

# LANDESBÜRO DER NATURSCHUTZVERBÄNDE NRW

Beratung . Mitwirkung . Koordination



RUNDSCHREIBEN  
48 | Februar 2023



- ▶ **Windkraft voraus:** Überblick über die gesetzlichen Neuerungen zum Ausbau der Windenergie
- ▶ **Verfahrensbeschleunigung Windenergie:** Artenschutz wird ausgebremst
- ▶ **Neues Artenschutzrecht für Windkraft:** Gesetzliches Maßnahmenbündel nicht ausreichend!
- ▶ **Gastbeitrag:** Gesetzliche Interessenvertretung des Naturschutzes auf kommunaler Ebene aufgrund persönlicher Berufung

## IMPRESSUM

Landesbüro der Naturschutzverbände NRW  
Ripshorster Str. 306  
46117 Oberhausen  
Telefon 0208 880 59 0  
Fax 0208 880 59 29  
info@lb-naturschutz-nrw.de  
www.lb-naturschutz-nrw.de

Oberhausen, Februar 2023  
Redaktion: Martin Stenzel, Sybille Müller (V.i.S.d.P.)  
Layout und Satz: Jörg Hänisch, Bochum  
Druck: basisdruck, Duisburg

Druck auf 100 % Recycling-Papier,  
ausgezeichnet mit dem „Blauen Umweltengel“

## Titelblatt

Rotmilan (Foto: M. Bunzel-Drüke)

Landschaftsschutzgebiet (Foto: M. Stenzel)

Windenergieanlage (Foto: M. Stenzel)

<b>Neue Gesetze und Verordnungen – Überblick</b> .....	4
<b>Windkraft voraus: Überblick über die gesetzlichen Neuerungen zum Ausbau der Windenergie</b> .....	7
Das Windenergieflächenbedarfsgesetz.....	7
Änderungen des BauGB .....	9
Gegenwärtige Situation in NRW .....	10
Einführung der „Go-to-Gebiete“ wird vorbereitet .....	11
<b>Verfahrensbeschleunigung Windenergie: Artenschutz wird ausgebremst</b> .....	13
Artenschutzrechtliche Sonderregelungen für den Betrieb von Windenergieanlagen an Land .....	13
Nationale Artenhilfsprogramme.....	19
Repowering von Windenergieanlagen an Land.....	19
Fazit.....	20
<b>Neues Artenschutzrecht für Windkraft: Gesetzliches Maßnahmenbündel nicht ausreichend!</b> .....	22
Regelungsumfang .....	22
Maßnahmen.....	22
Fazit.....	25
<b>Gastbeitrag</b>	
<b>Gesetzliche Interessenvertretung des Naturschutzes auf kommunaler Ebene aufgrund persönlicher Berufung – Ein kritischer Überblick</b> .....	26
<b>Kurzmeldungen</b> .....	30
Flächenverbrauch und Raumplanung: Derzeit kein gutes Team in NRW!.....	30
Bundesraumordnungsplan für den Hochwasserschutz (BRPH).....	31
<b>Veranstaltungen/Termine</b> .....	33

# Neue Gesetze und Verordnungen – Überblick

Katharina Pohlschmidt



Im Folgenden wird eine Auswahl von umweltrechtlichen Neuerungen und Änderungen dargestellt, die im Zeitraum November 2020 bis 31. Dezember 2022 auf Bundesebene sowie in NRW erfolgt und im Kontext der Verbandsbeteiligung in NRW von Interesse sind.

## Bund

**Gesetz** zur Änderung des Umweltschadengesetzes des Umweltinformationsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften vom 25. Februar 2021, BGBl I S. 306, in Kraft getreten am 04. März 2021.

Im Rahmen des Artikelgesetzes wurden verschiedene Neuregelungen, wie beispielsweise zur Vorbereitung der Berichterstattung über Umweltschäden an die Europäische Kommission im Umweltschadengesetz oder zum Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit im Umweltinformationsgesetz eingeführt.

**Gesetz** zur Verlängerung der Geltungsdauer des Planungssicherstellungsgesetzes und der Geltungsdauer dienstrechtlicher Vorschriften vom 18. März 2021, BGBl I S. 353, in Kraft getreten am 25. März 2021.

**i** Webseite: [www.lb-naturschutz-nrw.de](http://www.lb-naturschutz-nrw.de)  
Aktuelle Meldung vom 28.04.2021.

**Gesetz** zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 14. Juni 2021, BGBl I S. 1802, in Kraft getreten am 23. Juni 2021.

Durch die Änderung des Baugesetzbuchs wird die kommunale Planungshoheit durch weitere Handlungsinstrumente, wie bspw. das kommunale Vorkaufsrecht gestärkt.

**Verordnung** über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz (BRPHV) vom 19. August 2021, BGBl I S. 3712, in Kraft getreten am 01. September 2021.

**i** Näheres hierzu finden Sie in der Kurzmeldung auf S. 31 dieses Rundschreibens.

**Erstes Gesetz** zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 18. August 2021, BGBl I S. 3905, in Kraft getreten am 31. August 2021.

In Reaktion auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, der das Klimaschutzgesetz als in Teilen verfassungswidrig einstufte, wurde das Klimaschutzgesetz novelliert und unter anderem die nationalen Klimaschutzziele verschärft.

**Gesetz** zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 18. August 2021, BGBl I S. 3908, in Kraft getreten am 01. März 2022.

Durch das Artikelgesetz wurde das Bundesnaturschutzgesetz geändert: Neben der Aufnahme von neuen gesetzlich geschützten Biotopen, wie Steinriegeln und Trockenmauern, wurden auch Regelungen zu Biozidprodukten in bestimmten Schutzgebieten und zur Vermeidung von Lichtverschmutzung eingeführt.

Die folgenden fünf Gesetze sind Teil des sogenannten Osterpakets mit Hilfe dessen der Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland vorangetrieben werden soll. Ziel des Gesetzespaketes ist die Umstellung der gesamten Stromerzeugung Deutschlands bis 2035 auf erneuerbare Energien. Hierfür wurden Regelungen zur Vereinfachung sowie Beschleunigung von Genehmigungsverfahren einge-

führt und die Ausbauziele für Wind- und Solarenergie erhöht. Einzelne Änderungen dieses „Osterpaketes“ werden im Rahmen dieses Rundschreibens näher beleuchtet.

**Gesetz** zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu den Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung vom 19. Juli 2022, BGBl I S. 1214, ist am 29. und 30. Juli in Kraft getreten.

**Gesetz** zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor vom 20. Juli 2022, BGBl I S. 1237, in Kraft getreten am 29. Juli 2022 sowie am 01. Januar 2023.

**Zweites Gesetz** zur Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetzes und anderer Vorschriften vom 20.07.2022, BGBl I S. 1325, in Kraft getreten am 01. Januar 2023.

**Gesetz** zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20.07.2022, BGBl I S. 1353, tritt am 01. Februar 2023 in Kraft.

**Viertes Gesetz** zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 20. Juli 2022, BGBl I S. 1362, ist am 29. Juli 2022 Kraft getreten, die Regelung zu Landschaftsschutzgebieten tritt am 01. Februar 2023 in Kraft.

**Gesetz** zur Änderung des Planungssicherstellungsgesetzes vom 8. Dezember 2022, BGBl I S. 2234, in Kraft getreten am 14. Dezember 2022.

Die Geltungsdauer des Planungssicherstellungsgesetzes wurde um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2023 verlängert.

## NRW

**Gesetz** zur Änderung des Landeswasserrechts vom 04. Mai 2021, GV. NRW. S. 560, in Kraft getreten am 18. Mai 2021.

**i** Webseite: [www.lb-naturschutz-nrw.de](http://www.lb-naturschutz-nrw.de)  
Aktuelle Meldung vom 03.07. 2020.

**Gesetz** zur Änderung des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen, des Landesforstgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 08. Juli 2021, GV. NRW. S. 904, in Kraft getreten am 16. Juli 2021.

**i** Aktuelle Meldung vom 13.01.2021.

**Gesetz** zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 08. Juli 2021, GV. NRW. S. 908, in Kraft getreten am 16. Juli 2021.

**i** Aktuelle Meldung vom 01.02.2021.

**Klimaanpassungsgesetz** Nordrhein-Westfalen (KlAnG) vom 08. Juli 2021, GV. NRW. S. 910, in Kraft getreten am 16. Juli 2021.

**i** Aktuelle Meldung vom 01.02.2021.

Rechtsverordnung für Schutzbestimmungen im Bereich Bodenschatzgewinnung für die Wasserschutzgebiete im Land Nordrhein-Westfalen (Landesweite Wasserschutzgebietsverordnung oberirdische Bodenschatzgewinnung LwWSGVO-OB) vom 21. September 2021, GV. NRW. S. 1104, in Kraft getreten am 01. Oktober 2021.

Die neu eingeführte Verordnung formuliert Schutzziele für die unterschiedlichen Schutzzonen für Grundwasser sowie Talsperren, gibt Verfahrensregelungen hinsichtlich der Genehmigungspflicht und der Entscheidungen vor und nennt zudem Verbotshandlungen.

**Gesetz** zur Einführung des Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes vom 09. November 2021, GV. NRW. S. 1201, in Kraft getreten am 01. Januar 2022.

**i** Aktuelle Meldung vom 20.04.2021.

Gesetz zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und andere Gesetze vom 17. Dezember 2021, GV NRW. S. 1470, in Kraft getreten am 18. Dezember 2021.

**i** Aktuelle Meldung vom 17.05.2021.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen vom 01.02.2022, GV NRW. S. 139, in Kraft getreten am 19. Februar 2022.

**i** Aktuelle Meldung vom 12.10.2021.

Verordnung über die Zulassung von Ausnahmen von den Schutzvorschriften für den Wolf (Wolfsverordnung Nordrhein-Westfalen – WolfsVO NRW) vom 25.03.2022, GV NRW. S. 460, in Kraft getreten am 22. April 2022.

**i** Aktuelle Meldung vom 21.02.2022.

Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung in Nordrhein-Westfalen (Landesdüngerverordnung Nordrhein-Westfalen-LDüngVO NRW) vom 15. November 2022, GV NRW. S. 988, in Kraft getreten am 31. November 2022.

In der neuen Landesdüngerverordnung werden Vorgaben der Europäischen Kommission umgesetzt und weitere nitratbelastete sowie eutrophierte Gebiete in NRW bekannt gegeben. Zudem legt die Verordnung zusätzliche und abweichende Anforderungen für diese Flächen fest.

Das Gesetzes- und Verordnungsblatt NRW (GV. NRW) ist abrufbar unter: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_start](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_start) » Verkündungsblätter NRW » Gesetz- und Verordnungsblatt

Hier finden sich verkündete Gesetze und Verordnungen; zudem ist es im Gesetzgebungsportal des Landtages möglich, den Beratungsverlauf laufender sowie abgeschlossener Gesetzgebungsverfahren nachzuverfolgen.

Einzelne Landtagsdrucksachen (LT-Drs.), beispielsweise Gesetzesentwürfe samt Gesetzesbegründung, lassen sich abrufen unter: [www.landtag.nrw.de/portal/WWW/home.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/home.jsp) » Dokumente » Dokumentensuche.

Entsprechende Onlinerecherche­möglichkeiten gibt es auch auf Bundesebene; das Bundesgesetzblatt (BGBl) ist abrufbar unter: [www.recht.bund.de](http://www.recht.bund.de) (Kostenloser Bürgerzugang).

Bundestagsdrucksachen (BT-Drs.) finden sich unter: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) » Dokumente

Bundesratsdrucksachen (BR-Drs.) finden sich unter [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de) » Dokumente

Im Portal des Bundestages (DIP) können Beratungsverläufe laufender sowie abgeschlossener Gesetzgebungsverfahren nachverfolgt werden.



# Windkraft voraus – Ein Überblick über die gesetzlichen Neuerungen zum Ausbau der Windenergie

Sybille Müller und Martin Stenzel



**A**ls Teil des sogenannten „Osterpaketes“ der Bundesregierung zur Beschleunigung der Energiewende wurde am 20.07.2022 das Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land verkündet, das am 01.02.2023 in Kraft tritt<sup>1</sup>. Dieses Artikelgesetz enthält zum einen ein neues Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz) und beinhaltet zum anderen Änderungen des Baugesetzbuches (BauGB) sowie des Raumordnungsgesetzes (ROG), die allesamt den Ausbau der Windenergie vorantreiben sollen.

## Das Windenergieflächenbedarfsgesetz

Das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) soll dafür sorgen, dass die einzelnen Bundesländer nun zügig Flächen für die Windenergienutzung sichern – mindestens ihren Anteil an dem im Koalitionsvertrag auf Bundesebene vereinbarten Gesamtziel für die Windenergie an Land von zwei Prozent der Bundesfläche. Es verpflichtet die Länder, einen bestimmten nun von der Bundesebene vorgegebenen Anteil ihrer jeweiligen Landesfläche verbindlich für die Windenergie auszuweisen. Bis zum 31. Mai 2024 müssen die Länder einen Nachweis für die Ausweisung des bis Ende 2027 von ihnen zu erreichenden (Zwischen-)Flächenziels erbringen.

Für Nordrhein-Westfalen mit einer Fläche von 34.112 km<sup>2</sup> beträgt das verbindliche (Zwischen-)Flächenziel 1,1 % der Landesfläche (37.523 ha) bis zum Ende des Jahres 2027 bzw. 1,8 % der Landesfläche (61.401 ha) bis Ende des Jahres 2032. Alle bereits ausgewiesenen Windenergiegebiete – in NRW also

energienutzung oder entsprechende Konzentrationszonen in Flächennutzungsplänen – können auf diese von NRW zu erreichenden Flächenbeitragswerte angerechnet werden. Auf das bis Ende des Jahres 2032 in NRW zu erreichende Flächenziel von 1,8 % der Landesfläche, können auch Flächen angerechnet werden, die sich nicht in einem planerisch ausgewiesenen Windenergiegebiet befinden, jedoch im Umkreis von einer Rotorblattlänge um eine betriebene Windenergieanlage liegen, also faktisch der Windenergienutzung dienen.

Der gegenwärtig bereits verbindlich für die Windkraftnutzung ausgewiesene Flächenanteil lässt sich für NRW nicht exakt bestimmen. Es liegen die Daten der in Regionalplänen dargestellten Vorranggebiete für Windenergie vor, nämlich für den Regionalplan Düsseldorf 2.452 ha und den Regionalplan Münsterland 8.100 ha sowie die auf Bauleitplanebene ausgewiesenen Flächen für Windenergie von 41.030 ha. Da für NRW keine GIS-Daten zur Bauleitplanung vorliegen, kann nicht ermittelt werden, in welchem Umfang sich Windenergieflächen der Regionalpläne mit denjenigen der Bauleitpläne überschneiden. Deshalb wird für NRW von einer Bandbreite an ausgewiesenen Flächen von 41.030 bis 51.582 ha zum Jahresende 2021 ausgegangen<sup>2</sup>.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass bei der Anerkennung von Flächen für den Flächenbeitragswert nur solche Gebietsausweisungen in vollem Umfang angerechnet werden, bei denen der Rotor über die Fläche hinausragen darf. Muss die Rotorfläche innerhalb einer Gebietsausweisung liegen, werden aufgrund der reduzierten verfügbaren Fläche und der verringerten installierbaren Leistung bei der Berechnung der Fläche nach dem WindBG Abschläge vorgenommen. Dadurch kann sich die zuvor genannte Spannweite der



Demnächst wohl ein häufiges Bild: Baustelle mit Windkraftanlage (Foto: M. Stenzel).

