

Kommentierung des Beschlusses der Umweltministerkonferenz vom 11.12.2020 zur Standardisierung im Bereich Naturschutz und Windenergie

01.02.2021

Am 11.12.2020 hat die Umweltministerkonferenz (UMK) in einer Sondersitzung den „Standardisierte(n) Bewertungsrahmen zur Ermittlung einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos im Hinblick auf Brutvogelarten an Windenergieanlagen (WEA) an Land – Signifikanzrahmen“ (nachfolgend „Signifikanzrahmen“) beschlossen.¹ Von Bedeutung für die Windenergiebranche ist nicht nur der „Signifikanzrahmen“ als solcher, sondern auch der Beschlusstext. Dieser umfasst u.a.:

- Feststellung der Notwendigkeit rechtssicherer Bewertungsmaßstäbe in den Genehmigungsverfahren angesichts des „hohen öffentlichen Interesses an Strom aus erneuerbaren Energien“²
- Beschluss des „Signifikanzrahmens“, Umsetzung in den Ländern bis spätestens Herbst 2022
- Verpflichtung zur restriktiven Nutzung der Öffnungsklausel der Liste kollisionsgefährdeter Vogelarten
- Vordringliche Befassung mit Arbeitspaketen (Ergebnisse bis 2022): Repowering, Probabilistik, Todesursachen kollisionsgefährdeter Vogelarten, Schwellenwerte für die „Signifikanzbewertung“ im Hinblick auf die vorhabenbedingte Erhöhung des Tötungsrisikos gegenüber dem allgemeinen Lebensrisiko

Hintergrund der UMK-Sonderkonferenz vom 11.12.2020

In ihrer Sitzung am 15.05.2020 beauftragte die UMK eine ad-hoc Bund-/Länder-Arbeitsgruppe der Amtschefinnen und Amtschefs der Umweltressorts des Bundes und der Länder damit, einen „Rahmen zur Bemessung von Signifikanzschwellen zur Ermittlung einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos im Hinblick auf tötungsgefährdete Vogelarten an WEA“ vorzulegen.³ Geleitet wurde diese Gruppe vom BMU und vom Vorsitzland der Umweltministerkonferenz. Auch verschiedene Akteure wie die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) das Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE) und Fachagentur Windenergie an Land waren eingebunden.⁴ Ziel war eine Befassung der UMK in ihrer Sitzung am 13.11.2020.

¹ Vgl. Sonder-Umweltministerkonferenz am 11.12.2020, Ergebnisprotokoll ([LINK](#), abgerufen am 11.01.2021), sowie: Standardisierter Bewertungsrahmen zur Ermittlung einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos im Hinblick auf Brutvogelarten an Windenergieanlagen (WEA) an Land – Signifikanzrahmen, 11.12.2020 ([LINK](#), abgerufen am 11.01.2021).

² Vgl. Sonder-Umweltministerkonferenz am 11.12.2020, Ergebnisprotokoll, S. 1. ([LINK](#), abgerufen am 27.1.2021)

³ Vgl. 94. Umweltministerkonferenz am 15.05.2020, Ergebnisprotokoll ([LINK](#), abgerufen am 15.12.2020).

⁴ Vgl. 94. Umweltministerkonferenz am 15.05.2020, Ergebnisprotokoll ([LINK](#), abgerufen am 15.12.2020).

Dieser maßgeblich von den Bundesländern erarbeitete Entwurf des „Signifikanzrahmens“ wurde dem BWE und den weiteren Energieverbänden (BDEW, BEE, bne, VDMA, VKU) sowie den Umweltverbänden am 30.10.2020 zugestellt. Der BWE hat sich in einer Stellungnahme⁵ sowie in mehreren Pressemitteilungen zu dem Entwurf geäußert und deutlich gemacht, dass dieser

- 1) das übergeordnete Ziel einer bundeseinheitlichen rechtsverbindlichen Standardisierung nicht erreicht,
- 2) das zentrale Thema der Prüfung und Bewertung sowie der Schwellenwertfindung für ein „signifikant erhöhtes Tötungsrisiko“ verfehlt sowie die Vorgaben der Rechtsprechung nicht umsetzt und
- 3) zum Abbau von Hemmnissen für Genehmigungen von Windenergieanlagen an Land aufgrund folgenreicher Festlegungen, wie insbesondere der Regelvermutungen zum signifikant erhöhten Tötungsrisiko (seT) innerhalb von Abständen, keinesfalls beiträgt.

