



# Stellungnahme des BWE zum Entwurf eines „Standardisierten Bewertungsrahmens zur Ermittlung einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos im Hinblick auf Brutvogelarten an Windenergieanlagen (WEA)– Signifikanzrahmen“

- Beschlussfassung für die Umweltministerkonferenz

---

09.11.2020

Die Umweltministerkonferenz (UMK) wird sich in ihrer kommenden Sitzung vom 11.-13.11.2020 mit dem Themenfeld Standardisierung im Bereich Naturschutz und Windenergie befassen. Am 30.10.2020 wurde dem BWE der Entwurf einer Beschlussfassung „Standardisierter Bewertungsrahmen zur Ermittlung einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos im Hinblick auf Brutvogelarten an Windenergieanlagen (WEA) – Signifikanzrahmen“ (kurz: UMK-Entwurf) übersendet. Im Folgenden nimmt der BWE hierzu Stellung und unterbreitet Vorschläge für das weitere Vorgehen.

## Anlass und Zielsetzung des Standardisierungsprozesses

Maßgeblich für die Anerkennung der Notwendigkeit einer Standardisierung im Bereich Naturschutz und Windenergie ist die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in dem Beschluss vom 23.10.2018, der Gesetzgeber dürfe „Verwaltung und Gerichten nicht ohne weitere Maßgaben auf Dauer Entscheidungen in einem fachwissenschaftlichen Erkenntnisvakuum‘ übertragen, sondern muss jedenfalls auf längere Sicht für eine zumindest untergesetzliche Maßstabsbildung sorgen“.<sup>1</sup> Diesen Auftrag nahmen mehrere Institutionen entgegen,<sup>2</sup> die UMK beschloss im Mai 2020 die Gründung einer Arbeitsgruppe zu Erarbeitung eines „Rahmens zur Bemessung von Signifikanzschwellen zur Ermittlung einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos im Hinblick auf tötungsgefährdete Vogelarten an WEA“. Ziel eines bundesweiten Rahmens für die Standardsetzung sei es, Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen effizient

---

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 -1 BvR 2523/13 -Rn. 1-36.

<sup>2</sup> U.a. BMWi: Stärkung des Ausbaus der Windenergie an Land: Aufgabenliste zur Schaffung von Akzeptanz und Rechtssicherheit für die Windenergie an Land, 07.10.2020. ([LINK](#), zuletzt abgerufen am 05.11.2020.)

und rechtssicher zu gestalten und regionale Spezifika zu ermöglichen. Gleichzeitig forderte sie den umgehenden Abbau von Hemmnissen, die dem Windenergieausbau entgegenstehen.<sup>3</sup>

Weder der Auftrag des Bundesverfassungsgerichts noch die selbst gesteckten Ziele der UMK werden mit vorliegendem UMK-Entwurf erreicht. Im Gegenteil würde der Beschluss eine Verschärfung des Status Quo und eine Erhöhung der Rechtsunsicherheiten bedeuten. **Daher fordert der BWE, den Entwurf zurückzuziehen und auf der UMK-Sitzung die Fortführung des Prozesses unter Einbindung aller relevanten Akteure zu beschließen.**

### Unsere drei wichtigsten Argumente:

#### **1. Übergeordnetes Ziel einer bundeseinheitlichen rechtsverbindlichen Standardisierung wird nicht erreicht**

Keinesfalls dient der UMK-Entwurf einer bundeseinheitlichen rechtsverbindlichen Standardisierung. Aufgrund zahlreicher Länderöffnungsklauseln obliegt es weiterhin den Bundesländern, die Kollisionsgefährdung der Vogelarten einzuschätzen, Anzahl und Radius von Abstandsbereichen zu definieren, die Wahl der Prüf- und Bewertungsmethoden sowie Schutzmaßnahmen zu bestimmen. Kriterien, anhand derer die Bundesländer in diesen zentralen Festlegungen vorzuziehen haben, fehlen nahezu vollständig. Dazu gehören auch nachvollziehbare Regelungen für Repowering-Projekte, die in einem ersten Entwurf aufgenommen waren, nun aber in keiner Weise Erwähnung finden. Ein klarer Auftrag an die Bundesländer erfolgt indes nicht – letztendlich kann im Zweifel also alles bleiben wie es ist.

Zwar soll die „Vollzugshilfe“ den Vollzugsbehörden und den am Zulassungsverfahren Beteiligten ein rechtssicheres Vorgehen ermöglichen, jedoch fehlt ein klares Prüf- und Bewertungsschema und die dringend erforderliche Operationalisierung der artenschutzrechtlichen Prüfung.

#### **2. Zentrales Thema Signifikanzprüfung und -bewertung verfehlt, Vorgaben der Rechtsprechung nicht umgesetzt**

Für die Prüfung und Bewertung der zentralen artenschutzrechtlichen Frage, ob durch das Vorhaben das Tötungs- und Verletzungsrisiko für Exemplare der betroffenen Arten signifikant erhöht wird und so ein artenschutzrechtlicher Verbotstatbestand der Genehmigung entgegensteht, fehlen weiterhin klare Bewertungsmaßstäbe. Definitionen zentraler Begrifflichkeiten, wie der Signifikanz oder des Kollisionsrisikos, fehlen.

