibler Arten, das durch eine Bundesinstitution

¹ Vgl. Mohr Rechtsanwälte (2022): Rechtsgutachtliche Stellungnahme zum Entwurf eines ROGÄndG vom 28.09.2022 im Hinblick auf die geplanten „Go-to-Areas“, abrufbar unter: <https://www.nabu.de/imperia/md/content/221206-nabu-stellungnahme-gesetzentwurf-zur-aenderung-des-raumordnungsgesetzes.pdf>.

koordiniert wird. Zusätzlich sollten vorhandene Daten von Behörden und Gutachten zentral gesammelt und verfügbar gemacht werden. Auch weitere Hemmnisse des Ausbaus sollten endlich angegangen werden (z. B. durch Qualitätsoffensive für Verfahren, Partizipation, mehr Personal, Materialverfügbarkeit und eine kluge Standortwahl und -sicherung), anstatt weiter den Artenschutz abzuschwächen.

Möglichkeiten für mehr Naturverträglichkeit bei „modifizierter“ artenschutzrechtlicher Prüfung

Durch die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlage des Leitfadens (s. vorheriges Kapitel) hat die angedachte „modifizierte artenschutzrechtliche Prüfung“ bereits begrenzte Aussagekraft und Wirksamkeit für die Berücksichtigung des Artenschutzes beim Ausbau der Windenergie. Statt weitere Einschränkungen zulasten des Artenschutzes festzulegen, sollten im Leitfaden alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um die Effektivität und Effizienz der Prüfung im Sinne eines naturverträglicheren Ausbaus zu verbessern.

Etablierte und wirksame Schutzmaßnahmen, die bisher erfolgreich zu einer Minderung der Auswirkungen von Windenergieanlagen auf die betroffenen Arten beigetragen haben, müssen weiterhin flächendeckend eingesetzt werden. Daher ist zu begrüßen, dass **Minderungsmaßnahmen „insbesondere in Form einer Abregelung“ zum Schutz von Fledermäusen** auch ohne vorliegende Daten zu den Artvorkommen anzuordnen sind. Diese wichtige und wirksame Maßnahme darf nicht Gegenstand von Kürzungen und optionalen Entscheidungen sein. Das gilt ebenso für die **Bauzeitenbeschränkung** zur Vermeidung des Störungs- und Zerstörungsverbotes in der Bauphase. Nicht umsonst ist diese Maßnahme etabliert und wird flächendeckend bei Bauvorhaben eingesetzt. Ohne eine fachwissenschaftliche Begründung ist nicht nachvollziehbar, warum und wie eine ökologische Baubegleitung mit derselben Wirksamkeit Arten in der sensiblen Fortpflanzungszeit schützen kann. Schutzmaßnahmen, für die Flächen benötigt werden, z. B. die Anlage von Ausweichnahrungshabitaten, drohen durch den Leitfaden nur noch in seltenen Ausnahmefällen eingesetzt zu werden, obwohl sie für einige Arten eine wirksame und wichtige Maßnahme darstellen. **Da kein Nachweis über die Nichtverfügbarkeit von Flächen** verlangt wird, um zu beweisen, dass die Maßnahme nicht verfügbar ist, ist nicht ersichtlich, ob in einem solchen Fall ein Flächenerwerb überhaupt versucht wurde. So kann nicht vorgebeugt werden, dass der Grund der fehlenden Flächen lediglich vorgeschoben wird, um die Maßnahme nicht durchführen zu müssen.

Bei der Prüfung der Zugriffsverbote verweist der Leitfaden in vielen Aspekten auf das neue Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). In einzelnen Bereichen weichen seine Vorgaben aber davon ab und schwächen den Artenschutz weiter. Das ist umso problematischer, da auch das neue BNatSchG teilweise durch die starke Beschneidung des Artenschutzrechts bei der Genehmigung von Windenergieanlagen gegen europäisches Recht² verstößt. Im BNatSchG finden sich keine näheren Angaben dazu, wie das Vorliegen des signifikant erhöhten Tötungsrisikos im erweiterten Prüfbereich nachgewiesen werden kann. Der Leitfaden hingegen legt fest, dass **nur** durch eine **vom Antragssteller durchgeführte Habitatpotenzialanalyse oder Raumnutzungsanalyse** eine erhöhte Aufenthaltswahrscheinlichkeit, und damit ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko, in diesem Bereich zu beweisen ist. Diese Einschränkung sollte gestrichen werden, damit auch entsprechende Daten bzw. ein entsprechender Antrag von Dritten (oder von Behörden angeordnete Untersuchungen) einen

