



Stellungnahme des NABU-Bundesverbands zu den Eckpunkten einer Windenergie-an-Land-Strategie (vom März 2023)



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

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

Die vorliegenden „Eckpunkte einer Windenergie-an-Land-Strategie“ (im Folgenden Entwurf genannt) umreißen gesetzliche und untergesetzliche Maßnahmen aus 12 Handlungsfeldern, die zu einer weiteren Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie beitragen sollen. Diese plant das Wirtschaftsministerium umzusetzen bzw. anzustoßen.

Im Folgenden nimmt der NABU ausführlich zu dem Entwurf Stellung.

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

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

Lobby-Registernummer: R001667

Ökologische Schutzstandards erhalten

Im einleitenden Text des Eckpunktepapiers wird an das ausdrücklich im Koalitionsvertrag festgehaltene Ziel erinnert, Hemmnisse beim Ausbau der Windenergie auszuräumen, ohne ökologische Schutzstandards abzubauen. Darüber hinaus wird das Prinzip der Naturverträglichkeit erwähnt. Entgegen der Aussage der Einleitung waren insbesondere die Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) aus dem Oster- und Sommerpaket nicht naturverträglich, sondern haben stattdessen einseitig den Arten- und Naturschutz abgeschwächt. Gleichzeitig ist die Beschleunigungswirkung dieser einseitigen Strategie sehr fraglich. Aus Sicht des NABU ist es daher erfreulich, dass viele der im Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen endlich die wirklichen Hemmnisse der Beschleunigung in einem ganzheitlichen Ansatz adressieren.

Nichtsdestotrotz sollten einige Maßnahmen noch ergänzt und angepasst werden und Aspekte bei der konkreten gesetzlichen Verankerung beachtet werden, um die Naturverträglichkeit zu gewährleisten. Dies betrifft insbesondere die folgenden Maßnahmen.

Die **Verankerung dauerhafter Erleichterungen in ausgewiesenen Gebieten** in ihrer jetzigen Ausgestaltung in Form der EU-Notfallverordnung bzw. dem § 6 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes ist aus naturschutzfachlicher Sicht abzulehnen. Ein komplettes Abwenden von der etablierten, gestuften Prüflinien von strategischer Umweltprüfung (SUP) auf Raumplanungsebene und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und artenschutzrechtlicher Prüfung auf Ebene der Genehmigung kann nur unter bestimmten Voraussetzungen naturverträglich erfolgen: Die Datengrundlage für Artvorkommen windenergiesensibler Arten muss verbessert werden (für Details s. die folgenden Kapitel), in naturschutzfachlich sensiblen Gebieten muss die Ausweisung von Windenergiegebieten ausgeschlossen sein und die Anforderungen an die SUP sind so anzupassen, dass der Artenschutz mit hinreichender Tiefe geprüft wird. Letzteres ist für eine weitere Maßnahme des Entwurfs essenziell. Es ist anzunehmen, dass die „**Konkretisierung der Berücksichtigung des Artenschutzes in der Planung**“ auf die Nutzung der Ermächtigungsgrundlage gemäß § 9a Absatz 2 BauGB sowie § 8 Abs. 5 ROG zur Festlegung der Anforderungen an eine SUP abzielt. An dieser Stelle sei der Hinweis gegeben, dass ein Hochzonen der Artenschutzprüfung auf die Ebene der Flächenausweisung, welches – wie bereits erwähnt - zwingende Voraussetzung für einen Entfall der UVP und Artenschutzprüfung sein muss, hochgradig komplex und schwer umsetzbar ist, da in Unkenntnis näherer Details der kommenden Vorhaben der gesamte Planungsraum auf Konflikte hin überprüft werden muss. Statt weiter den Weg der Beschneidung etablierter Prüfungen zu verfolgen, der nicht zu einer Beschleunigung führen wird, wie ein Gutachten der Wissenschaftsplattform Klimaschutz¹ gezeigt hat, sollten daher die bestehenden Prüfungen gemäß fachwissenschaftlicher Erkenntnisse standardisiert werden.