Flächen in NRW auf bis zu 25.320 – 31.119 ha reduzieren. In diesen Flächenanteilen noch nicht berücksichtigt sind die geplanten Vorranggebiete zur Windenergienutzung des Regionalplanentwurfs Münsterland (15.749 ha) und des Entwurfs „Regionalplan Regierungsbezirk Arnsberg, Teilabschnitt Märkischer Kreis, Kreise Olpe und Siegen-Wittgenstein (8.730 ha)“. Unter der Annahme, dass diese geplanten Vorranggebietsausweisungen rechtskräftig werden, würde die Bandbreite der ausgewiesenen Flächen in NRW 41.030 bis 67.931 ha betragen.

Als Fazit ist zum Stand der Flächenausweisungen für Windenergie in NRW festzuhalten, dass im Hinblick auf das (Zwischen-)Flächenziel von 1,1 % der Landesfläche schon ein erheblicher Anteil planerisch gesichert ist.

In NRW wurde zur Erfüllung der sich aus dem WindBG ergebenden Verpflichtungen bereits im August 2022 eine Änderung des Landesentwicklungsplans (LEP) eingeleitet<sup>3</sup>. In diesem Rahmen soll eine gerechte Verteilung des Flächenbeitragswertes für NRW auf die regionalen Planungsgebiete erfolgen. Diese Teilflächenziele für die Planungsregionen, sollen dann durch textliche Zielvorgaben als Ziele der Raumordnung – also als verbindliche Vorgaben für die nachgeordnete Regional-

planung – festgelegt werden. Sie müssen in der Summe mindestens den bundesrechtlich vorgegebenen Flächenbeitragswert für NRW ergeben. Für die begonnene Überarbeitung des Landesentwicklungsplans bzw. der Regionalpläne stellen die bereits bauleitplanerisch ausgewiesenen Flächen einen wichtigen Baustein dar, deren Aufbereitung als GIS-Daten dringend erfolgen sollte.

Parallel zu der beschriebenen Novellierung des LEP ist das LANUV mit der Aktualisierung der zuletzt im April 2022 veröffentlichten Potentialstudie zur Windenergienutzung in NRW<sup>4</sup> befasst, mit deren Hilfe die Flächenvorgaben für die Regionen nachvollziehbar fachlich begründet sowie potenziell geeignete Windenergiebereiche ermittelt werden sollen. Nachfolgend bzw. parallel sollen die in diesem Zusammenhang erforderlichen Flächenausweisungen über die Regionalplanung erfolgen. Dieser Planungsprozess wird die Regionalplanungsbehörden und auch die Naturschutzverbände im Rahmen der Beteiligung an den entsprechenden Regionalplanänderungsverfahren in den kommenden Jahren in starkem Umfang beschäftigen.

Die Verteilung des bundesweiten Zielwertes von 2,0 % über die Flächenbeitragswerte auf die Bundesländer ist nach der Gesetzesbegründung auf Grundlage der Ergebnisse einer umfangreichen Flächenpotenzialstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz erfolgt<sup>5</sup>. Dabei wurde zur Vermeidung extremer Unterschiede bei den Flächenländern eine Untergrenze von mindestens 1,8 Prozent sowie eine Obergrenze von maximal 2,2 Prozent für das Gesamtziel 2032 gesetzt. Eine Studie der Universität Hannover zeigt auf, dass das 2 %-Ziel bundesweit zwar umweltverträglich umsetzbar ist, dieses aber nicht für alle Bundesländer, so auch NRW, zutrifft<sup>6</sup>. In NRW sind bei Nutzung von Flächen der der Studie zugrundeliegenden Raumwiderstandsklassen eines „geringen“ und eines „mittleren“ Raumwiderstandes nur 1,23 % der Landesfläche als Potentialflächen für Windenergie geeignet. Wenn ein Flächenbeitragswert von 1,8% erreicht werden soll, stehen demnach ein Drittel der benötigten Windenergieflächen im Konflikt mit Flächen, die

einen „hohen“ Raumwiderstand aufweisen. Dazu gehören nach der Studie unter anderem Bereiche mit Vorkommen empfindlicher Vogelarten außerhalb von Schutzgebieten, Pufferzonen um NSG und Natura 2000-Gebiete sowie Landschaftsräume mit einer hohen Landschaftsbildbewertung. Hier wird deutlich, dass die fast gleichmäßige Verteilung der zu erreichenden Flächenbeitragswerte auf die Bundesländer die zu erwartenden Konflikte um die Flächenausweisungen für die Windenergie in einigen Ländern, wie beispielsweise NRW, befördern wird. Auch wird deutlich, dass die bundesrechtlich auf die Windenergie fixierten Ausbauziele sinnvollerweise um Leistungsziele für die Solarenergienutzung hätten ergänzt werden müssen, um gerade auch in einem Bundesland wie NRW, einem Land mit einem hohen Anteil an Siedlungs- und Verkehrsflächen samt dort vorhandener Potentiale für Solarenergie, einen an die jeweiligen regionalen Verhältnisse angepassten Energiemix Erneuerbarer Energien zu ermöglichen.

## Änderungen des BauGB

Flankiert wird die Vorgabe von Flächenbeitragswerten für die Bundesländer von einer Änderung des BauGB, in deren Rahmen unter anderem die Möglichkeit einer kommunalen Steuerung der Windenergienutzung für die Zukunft abgeschafft wird.

Bisher ermöglichte das Bauplanungsrecht den Kommunen, den Windenergieausbau durch die Ausweisung sogenannter Konzentrationszonen räumlich zu steuern. Durch Ausweisung dieser Konzentrationszonen konnten die Kommunen positiv bestimmen, auf welchen Flächen Windenergieanlagen privilegiert, zulässig sind und gleichzeitig bestimmen auf welchen Flächen Windenergieanlagen in der Regel ausgeschlossen sind – nämlich überall außerhalb dieser Konzentrationszonen. Die in diesem Zusammenhang entwickelte Rechtsprechung, welche die Konzentrationswirkung von Flächenausweisungen für die Windenergie an die Voraussetzung knüpft, dass jener in der jeweiligen Kommune „substanziell Raum verschafft

wird“, hat komplexe methodische Anforderungen an die planerische Ausweisung von Windenergiegebieten mit Konzentrationswirkung gestellt und damit laut Gesetzesbegründung zu Rechtsunsicherheiten und Verzögerungen auf der Planungs- und Zulassungsebene und damit zu entsprechendem gesetzgeberischen Handlungsbedarf geführt<sup>7</sup>.

Die beschriebene kommunale Steuerungsmöglichkeit für Windenergievorhaben gibt es daher künftig nicht mehr. Maßgeblich sind zukünftig allein die Windenergiegebiete nach dem WindBG. Mit Erreichen der jeweiligen Flächenbeitragswerte bzw. eines entsprechenden Teilflächenziels sollen Windenergievorhaben nur noch in diesen Gebieten bauplanungsrechtlich privilegiert zulässig sein. Außerhalb dieser Gebiete können Windenergievorhaben dann nur noch als sonstige Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB zugelassen werden, an deren Zulassung im Sinne des Außenbereichsschutzes – zumindest bisher – hohe bauplanungsrechtliche Anforderungen gestellt werden. Wenn allerdings der für das Land gültige Flächenbeitragswert oder das jeweils einschlägige Teilflächenziel zu den im WindBG festgelegten Stichtagen nicht erreicht werden, können Windenergieanlagen im gesamten Planungsraum als privilegierte Vorhaben im Außenbereich zugelassen werden. Eventuell bestehende landesgesetzliche Mindestabstandsregelungen werden in diesem Fall unanwendbar und auch anderweitige Festlegungen und Darstellungen in Raumordnungsplänen oder Flächennutzungsplänen können der Zulassung von Windenergieanlagen dann nicht mehr entgegengehalten werden. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Rechtsfolgenregelung einen Anreiz für die Planungsträger schaffen, hinreichend Flächen auszuweisen und andererseits sicherstellen, dass in jedem Fall hinreichend Fläche für den Windenergieausbau zur Verfügung stehen<sup>8</sup>. Unter europarechtlichen Gesichtspunkten ist dieser gesetzlich geregelte Wegfall der Rechtswirkungen von Konzentrationsplanungen ohne Umweltfolgenprüfung allerdings problematisch<sup>9</sup>.

In Bestandsplänen und in Aufstellung befindlichen Plänen festgelegte Konzentrationszo-

nen behalten durch Übergangsregelungen bis zum Erreichen der Flächenbeitragswerte bzw. des regionalen Teilflächenziels allerdings ihre Geltung. Diese Fortgeltung endet jedoch spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2026. Für Repoweringvorhaben außerhalb von Natura-2000-Gebieten und Naturschutzgebieten soll die von diesen Übergangsregelungen ausgehende, befristet fortgeltende Ausschlusswirkung in der Regel nicht gelten, da deren Realisierung gefördert werden soll. Ebenso wenig stehen diese Übergangsregelungen der Ausweisung zusätzlicher, zur Erreichung der Flächenbeitragswerte bzw. der regionalen Teilflächenziele erforderlicher, Windenergiebereiche entgegen.

Neben der Abschaffung der Konzentrationszonenplanung wurde eine Verordnungsermächtigung in das BauGB aufgenommen, die das Bundesbauministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorgaben zur Berücksichtigung von artenschutzrechtlichen Belangen im Rahmen der Umweltprüfung bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu erlassen. Eine gleichlautende Verordnungsermächtigung wurde betreffend die Aufstellung von Raumordnungsplänen in das Raumordnungsgesetz aufgenommen. Diese Verordnungsermächtigungen sollen laut Gesetzesbegründung die Planaufstellungen durch die Konkretisierung der Anforderungen an die Be-

rücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange rechtssicherer gestalten<sup>10</sup>, bergen jedoch Unsicherheiten und lassen den weiteren Abbau von Umweltstandards befürchten<sup>11</sup>.

## Gegenwärtige Situation in NRW

Die Sachlage stellt sich für NRW nun so dar, dass das Land und die regionalen Planungsträger die Flächenauswahl für den Ausbau der Windenergie nur dann effektiv steuern können, wenn sie bis zu den Stichtagen hinreichend Flächen ausweisen.

Bis zu diesem Zeitpunkt bleiben bestehende und in Aufstellung befindliche Konzentrationszonen wirksam, soweit für die Erreichung der Flächenbeitragswerte erforderlich, können die regionalen Planungsträger aber ergänzende Windenergiegebiete ausweisen. Die Außenbereichsprivilegierung für Windenergieanlagen gilt weiterhin, in Kommunen ohne Konzentrationszonenplanung ohne entsprechende Beschränkung. Ab dem 1.2.2023 ist die Zulassung von Windenergieanlagen nach Maßgabe des neuen § 26 Abs. 3 BNatSchG auch in Landschaftsschutzgebieten zulässig. Ab dem 1.2.2024 gelten für die Zulassung von Windenergievorhaben flächendeckend die ebenfalls mit dem Osterpaket eingeführten artenschutzrechtlichen Änderungen<sup>12</sup>.



Die Bestandsflächen für Windenergie in NRW bergen ein großes Potenzial für Repowering (Foto: M. Stenzel).

Für die Naturschutzverbände ergibt sich damit die schwierige Aufgabe, sowohl zum Gelingen der regionalplanerischen Festlegungen von WEA-Bereichen in den gesetzten Fristen beizutragen, als auch in den Verfahren für naturverträgliche Standortausweisungen zu streiten und Schäden an Natur und Landschaft bestmöglich abzuwehren. Konflikte mit dem Naturschutz werden sich aber nicht verhindern lassen – es gilt also möglichst die Flächen für die Windenergie auszuweisen, deren Realisierung zumindest keine gravierenden Konflikte/Biodiversitätsverluste befürchten lassen.

Um gravierende Konflikte um windkraftsensible Arten zu vermeiden, müssen bei der landesplanerischen Verteilung der Beitragswerte für NRW und der Verortung dieser Flächen in den Planungsregionen durch die Regionalplanung die Belange des Artenschutzes mit allen zur Verfügung stehenden Daten berücksichtigt werden. Die in Erarbeitung befindliche Potenzialstudie für die Windenergienutzung in NRW muss die Schwerpunktorkommen von windkraftempfindlichen Brutvogelarten benennen und den bei der landesweiten Flächenanalyse zu Tage tretenden offenkundigen Konflikt, nämlich eine Überlagerung von mehr als zwei Dritteln der identifizierten Windkraft-Potenzialflächen mit diesen Schwerpunktorkommen,<sup>13</sup> berücksichtigen. Dieser Konflikt darf nicht auf die folgenden Ebenen der Regional- und Bauleitplanung sowie die Genehmigungsverfahren verlagert werden. Die Landschaftsräume mit Schwerpunktorkommen WEA-empfindlicher Vogelarten müssen schon auf Landesebene in die Bewertung und Festlegung von Potenzialflächen auch im Sinne einer naturräumlich „gerechten“ Verteilung“ Eingang finden. Die bisherige Konzentration von Ausbaupotentialen auf Regionen wie das Sauerland, die Eifel oder Ostwestfalen-Lippe mit dem Schwerpunkttraum Paderborn dürften dann nicht fortgeschrieben werden. Die Naturschutzverbände fordern deshalb in ihrer Stellungnahme zum Scoping der 2. Änderung des LEP NRW eine raum- und naturverträglichere Verteilung der Ausbaulasten sowie die Erarbeitung von Fachbeiträgen zum Artenschutz für die Planung von Wind-

energiegebieten – sowohl für den LEP selbst als auch für die nachfolgende Regionalplanung. In diesen Fachbeiträgen sollen neben den Schwerpunktorkommen von windkraftsensiblen Vogelarten auch weitere Datenquellen für Artorkommen einbezogen und auch der Fledermausschutz berücksichtigt werden. Nur so können nach Auffassung der Naturschutzverbände erhebliche Biodiversitätsverluste vermieden und eine Grundlage für eine möglichst naturverträgliche Umsetzung des für NRW ambitionierten 1,8 %-Ziels erreicht werden.