² Vgl. Deppner, T. (2023): Gutachten - Unionsrechtliche Bedenken gegenüber den deutschen Neuregelungen zum Artenschutz bei Windenergieanlagen an Land (§ 45b BNatSchG), abrufbar unter: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/230418-nabu_rechtsgutachten_osterpaket_artenschutz_eu.pdf

solchen Beweis ermöglichen. Bei den **Nahbereichen** gemäß Anlage 1 des BNatSchG handelt es sich um sehr kurze Distanzen zwischen Neststandorten und Windenergieanlagen. Dadurch ist mit einer hohen Flugaktivität in der Nähe der Anlage, insbesondere durch die An- und Abflüge ans Nest, und damit auch mit einem sehr hohen Kollisionsrisiko für windenergiesensible Vogelarten zu rechnen. Das neue BNatSchG trägt dem Rechnung, indem eine Genehmigung in diesem Bereich nur durch eine Ausnahme möglich ist. Im Leitfaden hingegen wird jede Möglichkeit der Vermeidung dieses Verstoßes von vornherein ausgeschlossen und direkt eine Ersatzzahlung vorgesehen. Das ist, vor allem im Hinblick auf die massiven Ausmaße der Naturkrise, nicht akzeptabel. Stattdessen sollten die Anlagen innerhalb des Gebietes so weit verschoben werden, dass sie sich außerhalb des Nahbereichs befinden (Micrositing, anerkannte Maßnahme nach Anlage 1 des BNatSchG) und zusätzlich mit wirksamen Schutzmaßnahmen beauftragt werden.

Die Datenlage zu Artvorkommen und -verbreitung in den Behörden ist meist mangelhaft und stark veraltet (s. auch vorheriges Kapitel). Jegliche Möglichkeiten, die Datenlage zu verbessern, sollten daher genutzt werden. Dazu zählt unter anderem die **vollumfängliche Nutzung von Daten Dritter**.

Die vorher genannten Aspekte zur "modifizierten artenschutzrechtlichen Prüfung" können berücksichtigt werden, wenn der Leitfaden um folgende Punkte ergänzt bzw. angepasst wird:

- In Kapitel 3.2.1 sollte klargestellt werden, dass geeignete Minderungsmaßnahmen zur Minderung des Kollisionsrisikos für Fledermäuse auch dann angeordnet werden müssen, wenn keine Daten vorhanden sind. Im weiteren Verlauf des Leitfadens (Kapitel 3.2.2.3.) ist die Anordnung klar als „Muss-Bestimmung“ formuliert. Der Widerspruch sollte aufgehoben werden.
- Eine Behörde sollte sich nur in begründeten Ausnahmefällen³ gegen eine Anordnung der Abschaltungen für Fledermäuse bei Überschreitung der Zumutbarkeitsschwelle entscheiden können (3.2.2.4).
- In Kapitel 3.2.2.2 sollte folgender Satz gestrichen werden: „Um baubedingte Auswirkungen auf planungsrelevante Arten zu vermeiden, kommt insbesondere die Anordnung einer ökologischen Baubegleitung in Betracht anstatt einer Bauzeitenbeschränkung, da dies dem Beschleunigungszweck der Notfallverordnung dient.“
- In Kapitel 3.2.2.2 sollte der folgende Satz: „Hierbei muss der Antragsteller keine Nachweise über die Nichtverfügbarkeit erbringen.“, durch den folgenden Satz ersetzt werden: „Hierbei muss der Antragssteller einen Nachweis über den gescheiterten Versuch eines Flächenerwerbs erbringen.“ Der folgende Satz entfällt ersatzlos.
- In Kapitel 3.2.2.2 sollte folgender Satz: „Nur wenn der Antragsteller freiwillig eine Habitatpotentialanalyse oder eine Raumnutzungsanalyse vorgelegt, aus der sich eine erhöhte Aufenthaltswahrscheinlichkeit aufgrund artspezifischer Habitatnutzung oder funktionaler Beziehungen ergibt, können auf dieser Grundlage Minderungsmaßnahmen angeordnet werden.“, sollte wie folgt neu gefasst werden: „Wenn eine erhöhte Aufenthaltswahrscheinlichkeit nachgewiesen wird, können auf dieser Grundlage Minderungsmaßnahmen angeordnet werden.“
- In Kapitel 3.2.2.2 sollte der 3. Absatz wie folgt ergänzt werden: „Die Schutzmaßnahmen nach Anlage 1 Abschnitt 2 BNatSchG sind jedoch im Nahbereich grundsätzlich nicht wirksam. Liegt die WEA im Nahbereich eines Brutplatzes eines kollisionsgefährdeten Brutvogels, sind Minderungsmaßnahmen daher regelmäßig nicht geeignet, das Risiko ausreichend zu verringern, sodass eine Zahlung in nationale Artenhilfsprogramme anzuordnen

³ Grundsätzlich sollten Abschaltungen für Fledermäuse als etablierte und wirksame Maßnahmen angeordnet werden. In Ausnahmefällen, z. B. bei Vorkommen besonders gefährdeter Vogelarten, deren Bestände zusätzlich Verluste durch Windenergie nicht verkraften, kann aber u. U. eine Bevorzugung anderer Maßnahmen fachlich sinnvoller sein.

ist. Das entbindet jedoch nicht von der Verpflichtung, eine Minderung des Tötungsrisikos dadurch anzustreben, dass die Anlage kleinräumig so weit zu verschieben ist, dass sie nicht mehr in den Nahbereich hineinragt (Micrositing im Sinne der Anlage 1 Abschnitt 2 BNatSchG).“

- Der Einbezug von Daten Dritter sollte nicht nur dann erfolgen, wenn die Behörde bereits auf sie zugreifen kann (3.2.1). Auch bei einer Einreichung im Laufe des Verfahrens sollten diese Daten berücksichtigt werden können. Die Behörde sollte hier in Sinne eines effektiven Artenschutzes dazu verpflichtet werden, aktiv auf die anerkannten Umweltvereinigungen zuzugehen.