Bedauerlicherweise orientiert sich der UMK-Entwurf nicht an den Vorgaben der Rechtsprechung, wonach zunächst das allgemeine Grundrisiko einer Art in einem von Menschenhand gestalteten Naturraum sowie das vorhabenspezifische Risiko zu definieren und im Sinne einer Standardisierung zu operationalisieren wären. Nur durch den Vergleich dieser Risiken und eine anschließende Bewertung anhand normativ zu setzender Schwellenwerte kann die Frage einer signifikanten Erhöhung rechtskonform beantwortet werden. Zwar werden diese Vorgaben der Rechtsprechung in dem UMK-Entwurf zitiert, jedoch erfolgt in den weiteren Ausführungen keine systematische Umsetzung. So steht die Rechtsprechung neben dem UMK-Entwurf, was in der Praxis im Falle einer Beschlussfassung zu weiteren Unsicherheiten führen würde.

#### **3. Regelvermutung nicht akzeptabel**

Die Regelvermutung des Vorliegens eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos bei Vorhandensein von Neststandorten im „Regelbereich“ lehnt der BWE ab. Ein Zusammenhang zwischen der Entfernung vom Brutplatz zur Windenergieanlage und der Häufigkeit oder Wahrscheinlichkeit von Kollisionen ist wissenschaftlich nicht begründet. Vielmehr handelt

---

<sup>3</sup> 94. Umweltministerkonferenz am 15. Mai 2020, Ergebnisprotokoll. ([LINK](#), zuletzt abgerufen am 05.11.2020.) Hervorhebungen durch den Autor.



es sich bei dieser Annahme um die bisher gelebte Praxis, welche maßgeblich zu den aktuellen Herausforderungen in den Genehmigungsverfahren beigetragen hat.

Erst recht ist es nicht hinzunehmen, dem Vorhabenträger die Beweislast dafür aufzuerlegen, dass in seinem Fall von der Regelvermutung ausnahmsweise abgewichen werden könnte. Dem Wortlaut des Entwurfs nach wäre das nur möglich, wenn „besondere Umstände“ den Einzelfall charakterisieren. Faktisch fungieren die Regelbereiche damit als Tabubereiche. Dies trägt dem Umstand, dass Kollisionen seltene Ereignisse sind, also im Gegenteil erst besondere Umstände für ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko sprechen müssen, in keiner Weise Rechnung. Der Entwurf fügt also den bereits bestehenden Hemmnissen weitere hinzu.

### **Ausblick: Was auf der UMK-Sitzung und im Anschluss geschehen muss, um Standardisierungsziele zu erreichen**

Wie aufgeführt, wird der UMK-Entwurf den Zielen des Standardisierungsprozesses nicht gerecht, weshalb er zurückgezogen und die UMK eine Fortführung des Prozesses beschließen sollte. Zentral für das weitere Vorgehen ist die Befassung mit den Vorgaben der Rechtsprechung: Definition und Operationalisierung eines allgemeinen Grundrisikos und des vorhabenspezifischen Risikos, normative Festlegung von Schwellenwerten. Auch gilt es, die „besonderen Umstände“ zu definieren, welche bei einer signifikanten Erhöhung vorliegen müssen, sowie zu prüfen, ob eine etwaige Verletzung oder Tötung von Tieren einer Art durch das Vorhaben als „seltenes Ereignis“ einzustufen ist.<sup>4</sup>

Zentral für das weitere Vorgehen ist die Beteiligung der Windenergieverbände an diesem Prozess. Der BWE hat „Positionen und Vorschläge zur Ermittlung und Bewertung des signifikant erhöhten Tötungsrisikos gemäß § 44 BNatschG“<sup>5</sup> erarbeitet und steht für einen Austausch bereit.

---

<sup>4</sup> Siehe u.a. BVerwG, Urteil vom 09.07.2009, 4 12.07, Rn. 42; BVerwG, Urteil vom 9.2.2017, 7 A 2.15 („Elbvertiefung“), Rn. 466; BVerwG, Beschluss vom 08.03.2018, 9 B 25.17, Rn. 1; zudem Grünkorn, T. et al. (2016): Ermittlung der Kollisionsraten von (Greif)Vögeln und Schaffung planungsbezogener Grundlagen für die Prognose und Bewertung des Kollisionsrisikos durch Windenergieanlagen (PROGRESS). Schlussbericht, vom BMWi gefördertes Verbundvorhaben.

<sup>5</sup> BWE (2020): Positionen und Vorschläge zur Ermittlung und Bewertung des signifikant erhöhten Tötungsrisikos gemäß § 44 BNatschG. ([LINK](#), abgerufen am 05.11.2020).



---

## **Ansprechpartner**

### **Sonja Hemke**

Abteilungsleiterin Fachgremien

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE)  
Neustädtische Kirchstraße 6  
10117 Berlin  
T +49 (0)30 / 212341-127  
[\*\*s.hemke@wind-energie.de\*\*](mailto:s.hemke@wind-energie.de)

### **Petra Wirsich**

Referentin Naturschutz Bundesländer

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE)  
Neustädtische Kirchstraße 6  
10117 Berlin  
  
T +49 (0)30 / 212341-163  
[\*\*p.wirsich@wind-energie.de\*\*](mailto:p.wirsich@wind-energie.de)

### **Anne Lepinski**

Referentin Fachgremien, Planung und Umwelt

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE)  
Neustädtische Kirchstraße 6  
10117 Berlin  
  
T +49 (0)30 / 212341-124  
[\*\*a.lepinski@wind-energie.de\*\*](mailto:a.lepinski@wind-energie.de)