### Einführung der „Go-to-Gebiete“ wird vorbereitet

Diese Überlegungen gelten umso dringender vor dem Hintergrund, dass der Bundesgesetzgeber zur Einführung der in der EU-Dringlichkeitsverordnung vom 22.12.2022 genannten „Go-to-Gebiete“ bereits die erste Änderung des WindBG auf den Weg gebracht hat<sup>14</sup>. Nach diesem Gesetzentwurf sollen die Genehmigungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen in einem Windenergiegebiet ohne Umweltverträglichkeitsprüfung und ohne eine artenschutzrechtliche Prüfung für Vögel durchgeführt werden. Dies soll nur dann nicht gelten, wenn das Windenergiegebiet in einem Natura-2000-Gebiet, einem Naturschutzgebiet oder einem Nationalpark liegt. Im Falle von Verstößen gegen das artenschutzrechtliche Tötungsverbot, soll die zuständige Behörde zumutbare Schutzmaßnahmen in den Windenergiegebieten anordnen können. Werden keine Schutzmaßnahmen angeordnet, soll der Betreiber für den Eingriff Ersatz in Geld zu leisten haben, zweckgebunden für Sicherung oder Verbesserung des Erhaltungszustandes der durch den Betrieb von Windenergieanlagen betroffenen Arten.

Dieser Gesetzentwurf macht einmal mehr deutlich, dass die politische Prioritätensetzung derzeit eindeutig und einseitig beim Ausbau der erneuerbaren Energien liegt und andere wichtige öffentliche Belange, allen voran der Natur- und Artenschutz, Gefahr laufen, weiter in den Hintergrund zu treten. Durch



Demnächst kein großes Hindernis mehr für die Windenergie: Landschaftsschutzgebiete (Foto: M. Stenzel).

die Einführung der „Go-to-Gebiete“ werden die Möglichkeiten der Naturschutzverbände, sich in den Windenergieanlagen betreffenden Zulassungsverfahren für die Durchsetzung des Artenschutzrechtes einzusetzen, stark eingeschränkt. Ihnen bleibt jedoch die Möglichkeit, sich jetzt im Sinne des Vogelschutzes möglichst konstruktiv in die Regionalplanverfahren zur Ausweisung der Windenergiebereiche einzubringen. Auf Landesebene wird es für die Naturschutzverbände darum gehen, sich für entsprechende Weichenstellungen bereits im Landesentwicklungsplan einzusetzen. Insbesondere die Erarbeitung eines Fachbeitrages zum Artenschutz für die aktuelle LEP-Änderung sowie eine landesplanerische Vorgabe der Erarbeitung von Fachbeiträgen zum Artenschutz für die nachfolgenden Regionalplanänderungen zur Ausweisung der Windenergiegebiete nach dem WindBG sollten im Rahmen der laufenden LEP-Änderung unbedingt ergänzt werden.

<sup>1</sup> siehe BGBl. I S. 1353.

<sup>2</sup> Vgl. den Bericht des Bund-Länder-Kooperationsausschusses zum Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land an die Bundesregierung gemäß § 98 EEG, Berichtsjahr 2022, u. a. Tabelle 5 (S. 25),

Tabelle 7 (S. 31, abrufbar beim Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz unter [www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/EEG-Kooperationsausschuss/2022/bericht-bund-laender-kooperationsausschuss-2022.pdf](http://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/EEG-Kooperationsausschuss/2022/bericht-bund-laender-kooperationsausschuss-2022.pdf)).

- <sup>3</sup> Vgl. die Stellungnahme der Naturschutzverbände zur 2. Änderung des LEP NRW, veröffentlicht auf der Website des Landesbüros unter [www.lb-naturschutz-nrw.de/das-buero.html](http://www.lb-naturschutz-nrw.de/das-buero.html) > Aktuelles.
- <sup>4</sup> Abrufbar aus der Website des LANUV unter: [www.lanuv.nrw.de/landesamt/veroeffentlichungen/publikationen/fachberichte](http://www.lanuv.nrw.de/landesamt/veroeffentlichungen/publikationen/fachberichte) > Fachbericht 124.
- <sup>5</sup> Vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für ein Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 21.06.2022, BT-Drs. 20/2355, S. 30.
- <sup>6</sup> Thiele, Julia; Wiehe, Julia; Gauglitz, Philip et. al: „100 % erneuerbare Energien in Deutschland: Kann der Energiebedarf 2050 im Einklang mit Mensch und Natur gedeckt werden?“ in *Natur und Landschaft*, Heft 11, 2021, S. 517–525; von Haaren, Christina: „100 % EE bis 2050 – Übergeordnete Überlegungen zum Beitrag unterschiedlicher Energieträger und deren räumliche Verteilung“, Vortrag Deutscher Naturschutztag 2022 – Forum I Politik und Strategien/Modul 4: Energiewende: naturverträglich – aber wie? ([www.deutscher-naturschutztag.de/mediathek/36-dnt-2022-videos](http://www.deutscher-naturschutztag.de/mediathek/36-dnt-2022-videos)).
- <sup>7</sup> Vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/2355, S. 19.
- <sup>8</sup> Vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/2355, S. 18.
- <sup>9</sup> Eingehend hierzu Spannowsky, Beschleunigter Ausbau der Windkraft- und Photovoltaiknutzung und deren Folgen für die Raumordnungsplanung und Bauleitplanung, *ZfBR* 2023, S. 24.
- <sup>10</sup> Vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 20/2355, S. 18.
- <sup>11</sup> Vgl. Spannowsky, aaO, S. 18 ff.
- <sup>12</sup> Vgl. den Beitrag von Katharina Pohlschmidt in diesem Rundschreiben auf S. 13.
- <sup>13</sup> Vgl. LANUV NRW: Potenzialstudie Windenergie NRW, LANUV-Fachbericht 124, Kap. 6.7, S. 55, 75.
- <sup>14</sup> Vgl. die Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, Amtsblatt der Europäischen Union vom 29.12.22, L 335, S. 36 sowie Art. 13 des Gesetzentwurfes der Bundesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 7.12.2022, BT-Drs. 20/4823.

# Verfahrensbeschleunigung Windenergie: Artenschutz wird ausgebremst

Katharina Pohlschmidt



**I**m Zuge der Energiewende hat die Bundesregierung im Sommer letzten Jahres ein umfangreiches Gesetzbündel, das sogenannte Osterpaket, verabschiedet. In diesem Rahmen wurde unter anderem das Bundesnaturschutzgesetz<sup>1</sup> (folgend BNatSchG) novelliert und neue artenschutzrechtliche Bestimmungen für den Betrieb von Windenergieanlagen an Land geschaffen, die vorliegend unter Berücksichtigung des Europarechts rechtlich eingeordnet werden sollen.

Bevor diese Änderungen und ihre Auswirkungen im Speziellen beleuchtet und in Abgrenzung zu den bisherigen Regelungen diskutiert werden können, ist zunächst das Artenschutzrecht überblicksartig in den Blick zu nehmen<sup>2</sup>. Das Artenschutzrecht hat seinen Ursprung im Europäischen Recht und viele nationale Regelungen sind auf die europarechtlichen Vorgaben der Vogelschutzrichtlinie (RL 2009/147/EG, folgend VS-RL) sowie der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (RL 92/43/EWG, folgend FFH-RL) zurückzuführen. Ziel der Richtlinien ist der Schutz bestimmter Arten sowie ihrer Lebensräume. Zur Erreichung dieser Schutzzwecke normiert das BNatSchG nach dem Vorbild der europäischen Vorgaben für bestimmte geschützte Arten Zugriffsverbote (Tötungs- und Verletzungs-, Störungsverbot, Lebensstättenschutz). Sowohl im Hinblick auf den Bau als auch auf den Betrieb von Windenergieanlagen können alle drei Zugriffsverbote im Einzelfall verwirklicht sein. Verbotsverstöße werden in der Praxis regelmäßig mit Maßnahmenpaketen abgefangen, was im BNatSchG rechtlich eröffnet ist. Der Gesetzgeber hat zudem den zuständigen Behörden die Möglichkeit eingeräumt, im Einzelfall unter Beachtung bestimmter gesetzlicher Voraussetzungen eine artenschutzrechtliche Ausnahme zu erteilen.

## Artenschutzrechtliche Sonderregelungen für den Betrieb von Windenergieanlagen an Land

Die zentrale neu eingeführte Norm ist § 45 b BNatSchG, die abweichend zu den bisherigen artenschutzrechtlichen Bestimmungen aus den §§ 44 und 45 BNatSchG spezielle Regelungen für den Betrieb von Windenergieanlagen an Land normiert. Bei der Anwendung des neu eingeführten § 45 b BNatSchG ist stets darauf zu achten, dass diese Regelung nur den Betrieb und nicht den Bau von Windenergieanlagen an Land umfasst. Für den Bau von Windenergieanlagen sind weiterhin die bisherigen Vorgaben einschlägig. Während sich die ergänzenden Neuregelungen zur Ausnahme auf alle drei Zugriffsverbote erstrecken, bezieht sich die Prüfung der Signifikanz und insbesondere die Artenliste nur auf das Tötungsverbot. Dies hat zur Folge, dass für die anderen Zugriffsverbote, wie beispielsweise das Störungsverbot, die artenschutzrechtliche Prüfung nach den gewohnten bundes- und landesrechtlichen Vorgaben durchzuführen ist. Ein Störungsverbot kann im Einzelfall in Betracht kommen, wenn Arten betriebsbedingt ihre Niststätten oder Rastplätze aufgeben.

Bei der Anwendung von § 45 b BNatSchG ist zu beachten, dass die hier getroffenen Regelungen nicht für Vorhaben gelten, die vor dem 01. Februar 2024 bei der zuständigen Behörde beantragt wurden, oder für die vor dem 01. Februar 2024 die Unterrichtung über die beizubringenden Unterlagen für das Scoping erfolgt ist, es sei denn der Vorhabenträger verlangt eine Prüfung anhand der Neuregelung. Die Entscheidung welche Regelungen anzuwenden sind, liegt allein beim Vorhabenträger, sodass die Behörde nicht von sich aus die neuen Regeln anwenden kann. Die neuen



Steht auf der Liste der kollisionsgefährdeten Brutvogelarten: Die Wiesenweihe (Foto: M. Bunzel-Drüke).

Regelungen finden ebenfalls keine Anwendung bei bereits genehmigten Vorhaben zur Errichtung und zum Bau von Windenergieanlagen. Für die Praxis hat dies zur Folge, dass für den Zeitraum bis zum 01. Februar 2024 sowohl die neuen als auch die bisherigen Regelungen angewendet werden können. Daher ist bei der Erarbeitung einer Stellungnahme zunächst herauszuarbeiten, nach welchen Regelungen das Verfahren behandelt wird und ob es sich um einen Änderungsantrag für eine bereits genehmigte Anlage handelt. Falls es sich um einen Änderungsantrag handeln sollte und der Vorhabenträger die Behandlung nach dem neuen Recht verlangt, sollte in der Stellungnahme darauf hingewiesen werden, dass eine Anpassung der Altgenehmigung an neues Recht nicht verlangt werden kann, da die erstmals bundesweit eingeführte Standardisierung der artenschutzrechtlichen Signifikanzprüfung mit Blick auf den Betrieb von Windenergieanlagen an Land keinen Anlass zu einer erneuten Prüfung der Artenschutzrechtskonformität des Betriebs bestandskräftig genehmigter Anlagen oder zum Erlass nachträglicher Anordnungen geben soll<sup>3</sup>.

### Prüfung Signifikanz

Das Gesetz sieht das Tötungs- und Verletzungsverbot nur als erfüllt an, wenn die Beeinträchtigung durch den Eingriff oder das Vorhaben das Tötungs- und Verletzungsrisiko

für Exemplare der betroffenen Art nicht signifikant erhöht und diese Beeinträchtigung bei Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen nicht vermieden werden kann. Der Gesetzgeber hat den Begriff der Signifikanz nicht klar definiert. Die Prüfung soll laut Gesetzesbegründung anhand verschiedener projekt- und artbezogener sowie weiterer naturschutzfachlichen Kriterien erfolgen<sup>4</sup>. Aufgrund der Unbestimmtheit des Begriffs kommt es in der Praxis immer wieder zu unterschiedlichen Bewertungen. Der neu eingeführte § 45 b BNatSchG unternimmt einen Versuch, gesetzliche Standards für die Ermittlung der Signifikanz zu formulieren und auf diesem Wege eine Beschleunigung der Verfahren zu erreichen. Die Prüfschritte zur Feststellung der erhöhten Signifikanz bestimmen sich zum einen danach, welche Art betroffen ist und zum anderen danach, in welchem der festgelegten Prüfbereiche sich der Brutplatz befindet. Grundlage hierfür sind ausschließlich die Vorgaben des Bundes, sodass die abweichenden Regelungen der Bundesländer, wie beispielsweise aus dem Leitfaden „Umsetzung des Arten- und Habitatschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in NRW“ zu den Prüfbereichen entfallen<sup>5</sup>.

### Liste kollisionsgefährdeter Brutvogelarten

Ergänzend zu § 45 b BNatSchG hat der Gesetzgeber in Anlage 1 zum BNatSchG eine Artenliste mit folgenden fünfzehn kollisionsgefährdeten Brutvogelarten neu eingeführt: Seeadler, Fischadler, Schreiadler, Steinadler, Wiesenweihe, Kornweihe, Rohrweihe, Rotmilan, Schwarzmilan, Wanderfalke, Baumfalke, Wespenbussard, Weißstorch, Sumpfrohreule und Uhu. Wie es zu der Auswahl dieser fünfzehn Arten bzw. zum Ausschluss weiterer ebenso kollisionsgefährdeter Brutvogelarten gekommen ist, hat der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren offengelassen. In der Gesetzesbegründung lassen sich keinerlei fachliche Argumente für die Wahl der aufgelisteten Arten finden. Die Artenauswahl entspricht nicht den aktuellen ornithologischen wissenschaftlichen Erkenntnissen<sup>6</sup> und ist somit unvollständig. Dies ist insbesondere vor

dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>7</sup>, nach der die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse als Maßstab heranzuziehen sind, zu kritisieren. Mit Ausnahme des Schrei- und Steinadlers, die beide nicht in NRW vorkommen, finden sich alle Brutvogelarten der Bundesliste auch in der Liste im Leitfaden zur Umsetzung des Arten- und Habitatschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in NRW wieder. Die NRW-Liste umfasst jedoch noch dreiundzwanzig weitere Brutvogelarten, die größtenteils auch kollisionsgefährdet sind<sup>8</sup>. Hier drängt sich die Frage auf, wie mit anderen kollisionsgefährdeten Brutvogelarten, wie beispielsweise der Trauerseeschwalbe, die in der Liste aus NRW, jedoch nicht in der Anlage zum BNatSchG aufgelistet sind, zu verfahren ist. Tatsächlich gibt es hinsichtlich dieser Frage unterschiedliche Rechtsauffassungen.