Behörden entlasten, Freiwilligkeit bewahren

Über die konkrete Methodik der “modifizierten artenschutzrechtlichen Prüfung” hinaus gibt es weitere Aspekte, bei denen es aus Sicht des NABU Nachbesserungsbedarf gibt. Grundsätzlich sind Verfahrenserleichterungen in ausgewiesenen Gebieten aus naturschutzfachlicher Sicht denkbar. Voraussetzung muss aber sein, dass die Gebiete naturverträglich ausgewiesen wurden und der Ausbau auf diese Gebiete beschränkt wird. Nur dann kann eine tatsächliche Steuerungswirkung der Raumplanung erreicht werden und potenzielle reduzierte Anforderungen an die artenschutzrechtliche Prüfung in den Gebieten legitim sein. Daher sollte der Anwendungsbereich des § 6 WindBG nur **auf Gebiete mit wirksamen Plänen mit Ausschlusswirkung** beschränkt werden (Kapitel 2.1). Das bedeutet auch, dass Gebiete mit Plänen, die zum Zeitpunkt der Antragsstellung noch nicht in Kraft getreten sind, ausgenommen sein sollten. Solche Gebiete sollten auch aus einem anderen Grund nicht in den Anwendungsbereich fallen: Die Änderungen des materiellen Rechts durch § 6 WindBG gelten nur für die 18-monatige Geltungsdauer der europäischen Notverordnung, es kommt jedoch auf das materielle Recht zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Genehmigungsantrag an. Kann nun ein Antrag für ein Gebiet gestellt werden, obwohl die Ausweisung des Gebietes nicht abgeschlossen ist und kann das Genehmigungsverfahren dann bis zur Ausweisung ruhend gestellt werden, findet eine unabsehbare Verlängerung der ausnahmsweise und befristet vorgesehenen Möglichkeit von Artenschutzrecht- und Umweltverträglichkeitsprüfung abzusehen, statt.

Es ist gut, dass **Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete und Nationalparks von den Erleichterungen des § 6 WindBG ausgenommen** werden, dort also weiterhin eine UVP und artenschutzrechtliche Prüfung stattfinden muss. Nicht nachvollziehbar ist die Konkretisierung im Leitfaden, dass ein Windenergiegebiet, das teilweise in einem solchen Gebiet liegt, nur in diesen Bereichen vom Wegfall der UVP ausgenommen ist. Je nach Größe und Form des Gebietes ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sich die Fläche des Windparks sowohl auf die Fläche mit dem Schutzgebiet und dem nicht geschützten Gebiet erstreckt. Es kann nicht im Sinne der Beschleunigung sein, dass eine „partielle“ Umweltverträglichkeits- und artenschutzrechtliche Prüfung für einen Windpark durchgeführt wird. Diese Zweiteilung einer Genehmigung würde zu mehr Verunsicherung und damit Verzögerung bei der Prüfung und Genehmigung führen. Der Leitfaden sollte daher klarstellen, dass sich der Anwendungsbereich des § 6 WindBG nicht auf Windenergiegebiete bezieht, die sich im Gesamten oder in Teilen über Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete und Nationalparks erstrecken.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist nicht nur für die Naturverträglichkeit des Ausbaus, sondern auch für die Akzeptanz ein wichtiges Instrument. Dies liegt unter anderem an den Möglichkeiten zur Beteiligung, die sich durch Vorgaben im UVPG eröffnen. Daher sollte es möglich sein, dass bei **freiwilliger Beantragung noch eine UVP** möglich ist, konsistent zu der Artenschutzprüfung, bei der der Leitfaden diese Option eröffnet. Es ist dem Ziel der Beschleunigung zuträglich, wenn dadurch die Akzeptanz gesteigert wird und es weniger Widerstände vor Ort gibt.

Im § 6 WindBG war bereits ersichtlich, dass durch den Wegfall der UVP der **Prüfauftrag** im Bereich des Artenschutzes, der bisher in der Verantwortung der Antragsteller lag, **gänzlich auf die zuständigen Behörden abgewälzt** wird. Durch die Vorgaben des Leitfadens wird das Ausmaß, wie viel Verantwortung und zusätzliche Arbeit anfallen wird, in vollem Umfang klar. Das ist in Anbetracht des massiven Personalmangels und der Überlastung der Behörden auch aus Beschleunigungssicht höchst kritisch. Daher braucht es schnellstmöglich eine Aufstockung der Behörden mit qualifiziertem Personal. Darüber hinaus trägt eine verbesserte Datengrundlage (für konkrete Vorschläge s. Kapitel „Bewertung der Grundlage“) zu einer Entlastung bei.

Berlin, 16.05.2023