In ihrer Sitzung am 13.11.2020 nahm die UMK den „Signifikanzrahmen“ zur Kenntnis. Des Weiteren beschloss sie, dass der Prozess mit diesem „Zwischenschritt“ unter Einbeziehung je einer VertreterIn der Umwelt- und Energieverbände fortgeführt und noch im Dezember zu einem Beschluss geführt werden soll. Die Einbeziehung der Verbände erfolgte durch die Möglichkeit, textliche Änderungen an dem Entwurf der UMK-Beschlussvorlage zum „Signifikanzrahmen“ vorzuschlagen. Diese Möglichkeit ergriffen die Energieverbände mit ihrer Einreichung vom 24.11.2020. An dieser Stelle sei betont, dass diese kurzfristige Einbeziehung und die Setzung extrem kurzer Fristen für die Einreichungen nicht den Vorstellungen des BWE hinsichtlich eines transparenten Beteiligungsprozesses entspricht. Für die innerverbandliche Abstimmung sind angemessene Fristen essenziell, zumal der UMK-Prozess nicht nur eine innerverbandliche Meinungsbildung, sondern auch eine Abstimmung zwischen mehreren Energieverbänden erforderte.

In der Sondersitzung am 11.12.2020 beschloss die UMK dann die Vollzugshilfe: „Standardisierter Bewertungsrahmen zur Ermittlung einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos im Hinblick auf Brutvogelarten an Windenergieanlagen (WEA)an Land -Signifikanzrahmen“ (folgend als „Signifikanzrahmen“ bezeichnet). Im Folgenden kommentiert der BWE die aus seiner Sicht wichtigsten Punkte des Signifikanzrahmens sowie des Beschlusstextes.

„Signifikanzrahmen“: Die wichtigsten Punkte

Übergeordnetes Ziel einer bundeseinheitlichen rechtsverbindlichen Standardisierung wird nicht erreicht

Wie bereits angedeutet, dient der „Signifikanzrahmen“ keinesfalls 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 vorzugehen haben, fehlen nahezu vollständig. 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.

⁵ BWE-Stellungnahme zum UMK-Entwurf, 09.11.2020 ([LINK](#), zuletzt abgerufen am 07.01.2021).

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 „Signifikanzrahmen“ nicht an den Vorgaben der Rechtsprechung. Danach wäre 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. Nur mit dem Vergleich dieser Risiken und einer anschließenden Bewertung anhand normativ zu setzender Schwellenwerte kann die Frage einer signifikanten Erhöhung rechtskonform beantwortet werden. Zwar werden diese Vorgaben der Rechtsprechung in dem „Signifikanzrahmen“ zitiert und das allgemeine Tötungsrisiko/Grundrisiko wurde, entgegen eines früheren Entwurfs, in der Endfassung in die Liste der Begriffe aufgenommen, jedoch erfolgt in den weiteren Ausführungen keine systematische Umsetzung. Die Handlungsnotwendigkeit scheint mit den definierten Arbeitspaketen jedoch (siehe untenstehend) erkannt.

Zugrundeliegende Logik von Abstandsbetrachtung und Aufenthaltswahrscheinlichkeit nicht akzeptabel

Der BWE erkennt als Verbesserung in der Endfassung an, dass die Regelvermutung hinsichtlich eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos im Regelbereich dahingehend angepasst wurde, also das Anhaltspunkte für ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko im Falle von Neststandorten im Regelbereich bestehen. Hier wird nicht mehr, wie in einer früheren Fassung, grundsätzlich von einem signifikant erhöhten Tötungsrisiko ausgegangen. Positiv hervorzuheben ist die Klarstellung, dass der Regelbereich keine Tabuzone begründet und die Errichtung von WEA auf Basis einer vertieften Einzelfallprüfung möglich ist.

Wichtig ist nun, dass die Länder klare Schritte für die Einzelfallprüfung insbesondere erforderliche Bewertungsmaßstäbe für die Prüfung und Bewertung eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos definieren. Der BWE begrüßt, dass auch probabilistische Ansätze zur Berechnung des vorhabenspezifischen Tötungsrisikos herangezogen werden können, sofern sie hinreichend fundiert sind.