In der Gesetzesbegründung findet sich der Hinweis, dass die Auflistung abschließend und die aufgelisteten Brutvogelarten die prüfungsrelevanten Arten seien<sup>9</sup>. Dies hat zur Konsequenz, dass die weiteren kollisionsgefährdeten Brutvogelarten der NRW-Liste sowie alle anderen kollisionsgefährdeten Arten, die nicht in dem NRW-Katalog enthalten sind, wie Mäusebussard oder Turmfalke hinsichtlich des Tötungsverbots nicht zu prüfen sind.

Es gibt jedoch kritische Stimmen<sup>10</sup>, die die Beschränkung auf ausgewählte Brutvogelarten als europarechtswidrig einstufen, da die VS-RL eine solche Differenzierung nicht vorsieht. Unter Berücksichtigung der europäischen Vorgaben müssten daher nach Auffassung des Landesbüros die neuen Regelungen im Hinblick auf das Tötungsverbot dahingehend ausgelegt werden, dass für die Listenarten die neuen Regelungen zur Signifikanzprüfung und für alle anderen Brutvogelarten weiterhin die bisherigen artenschutzrechtlichen Regelungen maßgeblich sind. In WEA-Genehmigungsverfahren für die anderen windenergiesensiblen Arten, die nicht von der Bundesliste umfasst sind, sollte eine artenschutzrechtliche Prüfung eingefordert werden, bei der die in Erlassen/Leitfäden festgelegten Prüfmaßstäbe z. B. zu Prüfbereichen und auch Unter-

suchungsmethoden wie bisher zur Anwendung kommen.

Die vorgestellten Sonderregelungen für das Tötungsverbot gelten nur im Hinblick auf die besonders geschützten Brutvogelarten. Für die Fledermäuse sind die bisherigen Regelungen weiterhin anzuwenden. Im Gegensatz zu dem Tötungsverbot gelten für das Störungsverbot die bisherigen Regelungen und es sind alle besonders geschützten Arten in die Prüfung mit einzubeziehen.

### Prüfbereiche

Ist der Brutstandort und die betroffene Art ermittelt, ist im nächsten Schritt anhand der artspezifischen Angaben bzgl. der Abstände aus Anlage 1 festzustellen, in welchem Prüfbereich sich der Brutstandort befindet. Der Gesetzgeber differenziert in folgende vier Bereiche: den Nahbereich, den zentralen Prüfbereich, den erweiterten Prüfbereich sowie den Bereich außerhalb des erweiterten Prüfbereichs. Zunächst ist kritisch anzumerken, dass die artspezifischen Abstände im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht begründet wurden und hinter den artspezifischen Abstandsempfehlungen der ornithologischen Fachwelt, wie beispielsweise der Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG VSW) zurückbleiben<sup>11</sup>.

### Nahbereich

Befindet sich der Brutplatz im Nahbereich, der auch als Tabubereich bezeichnet werden kann, ist das Tötungs- und Verletzungsrisiko der betroffenen Exemplare signifikant erhöht und das Tötungs- und Verletzungsverbot ist erfüllt. Damit ist der Betrieb von Windenergieanlagen in diesem Bereich grundsätzlich unzulässig, da § 45 b Absatz 2 BNatSchG für diese Regelannahme kein Widerlegungsmöglichkeiten wie in den anderen Prüfbereichen eröffnet. Im Einzelfall kann jedoch eine artenschutzrechtliche Ausnahme in Betracht kommen.

### Zentraler Prüfbereich

Innerhalb des zentralen Prüfbereichs gilt die Vermutung, dass das Tötungs- und Verletzungsrisiko signifikant erhöht ist. Jedoch hat

der Vorhabenträger hier die Möglichkeit, diese Vermutung mit Hilfe einer Habitatpotenzialanalyse (folgend HPA) oder wahlweise einer Raumnutzungsanalyse (folgend RNA) oder mit Hilfe der Durchführung fachlich anerkannter Schutzmaßnahmen zu widerlegen. Die entstehenden Untersuchungskosten sowie die Kosten für die Schutzmaßnahmen sind vom Vorhabenträger zu tragen.

Mit Hilfe der HPA wird, gestützt auf bestimmte Geländemerkmale, wie bspw. Landschafts- oder Infrastruktur sowie auf funktionale Elemente, wie Lebensstätten oder Nahrungshabitate, eine Prognose über die voraussichtliche Raumnutzung der Vogelarten getroffen<sup>12</sup>. Aktuell wird die HPA nur in wenigen Bundesländern, wie beispielsweise Baden-Württemberg angewendet. Um einen bundesweiten Standard für die Durchführung der HPA zu schaffen, wird derzeit eine Rechtsverordnung zur Konkretisierung der Anforderungen an eine HPA erarbeitet, die voraussichtlich im ersten Quartal 2023 in Kraft treten soll. Im Gegensatz zur HPA wird im Rahmen einer RNA das Flugverhalten einzelner Vögel systematisch erfasst und standardisiert ausgewertet, um zu ermitteln, ob mit einer erhöhten Aufenthaltswahrscheinlichkeit der Vögel an dem geplanten Standort zu rechnen ist<sup>13</sup>. Die RNA kann sowohl standort- als auch brutpaarbezogen erfolgen. Somit kann mit Hilfe der RNA das Konfliktpotenzial vertieft eingeschätzt werden. Es ist zu erwarten, dass die Mehrheit der Vorhabenträger\*innen aus Kostengründen auf die weniger aufwendige – aber auch unpräzisere – HPA zurückgreifen werden. Es empfiehlt sich, im Rahmen einer Stellungnahme die Durchführung einer RNA über mindestens zwei Jahre durch fachlich versierte Ornitholog\*innen zu fordern, um das Konfliktpotenzial bereits im Genehmigungsverfahren vertiefend prüfen und möglichen artenschutzrechtlichen Konflikten vorbeugen zu können<sup>14</sup>.

Der Gesetzgeber hat erstmalig eine nicht abschließende Auflistung mit konkreten Schutzmaßnahmen in das Gesetz aufgenommen und ordnet diese als fachlich anerkannte Maßnahmen ein<sup>15</sup>. Hiervon umfasst sind folgende Maßnahmen: kleinräumige Stand-

ortwahl, Antikollisionssystem, Abschaltung bei landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsereignissen, Anlage von attraktiven Ausweichungshabitaten, Senkung der Attraktivität von Habitaten im Mastfußbereich, Phänologiebedingte Abschaltung. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen findet sich in dem Artikel „Neues Artenschutzrecht für Windkraft“ in diesem Rundschreiben auf S. 22. Erstmals wurden pauschale Zumutbarkeitsgrenzen im Zusammenhang mit den Schutzmaßnahmen im Gesetzestext aufgenommen, die mit Hilfe einer wenig praktikablen Berechnungsformel von den Genehmigungsbehörden berechnet werden sollen. Die Schutzmaßnahmen gelten laut Gesetzgeber nicht mehr als zumutbar, wenn sich der Jahresenergiebetrag um 8 bzw. 6 Prozent verringert. Die pauschale Festsetzung berücksichtigt weder die standort- noch die artspezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalls. In den Stellungnahmen sollten unabhängig von einer möglichen Überschreitung der Grenzwerte alle nötigen und geeigneten Maßnahmen eingefordert werden.

### Erweiterter Prüfbereich

Im erweiterten Prüfbereich gilt die Regelvermutung, dass das Tötungs- und Verletzungsrisiko nicht signifikant erhöht ist. Auch in diesem Prüfbereich kann die aufgestellte Regelvermutung durch die Genehmigungsbehörde widerlegt werden, wenn im Einzelfall festgestellt werden kann, dass die Aufenthaltswahrscheinlichkeit der betroffenen Exemplare deutlich erhöht ist und die Erhöhung der Signifikanz des Tötungsrisikos nicht durch fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen gemindert werden kann. Zur Feststellung des Vorliegens eines Brutplatzes sieht das BNatSchG vor, behördliche Kataster oder behördliche Datenbanken heranzuziehen, während Kartierungen durch den Vorhabenträger ausdrücklich nicht verlangt werden. Allerdings gibt es aktuell keine behördlichen Kataster über die Brutplätze, der nach dem BNatSchG relevanten 15 Vogelarten. Die Behörden in NRW werden hier auf die Daten von Naturschutzverbänden, Biologischen Stationen, Art-

## Beispiel Rotmilan

### Nahbereich

0–500 Meter = Erhöhte Signifikanz gegeben

### Zentraler Prüfbereich

500–1200 Meter = In der Regel sind Anhaltspunkte für die erhöhte Signifikanz gegeben, aber

- ▶ Widerlegung durch Habitatpotenzialanalyse
- ▶ oder Schutzmaßnahmen aus dem Katalog möglich

### Erweiterter Prüfbereich

1200–3500 Meter = Signifikanz nicht erhöht, es sei denn

- ▶ die Aufenthaltswahrscheinlichkeit ist aufgrund artspezifischer Habitatnutzung/funktionaler Beziehungen deutlich erhöht und kann nicht durch Schutzmaßnahmen hinreichend verringert werden

>3500 Meter = Keine erhöhte Signifikanz; keine Schutzmaßnahmen erforderlich

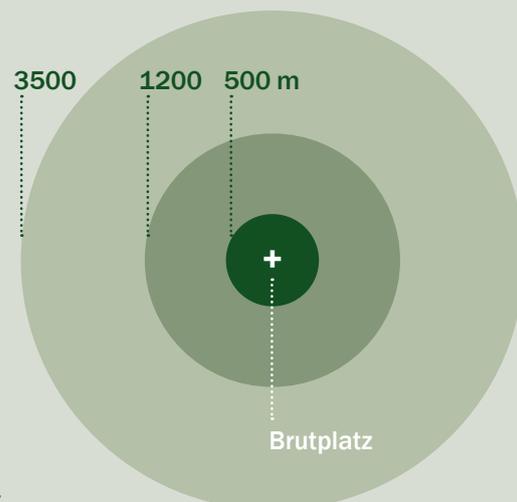


Abbildung: Prüfbereiche nach § 45 b BNatSchG am Beispiel des Rotmilans.

expert\*innen sowie ggf. Daten aus anderen Plan- und Zulassungsverfahren angewiesen sein, eine flächendeckende und aktuelle Datenbasis ist das aber nicht. Es ist zu befürchten, dass aufgrund der weitreichenden Lücken in den Datenbanken sowie der oftmals unterbesetzten Genehmigungsbehörden die Artenschutzprüfung in diesem Prüfungsbereich in vielen Fällen ausfallen oder nur unzureichend durchgeführt werden wird. Angesichts der kurzen Abstände des erweiterten Prüfbereichs, wie beispielsweise jenseits von 1200 Metern beim Rotmilan, kann dies zur Tötung der betroffenen Individuen führen. Kommt die Genehmigungsbehörde zu dem Ergebnis, dass die Signifikanz erhöht ist, ist sie verpflichtet, entsprechende Schritte, wie beispielsweise die Anordnung bestimmter Schutzmaßnahmen einzuleiten.

Der Gesetzgeber hat für den Bereich, der sich dem erweiterten Bereich anschließt, gesetzlich festgelegt, dass in diesem Bereich das Tötungsrisiko nicht erhöht ist und keine Schutzmaßnahmen ergriffen werden müssen. Dieser pauschale Ausschluss der signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos ist unionsrechtswidrig, da die Verbote aus Artikel 5 der VS-RL auf allen Flächen gelten und nicht

durch nationale Regelungen auf bestimmte Flächen beschränkt werden können<sup>16</sup>.

### Artenschutzrechtliche Ausnahme

Wie eingangs bereits erwähnt, hat die zuständige Behörde die Möglichkeit, unter Wahrung der gesetzlichen Voraussetzungen eine artenschutzrechtliche Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG zu erteilen. Gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG müssen für die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme folgende Voraussetzungen erfüllt sein: das Vorliegen eines gesetzlich vorgeschriebenen Ausnahmegrundes, das Nichtvorliegen einer zumutbaren Alternative, sowie das Ausbleiben einer Verschlechterung des künftigen Erhaltungszustands der Population. Im Hinblick auf den Bau und den Betrieb von Windenergieanlagen werden insbesondere die Ausnahmegründe „öffentliche Sicherheit“ sowie „öffentliches Interesse einschließlich sozialer und wirtschaftlicher Art“ angeführt. Bei Vorliegen der aufgelisteten Voraussetzungen kann die Behörde im Rahmen ihres Ermessensspielraums entscheiden, ob sie eine Ausnahme erteilen möchte oder nicht. Die Behörden können begleitend zu der Ausnahme zusätzliche Schutzmaßnahmen anordnen.

Mit der BNatSchG-Novelle und der Neueinführung von § 45 b BNatSchG wurden die bisherigen Ausnahmeregelungen für den Betrieb von Windenergieanlagen modifiziert. Hierbei ist zu beachten, dass sich der Anwendungsbereich dieser Änderung auf alle Zugriffsverbote erstreckt und nicht nur für das Tötungsverbot greift. Zunächst ist festzustellen, dass der Behörde kein Ermessensspielraum mehr zu steht und sie die artenschutzrechtliche Ausnahme erteilen muss, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind.

Der Gesetzgeber hat in § 45 b Absatz 8 BNatSchG festgeschrieben, dass der Betrieb von Windenergieanlagen sowohl im überragenden öffentlichen Interesse liegt als auch der öffentlichen Sicherheit dient und somit das Vorliegen eines Ausnahmegrundes nicht tiefergehend geprüft werden muss. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass im Hinblick auf geschützte Vogelarten nur der Ausnahmegrund der „öffentlichen Sicherheit“ in Betracht kommen könnte, da die VS-RL den Ausnahmegrund „öffentliches Interesse“ nicht kennt. Mittlerweile wird dem Ökostromausbau im Hinblick auf die Energieversorgungssicherheit eine Gemeinwohlbezogenheit zugeschrieben<sup>17</sup>. Diese Zuschreibung führt jedoch im Rahmen von Abwägungsentscheidungen nicht automatisch zu einem höheren Gewicht auf Seiten der Erneuerbaren Energien gegenüber anderen Belangen, wie denen des Artenschutzes. Dies hat zur Folge, dass stets im Einzelfall eine Abwägung zu treffen ist. Bei Windenergieprojekten, die zu Gefährdungen besonders bedeutsamer Vorkommen windenergiesensibler Arten führen (Beispielsweise seltene Artvorkommen, besondere Schwerpunktbereiche, schutzgebietsrelevante/charakteristische Arten aus angrenzenden Natura-2000-Gebieten), die nicht durch Schutzmaßnahmen vermieden werden können, empfiehlt es sich, in den Stellungnahmen eine Ablehnung der Projekte zu fordern.