Entscheidend für die Naturverträglichkeit und den Beschleunigungseffekt solcher Standardisierungen ist, dass sie auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren. Im Zuge der im Entwurf aufgeführten **Konkretisierung der Anforderungen an die Habitatpotenzialanalyse (HPA)** müssen daher Erkenntnisse zu der Aussagekraft von HPAs einfließen. Sie sind nur für einige Arten aussagekräftig² und auch Topografie sowie Habitatakonstellation können einen Einfluss auf die Anwendbarkeit haben. So kann in einigen Fällen keine verlässliche Aussage über das signifikant erhöhte Tötungsrisiko des betroffenen Individuums gemacht werden. Dann sollte zwingend eine Raumnutzungsanalyse durchgeführt werden.

¹ Römling (2023): Analyse der Ursachen von Verzögerungen von Planungs- und Zulassungsentscheidungen für Erneuerbare Energien-Anlagen. Studie im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz. Berlin. Abrufbar [hier](#) (insbesondere Seite 50).

² Vgl. hierzu KNE (2023): Anfrage Nr. 337 zu Habitatpotenzialanalyse und artspezifischer Habitatbindung. Aktualisierte Antwort vom 06.01.2023. Abrufbar [hier](#).

Auch die geplante **Verankerung bzw. Prüfung von Standardisierungen von Erfassungsmethoden, artenschutzrechtlichen Prüfungen und Schutzmaßnahmen für Fledermäusen sowie probabilistische Methoden** müssen wissenschaftlich untersetzt sein. Etablierte und gut funktionierende Maßnahmen, wie beispielsweise Abschaltungen von Windenergieanlagen für Fledermäuse, sollten beibehalten werden. Wird das BNatSchG zur Verankerung der geplanten Standardisierungen erneut geändert, sollte die Gelegenheit genutzt und die im Zuge des Oster- und Sommerpakets festgelegten Standardisierungen an etablierten Fachstandards ausgerichtet werden. Beispielhaft sei dafür die Erweiterung des Anhangs I der kollisionsgefährdeten Arten um die Arten auf der Liste des sogenannten Helgoländer Papiers³ genannt.

Sofern kurzfristig weitere Flächen für den Ausbau durch die **zusätzliche Ausweisung und Privilegierung auf Flächen entlang von Autobahnen und Schienen** mobilisiert werden sollen, ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass man hier vorbelastete Gebiete in den Blick nimmt. Das darf jedoch nicht dazu führen, dass die Steuerungswirkung durch die räumliche Planung entfällt und die Systematik des Windenergieflächenbedarfsgesetzes und der neuen Regelungen im Baugesetzbuch durchbrochen wird. Während ein Ausbau innerhalb belasteter Gebiete denkbar ist, darf kein Freifahrtsschein für einen Ausbau auf daran angrenzende Gebiete erteilt werden. Daher sollten Flächen in Industrie- und Gewerbegebieten zusätzlich ausgewiesen und privilegiert werden können, nicht aber Flächen in der Nähe dieser Gebiete – wie momentan im Entwurf vorgesehen, da diese nicht zwingend vorbelastet sein müssen. Bei der Nutzung von **Flurbereinigungsverfahren und der Verpflichtung öffentlicher Stellen, ungenutzte Flächen und öffentliche Forste** für den Ausbau der Windenergie bereitzustellen gilt es zu prüfen, ob diese Flächen nicht für den natürlichen Klimaschutz, Renaturierungsmaßnahmen oder Naturschutzmaßnahmen vorzusehen sind. Ein vorrangiger Zugriff für den Ausbau der erneuerbaren Energien in solchen Fällen wird der Biodiversitätskrise nicht gerecht.