Dennoch lehnt der BWE weiterhin die der Regelvermutung zugrundeliegende Annahme ab, dass aus der Entfernung des Brutplatzes zum Standort auf das Kollisionsrisiko geschlossen werden kann. Ein Zusammenhang zwischen der Entfernung vom Brutplatz zur Windenergieanlage und der Häufigkeit oder Wahrscheinlichkeit von Kollisionen ist wissenschaftlich nicht begründet. Vielmehr handelt es sich bei dieser Annahme um die bisher gelebte Praxis, welche maßgeblich zu den aktuellen Herausforderungen in den Genehmigungsverfahren beigetragen hat.

Unzureichende Regelungen für Repowering-Projekte

Der BWE kritisiert die Ausführungen zum Repowering. Zwar legt der Beschlusstext nahe, dass der UMK die Bedeutung des Repowerings durchaus bewusst ist, jedoch lässt sie die Chance ungenutzt, in der Vollzugshilfe „Signifikanzrahmen“ die dringend benötigten vereinfachten Vorgaben für die artenschutzrechtliche Prüfung zu definieren. Insbesondere fehlt es an einer Feststellung, dass bei der Ermittlung des Grundrisikos die Bestandsanlagen berücksichtigt werden müssen und die Ist-Situation, nicht die „grüne Wiese“ Ausgangspunkt für die Risikobewertung sein muss.

UMK-Beschluss: Die wichtigsten Punkte

Beschluss des „Signifikanzrahmens“ und Arbeitspakete

Der BWE begrüßt die von der UMK betonte Notwendigkeit rechtssicherer Bewertungsmaßstäbe in Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen angesichts des hohen öffentlichen Interesses an der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien.

Jedoch bedauert er den Beschluss dieses „Signifikanzrahmens“, da dieser dem von der UMK selbst gesetzten Ziel effizienter und rechtssicherer Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen nicht ausreichend beiträgt und dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts nach einer untergesetzlichen Maßstabsbildung nicht nachkommt. Die, auch von der UMK als notwendig erachteten rechtssicheren Bewertungsmaßstäbe, finden sich in dem „Signifikanzrahmen“ nicht. Die Chance, die Interessen der Windenergienutzung und des Naturschutzes bestmöglich zu vereinen und gleichzeitig für Transparenz und Rechtssicherheit zu sorgen, wurde nicht genutzt. Der Zeitrahmen zur Umsetzung in den Ländern bis Herbst 2022 erachtet der BWE zudem als bedeutend zu lang. Eine regelmäßige und zeitnahe Evaluation des „Signifikanzrahmens“ vor dem Hintergrund der im Erneuerbare-Energien-Gesetz beschlossenen Ausbaupfade für Windenergie an Land bleibt notwendig.

Als positiv erachtet der BWE, dass die UmweltministerInnen eine der zentralen BWE-Forderungen aufgenommen haben und den Standardisierungsprozess mit dem Beschluss des „Signifikanzrahmens“ nicht beenden. Die Installation einer länderoffenen Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundes sowie je einer VertreterIn der Naturschutz- und Windenergieverbände auf Bundesebene bietet die Möglichkeit, den Austausch zwischen Bund und Ländern sowie Naturschutz- und Windenergieinteressen zu institutionalisieren und zu intensivieren. Die im UMK-Beschluss genannten vorranglich zu bearbeitenden Arbeitspakete stellen sicherlich keine vollständige, jedoch im Kern korrekte Darstellung der 2021 dringlich anzugehenden Themen dar:

1. Verfahrenserleichterungen einschließlich der Schaffung verbesserter allgemeiner Rahmenbedingungen für Repowering-Projekte
2. Analyse fachlicher und rechtlicher Voraussetzungen sowie Möglichkeiten für die Nutzung probabilistischer Verfahren für die Signifikanzbestimmung in Genehmigungsverfahren
3. Systematische Ermittlung von Todesursachen kollisionsgefährdeter Vogelarten, u.a. mit dem Ziel einer besseren Abschätzung, welche Verluste dem allgemeinen Lebensrisiko der betroffenen Individuen (z.B. Prädation, Krankheiten, Pestizide, Vogelschlag an Glas, Straßenverkehrsoffer) zuzuordnen und wie hoch die Verluste durch die Windenergie sind⁶
4. Herleitung von artspezifischen Schwellenwerten, auch für die Signifikanzbewertung, im Hinblick auf die vorhabenbedingte Erhöhung gegenüber dem allgemeinen Lebensrisiko⁷