Im Rahmen der Ausnahmeerteilung muss die Behörde zunächst überprüfen, ob es zumutbare Alternativen gibt. Hier können sowohl standort- als auch vorhabenbezogene Alternativen in Betracht kommen. Im Hinblick auf Windenergieanlagen, die sich in einem ausge-

wiesenen Windenergiegebiet befinden, sind Standortalternativen außerhalb dieser Gebiete nur zumutbar, wenn bereits festgestellt wurde, dass das Bundesland seinen Flächenbeitragswert nach dem Windenergieflächenbedarfs-gesetz<sup>18</sup> bzw. der jeweilige regionale oder kommunale Planungsträger sein Teilflächenziel erreicht hat. Da diese Flächenbeitragswerte erst bis 2027 bzw. 2032 erreicht sein müssen, führt dieses zu einer mehrjährigen Sonderbetrachtung der Alternativen. Diese zeitweise Aussetzung der zumutbaren Alternativen ist unvereinbar mit dem Unionsrecht, welches zwingend eine Alternativenprüfung im Einzelfall vorsieht<sup>19</sup>. Für Anlagen außerhalb von ausgewiesenen Windenergiegebieten sind Standortalternativen zumutbar, sofern sie sich in einem Radius von 20 Kilometern um den geplanten Standort befinden. Dies gilt jedoch nicht, wenn der vorgesehene Standort in einem Natura-2000-Gebiet mit kollisionsgefährdeten oder störungsempfindlichen Vogel- oder Fledermausarten liegt.

Die Bewertung, ob sich der Erhaltungszustand der betroffenen lokalen Population verschlechtert oder nicht, ist stets auf Grundlage der besten wissenschaftlichen Daten durchzuführen und nicht auf bloße Beobachtungen im Sinne von § 6 BNatSchG zu stützen.

Grundsätzlich gilt, dass die Behörden im Rahmen ihres Ermessensspielraums ergänzend zu der Ausnahmeerteilung weitere Schutzmaßnahmen anordnen können. Hiervon weicht der Gesetzgeber im Hinblick auf Schutzmaßnahmen zum Schutze der aufgelisteten Brutvogelarten, die die Abschaltung der Anlage betreffen, ab. Abschaltungen dürfen nur angeordnet werden, wenn sie nicht die neu eingeführte Zumutbarkeitsgrenze überschreiten. Verglichen mit der Zumutbarkeitsschwelle hinsichtlich der Schutzmaßnahmen zur Verringerung des signifikanten Tötungsrisikos fällt auf, dass unterschiedliche Prozentsätze gewählt wurden. Die Zumutbarkeitsgrenze bei den, zur Ausnahme ergänzend angeordneten Schutzmaßnahmen ist niedriger, als bei den Schutzmaßnahmen zur Widerlegung der erhöhten Signifikanz und liegt bei 6 bzw. 4 Prozent des Jahresenergiebetrages. Dies macht es für die Vorhabenträger\*innen finanziell

attraktiver, in die Ausnahme zu gehen, als Maßnahmen zur Verhinderung der erhöhten Signifikanz zu ergreifen, da sie dann weniger Einschränkungen hinnehmen müssen.

## Nationale Artenhilfsprogramme

Mit Hilfe von nationalen Artenhilfsprogrammen soll der dauerhafte Schutz insbesondere der durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien betroffenen Arten und ihrer Lebensstätten erreicht werden. „Ausbau der Erneuerbaren Energien“ ist hierbei weit auszulegen und umfasst nicht nur den Betrieb von Windenergieanlagen. Vielmehr fällt darunter der Bau, der Betrieb, die Wartung, der Transport, der Rückbau, das Repowering sowie der Umbau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien, sodass neben Windenergieanlagen auch andere Anlagen, wie beispielsweise Solarenergieanlagen in Betracht kommen. Der Gesetzgeber hat hinsichtlich der Arten keine Beschränkung vorgenommen, sodass alle betroffenen Arten von den nationalen Artenhilfsprogrammen profitieren können. Die Finanzierung der nationalen Artenhilfsprogramme erfolgt durch Zahlungen der Vorhabenträger

im Rahmen der artenschutzrechtlichen Ausnahme, sofern keine Maßnahmen der Sicherung des Erhaltungszustands der betroffenen Art durchgeführt wurden. Die Mittel fließen ausschließlich in die Haushaltsstelle „Nationale Artenhilfsprogramme“ des Bundes und nicht in die Haushalte der Länder. Hier darf mit Spannung erwartet werden, wie im Anschluss die Mittel bundesweit verteilt werden. Genauere Vorgaben bzgl. der Förderungsmodalitäten, wie beispielsweise welche Maßnahmen förderungsfähig sind, werden aktuell in Form einer bundesweit geltenden Förderrichtlinie erarbeitet. Neben der Finanzierung der Maßnahmen bedarf es für die Durchführbarkeit der Maßnahmen auch ausreichend geeigneter und gesicherter Flächen. Die Verfügbarkeit von geeigneten Flächen dürfte sich in der Praxis als große Herausforderung darstellen.

## Repowering von Windenergieanlagen an Land

Durch den neu eingeführten § 45 c Repowering von Windenergieanlagen an Land modifiziert der Gesetzgeber die bisherigen Regelungen aus § 16 b Bundesimmissionsschutz-



*Für den Rotmilan trägt Deutschland eine besondere Verantwortung, denn mehr als die Hälfte aller auf der Welt vorkommenden Rotmilane brüten in Deutschland (Foto: M. Bunzel-Drüke).*

gesetz, indem er zum einen die zeitlichen Vorgaben zu Errichtung einer neuen Anlage nach dem Rückbau einer alten Anlage von 24 Monaten auf 48 Monate verdoppelt und zum anderen den räumlichen Abstand zwischen Bestandsanlage und Neuanlage erhöht. Demnach kann der Abstand nunmehr höchstens das Fünffache und nicht mehr nur das Zweifache der Gesamthöhe der neuen Anlage betragen. Die Auswirkungen der Altanlage müssen bei der artenschutzrechtlichen Prüfung als Vorbelastung berücksichtigt werden. Wird bei Anträgen für ein Repoweringvorhaben vom Antragsteller wegen der Vorbelastungen durch die Altanlage von keiner oder allenfalls einer geringfügigen Erhöhung des signifikanten Tötungsrisikos WEA-sensibler Arten ausgegangen, sollte dieser Auffassung dahingehend widersprochen werden, dass die für die Bewertung der Tötungsrisiken maßgeblichen anlagen- und standortbezogenen Faktoren, wie die Höhe der Anlage, der Durchmesser der Rotoren und damit die Rotordurchstrichfläche, die Lage der Brutplätze/-reviere sowie bei einer Verlagerung des Standortes auch die im Einwirkungsbereich liegenden Lebensstätten WEA-sensibler Arten sich gegenüber der Altanlage so erheblich verändert haben, dass es einer neuen, gesamthaften artenschutzrechtlichen Bewertung der „Repowering-Anlage“ bedarf.

Die Einordnung der Altanlage als Vorbelastung ist kritisch zu betrachten, da die Altanlage komplett zurück gebaut und eine neue Anlage gebaut wird, die im Einzelfall bis zu fast 500 Meter von dem alten Standort entfernt errichtet werden kann. Allein die mögliche räumliche Verlagerung um das bis zu Fünffache der Höhe, also mehrere hundert Meter, kann in ihren Auswirkungen auf WEA-sensible Vogelarten zu vollkommen neuen Konfliktsituationen führen. Hinzu kommt, dass bei den schlaggefährdeten Arten nicht von einer Gewöhnung an die Altanlagen ausgegangen werden kann und die Bestandsanlagen zu ihrem Genehmigungszeitpunkt keiner den heutigen Anforderungen genügenden Zulassungsprüfung sowohl hinsichtlich des Artenschutzes als auch der UVP unterzogen worden sind. Vor diesem Hintergrund und unter Beachtung des

Art. 9 Absatz 1 VS-RL müsste das Tötungsrisiko der Anlage neu und unabhängig von der Altanlage bewertet werden. Bei der Prüfung sind insbesondere anlagebezogene Faktoren, wie die Höhe oder die Rotorfläche aber auch standortbezogene Faktoren, wie beispielsweise die Lage von Brutplätzen, aber auch die Berücksichtigung der Artenschutzbelange im Rahmen der Altgenehmigung zu betrachten. Sind die Auswirkungen der Neuanlage im Vergleich zu den Auswirkungen der Altanlage unter Berücksichtigung gebotener und fachlich anerkannter Schutzmaßnahmen geringer oder gleich, gilt die Regelvermutung, dass die Signifikanzschwelle nicht überschritten ist. Hiervon ausgenommen sind Standorte, die in einem Natura 2000-Gebiet mit kollisionsgefährdeten oder störungsempfindlichen Vogel- und Fledermausarten liegen. Im Hinblick auf die Ausnahmeerteilung gilt die Regelvermutung, dass Standortalternativen nicht zumutbar sind. Mit der Neueinführung der Norm hat der Bundesgesetzgeber die Chance vertan, insbesondere den Fledermausschutz gesetzlich zu stärken, denn er hätte die Pflicht normieren können, dass Repoweringanlagen auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse stets auf dem neusten Stand der Technik sein müssen. So hätte er gewährleisten können, dass jede Repoweringanlage zum Schutze der Fledermäuse verpflichtend über Abschaltmöglichkeiten, wie beispielsweise die Software ProBat verfügt.

## Fazit

Als Resümee lässt sich festhalten, dass die Änderungen des Bundesnaturschutzgesetz in Teilen wohl nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Der Bundesgesetzgeber hat daher die Chance verpasst, eine europarechtskonforme Grundlage für einen schnellen und naturverträglichen Ausbau der Erneuerbaren Energien zu schaffen. Ob der gewünschte Effekt der Beschleunigung tatsächlich eintritt, bleibt ebenfalls abzuwarten.

*1 Viertes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 20. Juli 2022, BGBl I S. 1362.*

*2 Einen Überblick über das Artenschutzrecht finden Sie in der Broschüre des NABU-Bundesver-*

- bandes „Das Artenschutzrecht – Informieren, engagieren, durchsetzen“, die im Rahmen einer Projektarbeit des Landesbüros der Naturschutzverbände NRW entstanden ist. Abrufbar unter [www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/artenschutz/201207\\_broschuere\\_artenschutzrecht.pdf](http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/artenschutz/201207_broschuere_artenschutzrecht.pdf).
- 3 Vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für ein viertes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 21.06.2022, BT-Drs. 20/2354, S. 31.
- 4 Vgl. die Gesetzesbegründung, aaO, S. 17.
- 5 Vgl. die Gesetzesbegründung, aaO, S. 31.
- 6 Vgl. LAG VSW: Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogellebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten (Stand April 2015), S. 18, abrufbar unter [www.vogelschutzwarten.de/downloads/lagvsw2015\\_abstand.pdf](http://www.vogelschutzwarten.de/downloads/lagvsw2015_abstand.pdf).
- 7 Vgl. EuGH, Urteil vom 10. Oktober 2019, C-674/17, Rn. 67.
- 8 Bekassine, Flusseeeschwalbe, Grauammer, Großer Brachvogel, Haselhuhn, Kiebitz, Kranich, Möwen (Brutkolonien: Herings- Lach-, Mittelmeer-, Schwarzkopf-, Silber- und Stummöwe), Rohrdommel, Rotschenkel, Schwarzstorch, Trauerseeeschwalbe, Uferschnepfe, Wachtelkönig, Waldschnepfe, Ziegenmelker und Zwergdommel.
- 9 Vgl. die Gesetzesbegründung, aaO, S. 25.
- 10 Vgl. Frenz, *Energieversorgung vs. Artenschutz, EnWZ* (2022), S. 454; Gellermann, *Das Vierte Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, NuR* (2022), S. 591; Hess, *Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP aus Anlass der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 4. Juli 2022, vom 30. Juni 2022, S. 8 f.*
- 11 Vgl. LAG VSW: Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogellebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten (Stand April 2015), S. 18.
- 12 Vgl. LAG VSW: Fachliche Empfehlungen für avifaunistische Erfassung und Bewertung bei Windenergieanlagen-Genehmigungsverfahren – Brutvögel, 24.04.2020, S. 14 f.
- 13 Vgl. LAG VSW aaO, S. 16 ff.
- 14 Vgl. Landesbüro der Naturschutzverbände: Positionspapier zum Arten- und Habitatschutz bei der Planung und Zulassung von Windenergieanlagen/ANLAGE 3 vom 06.03.2017, abrufbar unter [www.lb-naturschutz-nrw.de/fileadmin/redaktion/Fachthemen/energie\\_klimaschutz/Anlage\\_3\\_Voegel\\_Bestandserfassung.pdf](http://www.lb-naturschutz-nrw.de/fileadmin/redaktion/Fachthemen/energie_klimaschutz/Anlage_3_Voegel_Bestandserfassung.pdf).
- 15 Vgl. BNatSchG, Anlage 1 Abschnitt 2, abrufbar unter: [www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2009/anlage\\_1.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/anlage_1.html).
- 16 Vgl. Generalanwältin Kokett: Schlussanträge vom 13.02.2020, C-88/19, Rn. 55.; Gellermann, aaO, S. 593.
- 17 Vgl. Frenz, aaO, S. 453 ff.
- 18 Vgl. hierzu den Artikel „Windkraft voraus“ auf S. 7 in diesem Rundschreiben.
- 19 Vgl. Gellermann, aaO, S. 595.



# Neues Artenschutzrecht für Windkraft: Gesetzliches Maßnahmenbündel nicht ausreichend!

Martin Stenzel



**D**as Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) enthält in Anlage 1, Abschnitt 2, eine Liste von Schutzmaßnahmen, die zur Vermeidung der Tötung oder Verletzung von Exemplaren der im BNatSchG genannten kollisionsgefährdeten Brutvogelarten fachlich anerkannt sind. Diese Schutzmaßnahmen sind für die artenschutzrechtliche Prüfung in dem „zentralen Prüfbereich“ (vgl. zu den Prüfbereichen Abbildung auf Seite 17 von entscheidender Bedeutung, da nach § 45 b Absatz 3 Nr. 2 BNatSchG gesetzlich angenommen wird, dass die genannten Schutzmaßnahmen in der Regel zu einer hinreichenden Minderung des für den „zentralen Prüfbereich“ angenommenen signifikant erhöhten Tötungsrisikos führen. Auch im „erweiterten Prüfbereich“ können zur Vermeidung/Minde- rung von artenschutzrechtlichen Konflikten diese Maßnahmen angeordnet werden.

## Regelungsumfang

Der Maßnahmenkatalog enthält ausschließlich Schutzmaßnahmen zur Vermeidung/ Verringerung des Tötungsrisikos der im BNatSchG benannten 15 kollisionsgefährdeten Brutvogelarten. Nur für diese Arten und nur hinsichtlich des Tötungsverbotes finden sich die Vorgaben für die Maßnahmen jetzt im BNatSchG und ersetzen insoweit die bisher in Erlassen der Bundesländer, wie dem Leit- faden „Umsetzung des Arten- und Habitat- schutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Nordrhein-West- falen“<sup>1</sup> (im Weiteren: „NRW-Leitfaden“), ent- haltenen Vorgaben. Für alle anderen Brutvo- gelarten (zur Kritik an der Brutvogelliste des BNatSchG s. S. 15) sowie Rast- und Zugvögel sind im Rahmen artenschutzrechtlicher Prü- fungen ggf. weitere Maßnahmen zum Schutz/ Vermeidung vor Tötung, Störung und in Folge

von Störungen auch der Beeinträchtigungen von Niststätten zu ergreifen. Für diese Fälle ist die Gesetzes- und Erlasslage unverändert.

## Maßnahmen

Im Maßnahmenkatalog werden fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen (nicht ab- schließend) benannt und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewertet. Das BNatSchG enthält dabei die Option auf Änderung der Maßnah- menliste aufgrund neuer Erkenntnisse und fortschreitender technischer Entwicklung.

## Kleinräumige Standortwahl

Im Einzelfall soll durch die Verlagerung von Windenergieanlagen (WEA) die Konflikttensität verringert werden. In der Praxis spielt die Standortverlagerung bei den Genehmi- gungsverfahren von Anlagen in Windparks nur eine untergeordnete Rolle, da deren Flä- chen meist so dicht beplant werden, dass eine wirksame Verlagerung oft eine – schwer durchzusetzende – Reduzierung der Anlagen- anzahl in einem Windpark erfordern würde, insbesondere auch um das in der Maßnah- menbeschreibung genannte Freihalten von Flugrouten zu essentiellen Nahrungshabita- ten zu bewirken

## Antikollisionssysteme

Die Maßnahme „Einsatz von Antikollisions- systemen“, verringert auf der Basis automa- tisierter kamera- und/oder radarbasierter Detektion bei Annäherung der Zielart bei Un- terschreitung einer vorab artspezifisch fest- gelegten Entfernung zur Windenergieanlage (WEA) per Signal rechtzeitig die Rotordreh- geschwindigkeit bis zum „Trudelbetrieb“. Sie kommt laut der Anlage nur für den Rotmilan in Frage, da für diesen derzeit ein nachweis-

lich wirksames, kamerabasiertes System zur Verfügung steht. Hierbei handelt es sich laut Bundesamt für Naturschutz um das System „IdentiFlight“<sup>2</sup>, für das es nach den Herstellerangaben entsprechend der vom „Kompetenzzentrum für Naturschutz und Energiewende“ (KNE) aufgestellten Kriterien gutachterliche Eignungsbestätigungen gibt<sup>3</sup>. Das BNatSchG eröffnet die Möglichkeit, dass Antikollisionsysteme, deren Wirksamkeit noch nicht belegt ist, im Einzelfall im Testbetrieb angeordnet werden können, wenn begleitende Maßnahmen zur Erfolgskontrolle angeordnet werden. Bei Anträgen zu solchen Testbetrieben sollte in verbandlichen Stellungnahmen gefordert werden, dass die Prüfung strikt anhand der vom KNE aufgestellten Kriterien erfolgt und diese Prüfung nicht allein auf vom Antragsteller beauftragten Gutachten beruht, sondern die Gutachten von unabhängiger Seite, beispielsweise der Vogelschutzwarte des Landes NRW, geprüft werden.

### Abschaltung bei landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsereignissen

Diese Maßnahme gehört zu den häufig verwendeten Schutzmaßnahmen. Nach der Anlage ist die Maßnahme insbesondere für Rot- und Schwarzmilan, Rohrweihe, Schreiadler und Weißstorch wirksam. Die Maßnahmenbeschreibung sieht eine vorübergehende Abschaltung im Falle der Grünlandmäh und Ernte von Feldfrüchten sowie des Pflügens zwischen dem 1. April und dem 31. August auf Flächen, die in weniger als 250 Metern Entfernung vom Mastfußmittelpunkt einer WEA gelegen sind, vor. Die Abschaltung soll bis mindestens 24 Stunden nach Beendigung des Bewirtschaftungsereignisses jeweils von Sonnenaufgang bis Sonnenuntergang erfolgen. Diese Zeit verdoppelt sich bei Standorten mit drei Brutvorkommen oder, bei besonders gefährdeten Vogelarten, mit zwei Brutvorkommen auf mindestens 48 Stunden. Angesichts der von der Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG VSW) (2017)<sup>4</sup> empfohlenen deutlich längeren Maßnahmendauer, nämlich ab Beginn der Feldbearbeitung und an den drei Folgetagen – so ähnlich auch die Regelung im Leitfaden NRW – ist die im

BNatSchG vorgesehene Maßnahmendauer als nicht ausreichend zu bewerten. Auch die Beschränkung auf den Zeitraum zwischen dem 1. April und dem 31. August steht im Widerspruch zu dem von der LAG VSW (2017) empfohlenen Zeitraum vom April bis Oktober<sup>5</sup>.

Dagegen geht der Maßnahmenbereich mit einem Radius von 250 Meter um den WEA-Mastfuß deutlich über den im NRW-Leitfaden festgelegten und von den Naturschutzverbänden als unzureichend kritisierten 100-m Abstand hinaus und nähert sich dem von der LAG VSW (2017) empfohlenen Abstand von 300 m an. Im „Positionspapier zum Arten- und Habitatschutz bei der Planung und Zulassung von Windenergieanlagen“<sup>6</sup> (im Weiteren: Positionspapier der Naturschutzverbände NRW) wird zudem gefordert, dass sich die für eine Abschaltung maßgeblichen Bewirtschaftungsereignisse auf jede Art der Bodenbearbeitung (z. B. Pflügen, Grubbern, Eggen, Fräsen, Walzen, Einsäen) und des Materialauftrags (z. B. Aufbringung von Gülle, Mist oder Gärresten aus Biomasseanlagen, Erdauftrag) erstrecken muss, da alle diese Arbeiten Greifvögel anlocken.

Nach der Maßnahmenbeschreibung sind bei Windparks in Bezug auf die Ausgestaltung der Maßnahme gegebenenfalls die diesbezüglichen Besonderheiten zu berücksichtigen. Bei Bewirtschaftungsereignissen in größeren Windparks dürfte es in der Regel nicht ausreichend sein, allein für die im Einwirkungsbereich einer Bewirtschaftungsfläche liegende WEA eine Abschaltung vorzusehen, sondern es sollten alle Anlagen im Bereich von Flugrouten, die kollisionsgefährdete Vogelarten beim Anflug durch den Windpark in das Nahrungshabitat nutzen könnten, abgeschaltet werden.

### Anlage von attraktiven Ausweichhabitaten

Attraktive Ausweichnahrungshabitate (Feuchmland, Nahrungsgewässer) oder die Umstellung auf langfristig extensiv bewirtschaftete Ablenkflächen soll artspezifisch in ausreichend großem Umfang vorgenommen und vertraglich für die gesamte Betriebsdauer si-



Auch der Weißstorch zählt zu den kollisionsgefährdeten Vogelarten (Foto: A. Baumgartner).

chergestellt werden. Dadurch sollen die kollisionsgefährdeten Arten Rotmilan, Schwarzmilan, Weißstorch, Baumfalke, Fischadler, Schreiadler, Weihen, Uhu, Sumpfohreule und Wespenbussard dauerhaft weggelockt und deren Flugaktivität aus dem Vorhabenbereich herausverlagert werden, einschränkend wird darauf hingewiesen, dass je nach Konstellation und Art eine Wirksamkeit auch nur ergänzend zu weiteren Maßnahmen gegeben ist.

Die Maßnahme ist generell abzulehnen (s. hierzu das Positionspapier der Naturschutzverbände, Mai 2017). Es bestehen größte Zweifel an der Wirkung der Maßnahmen, zumindest bei denen aus der Zulassungspraxis bekannten Flächengrößen von wenigen Hektar<sup>7</sup>. Eine ausreichende Wirkung wurde für den Rotmilan nachgewiesen, allerdings bei für die Planungspraxis unrealistischen Flächengrößen von mindestens 70 Hektar Ablenkflächen pro Brutpaar<sup>8</sup>.

### Senkung der Attraktivität von Habitaten im Mastfußbereich

Die Minimierung und unattraktive Gestaltung des Mastfußbereiches sowie der Kranstellfläche soll dazu dienen, die Anlockwirkung von

Flächen im direkten Umfeld der WEA für kollisionsgefährdete Arten zu verringern. Dazu ist laut der Maßnahmenbeschreibung auf Kurzrasenvegetation, Brachen und auf zu mähendes Grünland zu verzichten, um insbesondere für Rotmilan, Schwarzmilan, Schreiadler, Weißstorch und Wespenbussard eine Schutzwirkung zu erzielen, wobei einschränkend festgestellt wird, dass dieses als alleinige Schutzmaßnahme nicht ausreichend ist.

Diese Maßnahme ist gängiger Bestandteil von artenschutzrechtlichen Nebenbestimmungen. Dabei ist nach dem Leitfaden NRW darauf zu achten, dass keine Nahrungshabitate oder Strukturen geschaffen werden, durch die Fledermäuse angelockt oder zu den WEA hingeleitet werden. Geeignet ist die Entwicklung höherwüchsiger Gras- und Krautfluren ohne Mahd, um den Zugriff auf Beutetiere zu erschweren und die Attraktivität der Flächen u. a. für den Rotmilan zu verringern (vgl. Positionspapier der Naturschutzverbände NRW, Mai 2017).

### Phänologiebedingte Abschaltung

Die Abschaltung von WEA zu bestimmten Entwicklungs-/Lebenszyklen mit einer erhöhten Nutzungsintensität des Brutplatzes soll in der Regel bis zu 4–6 Wochen innerhalb des Zeitraumes vom 1. März bis 31. August von Sonnenaufgang bis Sonnenuntergang erfolgen und wegen der erheblichen Energieverluste nur angeordnet werden, wenn keine andere Maßnahme zur Verfügung steht. Die phänologiebedingte Abschaltung ist eine anerkannte und für alle Arten wirksame Maßnahmen, die insbesondere in den Ausbauswerpunkten der Windkraft in NRW angewendet wird, da dort neue Windparks immer häufiger in Landschaftsräumen mit sehr hoher Bedeutung für WEA-sensible Brutvogelarten geplant werden. Dort sind WEA oft ohne längere Abschaltzeiträume zu Brut- und Aufzuchtzeiten nicht artenschutzkonform zu betreiben. Insofern ist der formulierte Vorrang der anderen Maßnahmen vor der phänologiebedingten Abschaltung nicht sachgerecht und lässt befürchten, dass dieser Maßnahmentyp nicht mehr im erforderlichen Maß zum Einsatz kommen wird.

## Fazit

Der gesetzlichen Annahme, nach der bei Anordnung einer der Maßnahmen in der Regel davon auszugehen ist, dass die Risikohöhen hinreichend gemindert wird, kann nicht gefolgt werden, da die Maßnahmen in ihrer Wirksamkeit generell zweifelhaft („Ablenkflächen“), in fachlich zweifelhafter Weise eingeschränkt werden („Abschaltung bei landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsereignissen“) oder nur im Zusammenhang mit weiteren Maßnahmen wirksam sind („Gestaltung Mastfußbereich“). Geeignete Maßnahmen sind Antikollisionssysteme – derzeit aber nur für den Rotmilan anerkannt – sowie phänologiebedingte Abschaltungen, wobei letztere aus wirtschaftlichen Gründen nur nachrangig zur Anwendung kommen sollen. Für die Planung eines wirksamen Schutzmaßnahmenkonzepts müssen als Grundlage möglichst genaue Daten über die Raumnutzung der kollisionsgefährdeten Arten vorliegen, um die Ausgestaltung und Wirkung von Maßnahmen beurteilen zu können. Nach § 45 b Absatz 3 BNatSchG muss aber bei Einsatz einer der Schutzmaßnahmen keine Habitatpotentialanalyse oder ggf. Raumnutzungsanalyse erstellt werden (s. dazu S. 16). Dies ist widersprüchlich und im Sinne des Artenschutzes nicht zielführend.

1 MULNV NRW, LANUV NRW: Leitfaden „Umsetzung des Arten- und Habitatschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Nordrhein-Westfalen“; Fassung: 10.11.2017, 1. Änderung, abrufbar unter: <https://artenschutz.naturschutzinformationen.nrw.de/artenschutz/de> > downloads. Hyperlink: [https://artenschutz.naturschutzinformationen.nrw.de/artenschutz/web/babel/media/20171110\\_nrw%20leitfaden%20wea%20artenhabitatschutz\\_inkl%20einfuehrungserlass.pdf](https://artenschutz.naturschutzinformationen.nrw.de/artenschutz/web/babel/media/20171110_nrw%20leitfaden%20wea%20artenhabitatschutz_inkl%20einfuehrungserlass.pdf).

2 Informationen zu diesem System finden sich auf der Seite [www.e3-identiflight.de](http://www.e3-identiflight.de).

3 Vgl. Bruns, Elke; Schuster, Eva; Streiffeler, Julia (2021): „Anforderungen an technische Überwachungs- und Abschaltssysteme an Windenergieanlagen“, abrufbar auf der Website des BfN unter [www.bfn.de](http://www.bfn.de) > Publikationen > BfN Schriften 610.

4 Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten: Beschluss 2017-1-1 „Abschaltung von Windenergieanlagen (WEA) zum Schutz von Greifvögeln und Störchen bei bestimmten landwirt-

schaftlichen Arbeiten“, abrufbar unter [www.vogelschutzwarten.de](http://www.vogelschutzwarten.de) > Positionen.

5 Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten, aaO.

6 Positionen und Forderungen der nordrhein-westfälischen Naturschutzverbände BUND, LNU und NABU zur Überarbeitung des Leitfadens „Umsetzung des Arten- und Habitatschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Nordrhein-Westfalen“ (MKULNV/ LANUV, Fassung 12.04.2017 – Stand Mai 2017), veröffentlicht auf der Website des Landesbüros der Naturschutzverbände NRW unter [www.lb-naturschutz-nrw.de](http://www.lb-naturschutz-nrw.de) > Aktuelles > Meldung vom 20.12.2017.

7 Vgl. MULNV (2021): Methodenhandbuch zur Artenschutzprüfung in NRW - Bestandserfassung, Wirksamkeit von Artenschutzmaßnahmen und Monitoring – Aktualisierung 2021, Anhang B Maßnahmen-Steckbriefe, danach 5 ha/Brutpaar, abrufbar unter: <https://artenschutz.naturschutzinformationen.nrw.de/artenschutz/de> > downloads.

8 Vgl. Mammen, Ubbo; Nicolai, Bernd; Böhner, Jörg et.al: „Artenhilfsprogramm Rotmilan des Landes Sachsen-Anhalt (2014)“, S. 99; abrufbar unter: <https://lau.sachsen-anhalt.de> > Startseite > Wir über uns, Publikationen > Fachpublikationen > Berichte des LAU.