Wichtig ist nun, dass die Arbeitsgruppe zeitnah ihre Arbeit aufnimmt und klare inhaltliche Zielsetzungen für die Arbeitspakete definiert. Eine regelmäßige Rückkopplung an die UMK-Lenkungsgruppe sowie die Umsetzung der Ergebnisse müssen gewährleistet sein. Diese sollten bis Anfang 2022 in transparenter und ergebnisoffener Zusammenarbeit der genannten Akteure erarbeitet werden. Hierfür muss zeitnah ein strukturierter Beteiligungsprozess aufgesetzt werden.

Restriktive Öffnung der Liste kollisionsgefährdeter Vogelarten

Als zentral erachtet der BWE die Verpflichtung der Bundesländer, nur restriktiv Gebrauch von der Öffnungsklausel der „Liste kollisionsgefährdeter Brutvogelarten mit besonderer Planungsrelevanz“ zu machen. Neben den im „Signifikanzrahmen“ geforderten fundierten wissenschaftlich gestützten Erkenntnissen im Falle einer Ergänzung der Liste müssen aus Sicht des BWE konkretisierende Kriterien und ein übergeordneter Bewertungsrahmen für eine objektive und sachgerechte Beurteilung des relevanten Artenspektrums definiert werden.

⁶ Vgl. 95. Umweltministerkonferenz am 13.11.2020, Ergebnisprotokoll, TOP 8 ([LINK](#), abgerufen am 08.01.2021).

⁷ Vgl. Sonder-Umweltministerkonferenz am 11.12.2020, Ergebnisprotokoll, S. 2 f.

Bewertung und Ausblick

Obwohl im Vergleich zu der Entwurfsfassung vom 30.10.2020 einige positive Änderungen zu konstatieren sind, lehnt der BWE den vorgelegten „Signifikanzrahmen“ ab und sieht weiterhin den Bedarf der Operationalisierung zur Ermittlung eines gegebenenfalls „signifikant erhöhten Tötungsrisikos“ gemäß §44 BNatSchG. Das Ziel einer Standardisierung und untergesetzlichen Maßstabsbildung wurde nicht erreicht und auch die Vorgaben der Rechtsprechung hinsichtlich der Risikoermittlung und -bewertung wurden nicht umgesetzt.

Wichtig ist nun, dass die Länder in der bis 2022 geforderten Umsetzung des „Signifikanzrahmens“ die gegebenen Spielräume nutzen und klare Vorgaben für die Prüfung eines gegebenenfalls „signifikant erhöhten Tötungsrisikos“ machen, welche im Ergebnis zu effizienten und rechtssicheren Genehmigungsverfahren führen.

Der Beschlusstext enthält einige positive Aspekte, insbesondere die Installation einer länderoffenen Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundes sowie jeweils einer VertreterIn der Naturschutz- und Windenergieverbände auf Bundesebene. So ist die vordringliche Bearbeitung der Themen Repowering, Probabilistik, Todesursachen kollisionsgefährdeter Vogelarten sowie Schwellenwerte für den Risikovergleich zu begrüßen. Die Arbeitsgruppe muss nun schnellstmöglich ihre Arbeit aufnehmen, mit dem Ziel, bis Ende des Jahres Ergebnisse zu produzieren. Eine anschließende zeitnahe Umsetzung der Ergebnisse muss gewährleistet sein. Der BWE fordert hierfür die zeitnahe Aufsetzung eines transparenten Prozesses und bietet seine Mitarbeit in der Arbeitsgruppe gerne an.

Ansprechpartner

Petra Wirsich

Referentin Naturschutz Bundesländer

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE)
EUREF-Campus 16
10829 BerlinT +49 (0)30 / 212341-163
p.wirsich@wind-energie.de**Anne Lepinski**

Referentin Fachgremien, Planung und Umwelt

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE)
EUREF-Campus 16
10829 BerlinT +49 (0)30 / 212341-124
a.lepinski@wind-energie.de