# Gesetzliche Interessenvertretung des Naturschutzes auf kommunaler Ebene aufgrund persönlicher Berufung – Ein kritischer Überblick

Prof. Dr. Wolfgang Gerß<sup>1</sup>



Dieser Artikel behandelt die Möglichkeiten und Grenzen des „ehrenamtlichen“ Naturschutzes nach der gegebenen Rechtslage in Nordrhein-Westfalen. Die gesetzlich vorgesehenen Formen der Naturschutzinteressenvertretung werden aufgrund von Jahrzehntelangen eigenen Erfahrungen des Verfassers in allen mit Naturschutz befassten Institutionen beurteilt. Dabei beschränkt sich die Darstellung auf die kommunale Ebene der öffentlichen Verwaltung, das heißt die Zuständigkeiten der Kreise und kreisfreien Städte und der Gemeinden.

Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt auf denjenigen ehrenamtlichen Tätigkeiten, zu denen Bürger und Bürgerinnen offiziell persönlich berufen werden. Ausgeschlossen oder nur beiläufig erwähnt werden die Institutionen der staatlichen Verwaltungsebene (Land und Regierungsbezirke) sowie die Beteiligungsrechte der gesetzlich anerkannten Naturschutzverbände, deren Stellungnahmen nicht an bestimmte Personen gebunden sind. Ausgenommen ist hier ferner das selbstverständliche Recht jedes Einwohners, sich – ohne Anspruch auf eine Antwort – mit Anregungen oder mit Beschwerden an Behörden und Vertretungskörperschaften zu wenden. Die dargestellten Formen des Ehrenamtes sind somit die Beiräte bei den Unteren Naturschutzbehörden, die sachkundigen Bürger bzw. Einwohner bei den Planungs- und Umweltausschüssen der Gemeinderäte und der Kreistage, die beratenden Mitglieder der Regionalräte und die Mitglieder der Jagdbeiräte der Kreise und kreisfreien Städte. Dabei werden nicht die vollständigen Gesetzesinhalte wiedergegeben, sondern nur die umstrittenen Aussagen kritisiert.

## Naturschutzbeirat

(§ 70 Landesnaturschutzgesetz NRW)

### Absatz 1:

Die Formulierung der Aufgaben der Beiräte ist seit der ersten Fassung des Gesetzes im Jahr 1975 unverändert und hat sich bewährt.

### Absatz 2:

Die Formulierungen „Die Beiräte sind vor allen wichtigen Entscheidungen und Maßnahmen der Unteren Naturschutzbehörde rechtzeitig zu hören“ und „rechtzeitig zu unterrichten“ bedürfen der Konkretisierung. Was heißt „rechtzeitig“? Was ist „wichtig“? Gilt das Anhörungsrecht des Beirats auch für Entscheidungen und Stellungnahmen der Naturschutzbehörde zu Vorgängen, die federführend von anderen Behörden bearbeitet worden sind?

### Absatz 3:

Die Öffentlichkeit der Beiratssitzungen darf nicht von der Behörde als Vorwand dazu missbraucht werden, dass dem Beirat wichtige Informationen vorenthalten werden. Der Beirat muss in diesem Fall das Recht haben, Sitzungen oder Sitzungsteile für nichtöffentlich zu erklären.

### Absatz 4:

Die namentliche Aufzählung von Verbänden, die allein für die Wahl der Beiratsmitglieder Vorschläge machen dürfen, ist zwar eindeutig und praktikabel, aber rechtlich fragwürdig. Im Erscheinungsbild und in den Aktivitäten der Verbände können sich Änderungen ergeben, die die Anerkennung der Verbände berühren und damit zu einer Änderung der Mitgliedschaft führen würden. Dann ist in jedem Fall eine Gesetzesänderung notwendig. Prob-

lematisch ist auch die paritätische Zusammensetzung des Beirats aus acht Schützern, sieben Bewirtschaftern und einem Benutzer der Landschaft (Sport). Das grundsätzliche Hindernis im Hinblick auf die gewünschte Effizienz der Beiräte besteht darin, dass der Gesetzgeber dem Naturschutzbeirat mit dieser Bezeichnung die Verpflichtung auferlegt, gleichrangig Naturschutz-Sachverständiger und Naturbewirtschaftungs- und Naturbenutzungs- Interessenvertreter zu sein. Die beiden Funktionen Sachverständigenrat und Interessenvertretung passen offensichtlich nicht automatisch zusammen.

#### Absatz 5:

Der aus der Rechtsverordnung zu § 70 gezogene Schluss, für jeden Beiratssitz müsse die doppelte Anzahl der Bewerber vorgeschlagen werden, damit die Vertretungskörperschaft ein wirkliches „Auswahlrecht“ hat, ist nicht zwangsläufig. Eine Wahl muss auch dann möglich sein, wenn für jeden Sitz nur ein einziger Kandidat zur Verfügung steht. Dabei könnte die Wahlentscheidung von einer bestimmten Mindeststimmenzahl abhängig gemacht werden.

Die weiteren Absätze des § 70 sind unproblematisch.

**D**iese aus der Sicht der Naturschutzverbände gestellten Forderungen haben lediglich den Zweck, aus der aktuellen Fassung des Landesnaturschutzgesetzes das Bestmögliche für den Naturschutz herauszuholen. Eine Erfüllung dieser Forderungen bedeutet nicht, dass damit der Naturschutz in befriedigendem Ausmaß sichergestellt wäre. Insbesondere zwei Bestimmungen haben dem Naturschutz geschadet. Diese Eingriffe im bestehenden Recht sind erstens die ersatzlose Abschaffung der Naturschutzbeiräte bei den Höheren Naturschutzbehörden (Regierungsbezirke) und bei der Obersten Naturschutzbehörde (Landesnaturschutzministerium). Zweitens bedeutete die Änderung der Folge eines Widerspruchs des Beirats bei der Unteren Naturschutzbehörde gegen eine Absicht dieser Behörde früher die Verlagerung der Entscheidung auf die höhere Naturschutzbehörde. Jetzt findet die endgültige Entscheidung

über den Widerspruch des Beirats nur noch im Unterausschuss des Kreistags statt. Diese Entschärfung des Einspruchsrechts der Naturschutzbeiräte hat dem Naturschutz erheblich geschadet.

## Sachkundige Bürger/Einwohner beim Planungs- und Umweltausschuss des Gemeinderats und des Kreistags

(§ 58 der Gemeindeordnung NRW; § 41 der Kreisordnung NRW)

Die Rechtsgrundlagen unterscheiden hier zwischen Einwohnern (die in der Gemeinde bzw. dem Kreis wohnen) und Bürgern (die bei der Kommunalwahl wahlberechtigt sind). Zur Vorbereitung und Entlastung der Plenarsitzungen werden vom Gemeinderat bzw. Kreistag Ausschüsse gebildet, deren Mitgliedschaft sich nicht auf Mandatsträger beschränkt. Als Mitglieder mit beratender Stimme können den Ausschüssen volljährige sachkundige Einwohner angehören, die nach einem ziemlich umständlichen, aber eindeutigen Wahlverfahren zu wählen sind. Fraktionen, die in einem Ausschuss nicht vertreten sind, dürfen in diesen Ausschuss ein Ratsmitglied oder einen sachkundigen Bürger mit beratender Stimme entsenden. Zu Mitgliedern von Ausschüssen können außer den Ratsmitgliedern auch sachkundige Bürger bestellt werden. Diese sind aber nicht verpflichtet, die ehrenamtliche Tätigkeit zu übernehmen. Die Anzahl der sachkundigen Bürger darf in keinem Ausschuss so groß sein wie die Anzahl der in diesem Ausschuss tätigen stimmberechtigten Rats-/Kreistagsmitglieder. Wenn in einer einzelnen Ausschusssitzung festgestellt wird, dass nicht genügend Ratsmitglieder anwesend sind, ist dieser Ausschuss nicht beschlussfähig.

Die Chancen zur erfolgreichen Interessenvertretung des Naturschutzes sind beim Einsatz sachkundiger Einwohner auf Gemeindeebene im Vergleich zu anderen Formen der Beteiligung am größten. Die Stärke der sachkundigen Einwohner beruht auf ihrer Unabhängigkeit, die ihnen die Möglichkeit gibt, ihr Engagement und ihre Kenntnisse unverfälscht und

ungehindert einzubringen. Die sachkundigen Bürger sind dagegen in der Regel von einer Partei abhängig. Die sachkundigen Einwohner profitieren vor allem in kleineren Gemeinden von ihrer persönlichen Bekanntschaft mit den Ratskandidaten und damit ihrer Nähe zu den kommunalen Entscheidungsträgern (Fast alle kennen sich seit der Schulzeit und duzen sich) sowie von der Präsenz vor Ort und damit den kurzen Wegen zu Besichtigungsterminen der Lokalpresse bei ohnehin bekannten zur Beratung anstehenden Objekten und Maßnahmen. Die auf Gemeindeebene gegebene Präsenz der Rats- und Ausschussmitglieder ist im Übrigen auf Kreisebene wegen der größeren Entfernungen eingeschränkt.

## Beratende Mitglieder der Regionalräte

(§ 8 Landesplanungsgesetz NRW)

Die stimmberechtigten Mitglieder der Regionalräte werden im Wesentlichen von den Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise des jeweiligen Regierungsbezirks gewählt. Ich habe sie daher hier zur kommunalen Ebene gerechnet. Für jeden Regionalrat werden von den stimmberechtigten Mitgliedern insgesamt 9 beratende Mitglieder berufen; darunter befindet sich ein Vertreter der anerkannten Naturschutzverbände.

Von allen Naturschutz-Interessenvertretern werden die beratenden Mitglieder der Regionalräte am umfangreichsten und detailliertesten zur Vor- und Nachbereitung der Plenar- und der Ausschusssitzungen informiert. Die Menge an gedrucktem Papier für die einzelnen Tagesordnungspunkte jeder Sitzung ist so groß, dass sie ehrenamtlich nur mit Hilfe ortskundiger Naturschützer und mit Unterstützung des Landesbüros der Naturschutzverbände NRW bewältigt werden kann. Um wenigstens bei den Sitzungsprotokollen – in jedem Jahr gibt es vier Plenarsitzungen mit je drei Ausschusssitzungen – eine Vereinfachung zu erreichen, hat die Bezirksregierung Düsseldorf als Geschäftsstelle der Regionalplanung von ihrem Regionalrat beschließen lassen, dass anstelle der bisherigen Verlaufsprotokolle (mit vollständiger Wiedergabe jedes Wortbei-

trages) nur noch ein Ergebnisprotokoll (mit Beschränkung auf die Abstimmungsergebnisse und die Nennung der Namen der Redner ohne Hinweis auf den Inhalt der Rede) erstellt wird. Als weitere Vereinfachung beschloss der Regionalrat Düsseldorf, dass die meisten im Planungsausschuss vorbereiteten Tagesordnungspunkte in der anschließenden Plenarsitzung ohne jede Diskussion nur noch beschlossen werden. Ich habe versucht diese beiden „Geschäftsführungsbeschlüsse“ zu verhindern, weil ich zwar sowohl im Planungsausschuss als auch in der Plenarsitzung anwesend war, aber meine Stellungnahme nur im Ausschuss vortragen konnte, so dass die nicht im Ausschuss anwesenden Regionalratsmitglieder ohne Kenntnis meiner Ausführungen abstimmen mussten. Um meiner Kritik Nachdruck zu geben habe ich – ohne die Zustimmung des Regionalrats abzuwarten – meine im Ausschuss vorgetragenen Redebeiträge vollinhaltlich allen Regionalratsmitgliedern zugesandt. Außerdem habe ich in der Regionalratssitzung mein Statements vor der Abstimmung wiederholt. Der Regionalrat nahm meine Regelwidrigkeit ohne Widerspruch hin. Ich strebe solche Demonstrationen nicht an; sie sind aber manchmal unvermeidbar, um den Naturschutz aus der schweigenden Mehrheit der anderen beratenden Mitglieder herauszuheben.

## Jagdbeirat

(§ 51 Landesjagdgesetz NRW)

Bei jeder unteren Jagdbehörde (das heißt bei jedem Kreis und jeder kreisfreien Stadt) wird ein Jagdbeirat gebildet. Unter den zwölf Mitgliedern des Jagdbeirats befinden sich ein „Vertreter des Naturschutzes“, der von den in Nordrhein-Westfalen gesetzlich anerkannten Naturschutzverbänden „gemeinsam“ „entsandt“ wird. Damit müssen sich die Naturschutzverbände auf eine Person einigen, die aber weisungsgebunden bleibt und jederzeit von den Verbänden zurückgezogen werden kann. Neben dem Jagdbeirat gibt es noch die Position des vom Jagdbeirat aus seiner Mitte gewählten Jagdberaters, der der eigentliche bei Entscheidungen laufend mitwirkende

Partner der Jagdbehörde ist. Der Jagdbeirat wird dann nur noch unbestimmt „in allen grundsätzlichen Fragen“ gehört. Die Jagdbeiräte haben damit außer der Wahrnehmung der Interessen des sie entsendenden Verbandes keine Befugnis. Dementsprechend sind die jährlich nur einmal stattfindenden Sitzungen meistens sehr kurz. Um den Aufwand für die Sitzung überhaupt zu rechtfertigen, wird der Beirat von der Behörde konsultiert, wenn die Behörde über einen Antrag eines Grundeigentümers auf Entlassung seines Grundstücks von der Bejagungspflicht zu entscheiden hat und dieser Antrag mit der generellen Ablehnung der Jagd „aus ethischen Gründen“ begründet wird. Ich habe im Jagdbeirat des Kreises Mettmann die Behandlung dieses Tageordnungspunktes abgelehnt und mich dabei durch einen Beiratsbeschluss unterstützen lassen, weil ich dem Beirat die Diskussion über die ethische Motivation der Jagd ersparen wollte. Auch wenn der Jagdbeirat eigentlich überflüssig geworden ist, ist die Konstruktion eines sachverständigen Jagdberaters mit einem Interessen vertretenden Beirat auch aus der Sicht der Naturschutzbeiräte interessant. Bemerkenswert ist auch, dass der Beirat bei der Obersten Jagdbehörde (im Gegensatz zum Beirat bei der Obersten Naturschutzbehörde) als „Landesjagdbeirat“ nach wie vor existiert.

## Aufruf

Die Mitglieder der Naturschutzverbände können nach der Form und der Intensität ihres Naturschutzengagements auf fünf Stufen verteilt werden. Die Motivation der ersten (untersten) Stufe ist das Glücksgefühl, das der Vogelbeobachter zum Beispiel bei der Entdeckung einer seltenen Vogelart empfindet. Die zweite Stufe ist die systematische Sammlung von Beobachtungsdaten. Die erste und die zweite Stufe haben gemeinsam, dass sie „Outdoor-Aktivitäten“ darstellen und danach in der Regel gesundheitsfördernd sind. Die dritte Stufe ist die wissenschaftliche Auswertung der Beobachtungsdaten, das heißt Schreibtischarbeit mit Recherchen in Bibliotheken und Archiven bzw. bei Google und Wikipedia. Die vierte Stu-

fe ist die Verbandspolitik mit Schriftwechseln, Einzelgesprächen, Konferenzen, Präsentationen und Werbeaktionen. Die fünfte (oberste) Stufe ist die hier dargestellte persönliche Berufung zur gesetzlichen Interessenvertretung des Naturschutzes. Eine Rangfolge der fünf Stufen nach ihrer Wichtigkeit soll hier nicht aufgestellt werden; die gesetzliche Interessenvertretung wirkt aber bei der Bearbeitung der rechtlichen Grundlage des Naturschutzes und der Umsetzung der allgemeinen Grundlagen in die Verwaltungspraxis mit. Der Beitrag des persönlich berufenen ehrenamtlichen Verbandsvertreters fördert nicht nur die Realisierung und dadurch Sichtbarmachung der geplanten Projekte und Maßnahmen, sondern demonstriert auch die Bedeutung des Ehrenamtes allgemein. Die Ehrenamtler erhalten damit eine besondere Verantwortung. Die mit der persönlichen Berufung verbundene Aufhebung der Anonymität ist keine Bloßstellung, sondern unterstreicht die öffentliche Anerkennung. Um der Bedeutung des gesetzlichen Ehrenamtes für den Naturschutz gerecht zu werden, müssen für alle Positionen geeignete Naturschutzvertreter zur Verfügung stehen, die neben ihrer Qualifikation auch die notwendige Zeit für die Teilnahme an den Sitzungen aufbringen können.

Ich hoffe, dass ich mit diesem Plädoyer für die ehrenamtliche gesetzliche Naturschutz-Interessenvertretung die Bereitschaft zur Übernahme eines solchen Amtes geweckt und gefördert habe. Erwähnt sei hier noch, dass für die beschriebenen Tätigkeiten durch die zuständige Behörde Kostenerstattung (Fahrtkosten und gegebenenfalls Verdienstaussfall) für die Teilnahme an den Sitzungen erfolgt.

*1 Der Autor Prof. Dr. Wolfgang Gerß, Professor (im Ruhestand) für Soziologie an der Universität Duisburg-Essen und der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, war in den Jahren 1985 bis 2010 Vorsitzender des Landschaftsbeirats des Kreises Mettmann, von 1986 bis 2007 Vorsitzender des Landschaftsbeirats des Umweltministeriums NRW und gehörte von 1988 bis 2011 dem geschäftsführenden Vorstand des NABU-Nordrhein-Westfalen an. Der vorliegende Beitrag ist bereits Ende des Jahres 2020 entstanden.*

*Anschrift des Verfassers:*

*Prof. Dr. Wolfgang Gerß*

*Eifelstraße 14, 42579 Heiligenhaus*

*E-Mail: w.gerss@nabu-nrw.de*



Neues Wohngebiet im Bereich Straberger Weg in Köln (Foto: S. von Kampen).

## Flächenverbrauch und Raumplanung: Derzeit kein gutes Team in NRW!

In NRW werden derzeit fast alle Regionalpläne neu aufgestellt: für das Gebiet des Regionalverbands Ruhr sowie für die Regierungsbezirke Detmold (Regionalplan Ostwestfalen-Lippe) und Arnsberg mit dem Teilplan Märkischer Kreis/Olpe/Siegen-Wittgenstein und Köln. Hier sind bereits Beteiligungen erfolgt und die Naturschutzverbände haben in sehr intensiver Zusammenarbeit umfassende und fundierte Stellungnahmen abgegeben. Die erste Offenlage für den Regionalplan Münsterland kommt in diesem Jahr.

Die Regionalpläne legen für bis zu 25 Jahre verbindlich fest, welche Raumnutzung auf welchen Flächen erfolgen soll: Siedlung, Freiraum, Rohstoffgewinnung und teilweise

Infrastruktur, u.a. mit Festlegungen zur energetischen Nutzung (Stichwort Erneuerbare Energien). So haben sie eine große Bedeutung für den Naturschutz: Sie weisen den Kommunen zu, in welchen Flächen die Siedlungsentwicklung stattfinden soll – diese Flächen können in der Bauleitplanung voll ausgeschöpft werden. Zum anderen stellen die Regionalpläne in ihrer Funktion als Landschaftsrahmenplan auch die Grundlage für die Ausweisung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten dar und setzen den Rahmen für den zukünftigen Biotopverbund.

Es ist erfreulich, dass die neue Landesregierung laut Koalitionsvertrag das Ziel, den Flächenverbrauch auf 5 ha pro Tag zu reduzieren, wieder in den Landesentwicklungsplan aufnehmen will, aus dem die Regionalpläne zu entwickeln sind. Dafür bedarf es allerdings einer Änderung des Plans, die für die in Aufstellung befindlichen Pläne wohl zu spät kommen wird. Die bisher vorgelegten Planentwür-

fe laufen dem Ziel zuwider und verstärken durch eine grundlegende Ausrichtung auf die Erhöhung der kommunalen Planungsfreiheiten, sprich Flächenverfügbarkeiten, die Flächenmangellage noch.

Allein für den Regierungsbezirk Köln wird im Planentwurf ein möglicher Siedlungsflächenverbrauch von 1,65 ha pro Tag festgelegt. Für den Strukturwandel im Rheinischen Revier sollen offenbar noch einmal 40 % Fläche hinzukommen. Für die Region Ostwestfalen-Lippe wird für eine möglichst große Auswahlkulisse ein Vielfaches, bis hin zum 16-fachen, des errechneten Bedarfs als Siedlungsbereich festgelegt. Damit werden diese Flächen dauerhaft den anderen dringlichen Raumnutzungen wie Klima- und Biodiversitätsschutz, aber auch für Erneuerbare Energien entzogen.

Das 5 ha-Ziel kann durch rein auf das flächensparende Ausschöpfen ausgewiesener Siedlungsbereiche, Baugebiete und Bauflächen beschränkte Maßnahmen<sup>1</sup> nicht erreicht werden. Das gilt umso mehr für das mittelfristige Ziel der „Netto-Null“, welches in der Biodiversitätsstrategie NRW verankert ist<sup>2</sup>. Anstatt immer neue und mehr Siedlungsbereiche auszuweisen, wäre es zielführend, dies eher zum Ausnahmefall werden zu lassen und grundlegend neue Konzepte für die Siedlungsplanung zu entwickeln. Hier spielen die

Regionalräte bzw. das Ruhrparlament als Beschlussorgane eine wichtige Rolle: sie könnten mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie die Siedlungsflächen in den Planentwürfen nochmal überdenken und z. B. eine zeitgemäße Wohndichte (Wohneinheiten/Hektar) festlegen, die zu deutlich weniger Flächenverbrauch führen könnte.

Zum Stand der Planungen und für den Abruf der Stellungnahmen siehe die Website des Landesbüros unter [www.lb-naturschutz-nrw.de](http://www.lb-naturschutz-nrw.de) > Aktuelle Meldungen und [www.lb-naturschutz-nrw.de](http://www.lb-naturschutz-nrw.de) > Fachthemen > Neue Regionalpläne für NRW > Stand der Planungen und Beteiligungen.

### Bundesraumordnungsplan für den Hochwasserschutz (BRPH)

Am 1. September 2021 ist der erste länderübergreifende Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz in Kraft getreten .

Der Raumordnungsplan soll den Hochwasserschutz verbessern und bundesweit vereinheitlichen. Obwohl der Plan sicherlich nicht der ganz große Wurf ist, ist er doch ein Schritt in die richtige Richtung.



Überschwemmtes Deichvorland am Rhein (Foto D. Jansen).

Es werden Regelungen getroffen unter anderem:

- ▶ zur Freihaltung bestehender und zukünftig notwendiger neuer Flächen, die bei Hochwasser überflutet werden können,
- ▶ zu Neubauten und Erweiterungsbauten in überschwemmungsgefährdeten Gebieten,
- ▶ zur Erhaltung des Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögens des Bodens insbesondere in den Hochwasserentstehungsgebieten,
- ▶ zu einem länderübergreifenden, auf die gesamte jeweilige Flussgebietseinheit bezogenen risikobasierten Ansatz zur Berücksichtigung von Sicherheits- und Schutzaspekten,
- ▶ zu einer Pflicht zur Prüfung der Auswirkungen des Klimawandels im Hinblick auf Hochwasserereignisse (z. B. durch Starkregen) bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der Siedlungsentwicklung,
- ▶ zum Schutz von Anlagen von nationaler oder europäischer Bedeutung (Kritische Infrastrukturen).

Alle öffentlichen Stellen sind verpflichtet, die im Raumordnungsplan formulierten Ziele und Grundsätze zu beachten. Die Ziele sind verbindlich, Grundsätze müssen in die Abwägungsentscheidungen der Genehmigungs- oder Planungsbehörden einfließen.

Die Vorgaben des Raumordnungsplanes sind vor allem für die Regionalplanung und die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bauleitplänen von Bedeutung, aber auch für Planfeststellungsverfahren z. B. beim Straßenbau.

Nun wird es darauf ankommen, wie die Kommunen, Regionalplanungsbehörden und sonstige Genehmigungsbehörden die Regelungen umsetzen. Die Naturschutzverbände können dabei unterstützen und im Rahmen der verbandlichen Stellungnahmen die Berücksichtigung der Regelungen einfordern.

*1 Beispiel: Eckpunktepapier der Landesregierung „Maßnahmenpaket intelligente Flächennutzung“, September 2020, abrufbar unter [www.land.nrw/pressemitteilung/platzsparend-intelligente-und-effiziente-flaechenentwicklung](http://www.land.nrw/pressemitteilung/platzsparend-intelligente-und-effiziente-flaechenentwicklung).*

*2 Abrufbar unter [www.umwelt.nrw.de](http://www.umwelt.nrw.de) > Naturschutz > Natur > Biologische Vielfalt und Biodiversitätsstrategie NRW.*

*3 vgl. den Anlageband zum Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 57 vom 25. August 2021, Link und nähere Informationen finden sich auf der Website des Bundesinnenministeriums unter [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de) > Presse > alle Meldungen > Heimat und Integration > Meldung vom 2.9.2021.*

## Veranstaltungen & Termine



25. Februar 2023 | Oberhausen und  
23. September 2023 | Oberhausen

### Mitwirken kann jede\*r – Steigen Sie ein!

Jede Stellungnahme ist eine „gute“ Stellungnahme – um auf erkennbare Naturschutzkonflikte hinzuweisen, sind keine vertieften Fachkenntnisse erforderlich. Mit jeder neuen Stellungnahme und dem Austausch mit den weiteren lokalen Verfahrensbearbeiter\*innen wächst der Wissensschatz in Sachen Beteiligung und macht Sie selbst zu Expert\*innen.

Das Seminar zeigt grundlegend auf, in welchen Fällen die Naturschutzverbände beteiligt werden, wie ein Beteiligungsverfahren abläuft und wie die Mitwirkung in Zusammenarbeit mit dem Landesbüro organisiert ist. Sie lernen die praktische Tätigkeit sowie zentrale Hilfsmittel kennen.



15. März 2023 | Online-Veranstaltung und  
18. Oktober 2023 | Online-Veranstaltung

### Wissen macht stark – Zugang zu Umweltinformationen\*

Die Umweltinformationsgesetze (UIG) räumen der Öffentlichkeit den freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen ein. Dies fördert umweltpolitische Diskurse innerhalb der Gesellschaft, dient der Kontrolle der Verwaltungen und erhöht die Transparenz von Verwaltungshandeln – ein wichtiges Werkzeug für die Arbeit der Naturschutzverbände.

Der Infonachmittag vermittelt die rechtlichen Grundlagen dazu. Sie üben den sicheren Umgang mit dem UIG anhand von Beispielen sowie regelmäßig auftretenden Fragen und Problemen.

20. April 2023 | Online-Veranstaltung und  
17. August 2023 | Online-Veranstaltung

### Wo finde ich was – Umweltinformationen im Internet\*

Segen und Fluch zugleich: Aus der Flut an digital zur Verfügung stehenden Informationsmöglichkeiten stellen wir Ihnen einige wichtige, auch von uns im Landesbüro regelmäßig genutzte Zugänge, Portale sowie Datenbanken und deren Handhabung vor. Sie können Ihnen bei Ihrer Arbeit im Rahmen der Verbandsbeteiligung dabei helfen, die Planungen aus Naturschutzsicht zu beurteilen, grundlegende Zusammenhänge und Hintergründe zu verstehen sowie rechtliche Grundlagen und Informationen zu laufenden Verfahren zu finden.

10. Juni 2023 | Oberhausen  
**Bauleitplanung –  
 Einmischen angesagt\***

Die Bauleitplanung liegt nach der Zahl der jährlich abgegebenen Stellungnahmen vielen von Ihnen am Herzen. Das ist gut so – angesichts des hohen Flächenverbrauchs mit oftmals erheblichen Umweltauswirkungen. Daher widmet sich der Workshop nun schon zum wiederholten Male den rechtlichen und fachlichen Grundlagen inklusive der Beteiligungsmöglichkeiten und zeigt wichtige Naturschutzthemen auf.

Gemeinsam erarbeiten wir diese anhand eines Praxisbeispiels bis hin zu konkreten Festsetzungsmöglichkeiten. Sie lernen Hilfsmittel und Informationsgrundlagen kennen und wenden diese an.



18. November 2023 | Oberhausen  
**Artenschutz – Halb so wild?\***

Mittlerweile werden in fast jedem Beteiligungsverfahren die Belange des Artenschutzes geprüft. Vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen (sogenannte CEF-Maßnahmen) sollen regelmäßig dafür sorgen, dass artenschutzrechtliche Verbote nicht eintreten.

Dies wirft in der Praxis viele Fragen auf: Für welche Arten sind Maßnahmen erforderlich? Welche Maßnahmen sind geeignet? Wann muss die Maßnahme wirksam sein und wer kontrolliert das? Im Rahmen des Workshops bearbeiten wir diese Fragen intensiv mit Ihnen und stellen nützliche Informationsgrundlagen vor.

**AKTUELLE INFORMATIONEN**  
 zu den Veranstaltungen des Landesbüro der Naturschutzverbände NRW unter [www.lb-naturschutz-nrw.de](http://www.lb-naturschutz-nrw.de) »Veranstaltungen; Informationen werden auf Wunsch gerne zugesandt.



\*Diese Veranstaltungen richten sich an die Verfahrensbearbeiter\*innen von NABU, BUND und LNU.



Träger des Landesbüro der Naturschutzverbände NRW