Die geplante Verkürzung der bisher vorherrschenden langen Genehmigungszeiten ist grundsätzlich zu begrüßen. Die **Stichtagsregelung** ist dafür jedoch nur begrenzt geeignet, da es im Interesse der Akzeptanz vor Ort und der Naturverträglichkeit auf eine Sach- und Rechtslage ankommen muss, die möglichst aktuell ist und nicht künstlich auf einen lange zurückliegenden Zeitpunkt verlegt werden sollte. Wird sie tatsächlich eingeführt, muss gewährleistet sein, dass nachträgliche Anordnungen zum Schutz der Umwelt möglich bleiben. Nur so kann den gegebenen, real vorliegenden naturschutzfachlichen Bedingungen ausreichend Rechnung getragen werden. Bei der Verankerung der **Rechtsfolgen für die Überschreitung von Genehmigungsfristen** sollte nicht auf Genehmigungsfiktionen zurückgegriffen werden. Verstreicht eine Frist ohne Antwort der Behörde, führt dies nicht zu einer rechtssicheren Genehmigung für das Vorhaben. Stattdessen besteht die Gefahr einer nachträglichen langwierigen, komplizierten Anpassung des Vorhabens und der Nebenbestimmungen. Abgesehen davon löst eine solche Genehmigungsfiktion nicht das eigentliche Problem der langen Genehmigungszeiten. Der massive Personalmangel in den Behörden führt zu einer Überlastung und fehlenden Kapazitäten zur Bearbeitung der Anträge. Daher sollten zunächst die zuständigen Behörden mit qualifiziertem Personal aufgestockt werden. Die im Entwurf bereits erwähnten Projektmanager werden für die gewaltige Aufgabe des beschleunigten Ausbaus der Windenergie nicht ausreichen. Der **Pakt mit den Ländern** muss daher endlich konsequent und schnell vorangetrieben werden und Maßnahmen wie Umschichtung des Personals innerhalb der Behörden und Priorisierung der Bearbeitung verschiedener Projekte Teil des Paktes sein.

³ LAG VSW (2015): Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogellebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten. Abrufbar [hier](#).

Datenverfügbarkeit konsequent verbessern

Auch wenn es bei der weiteren Umsetzung noch viel zu beachten gibt, begrüßt der NABU, dass die Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie endlich in Form einer umfassenden Strategie vorangetrieben werden soll. Aus Sicht des Naturschutzes ist die erstmalige Erwähnung des Themas **Datenbereitstellung von artenschutzfachlichen Daten** in einem Ministeriumspapier positiv hervorzuheben. Bei den Daten zu Artvorkommen und Entwicklungen von windenergiesensiblen Arten bestehen noch massive Lücken. Dabei sind diese Daten nicht nur wichtig, um Beeinträchtigungen im Vorhinein abschätzen zu können, sondern auch um die Auswirkungen auf die Arten nach Errichtung und Inbetriebnahme der Anlagen im Blick zu behalten. Im Gegensatz zu anderen geplanten Maßnahmen bleibt der Entwurf an dieser Stelle sehr vage. Eine Konkretisierung ist dringend notwendig, um dieses wichtige Thema schnell und konsequent umzusetzen. Es sollte eine geeignete, verantwortliche Institution benannt werden, die das bundesweite Monitoring von windenergiesensiblen Arten, welches bereits in der Änderung des BNatSchG erwähnt wurde, innerhalb dieser Legislaturperiode entwickelt und erste Erfassungen beauftragt. Im weiteren Verlauf müsste auch die Zusammenführung der Daten, Auswertung und Ableitung politischer Handlungsempfehlungen in der Verantwortung der Institution liegen. Zusätzlich sollte die Verpflichtung der Bundesländer, Daten aus Gutachten zu beantragten Vorhaben zentral zusammenzuführen und öffentlich zugänglich zu machen, als konkrete Maßnahme benannt werden.

Weitere begrüßenswerte Maßnahmen aus Sicht des NABU sind die Erhöhung der Flächenpotenziale durch **Prüfung und Anpassung von Flächen für die zivile Luftfahrt und militärische Belange**. Dadurch wird das Risiko gemindert, dass naturschutzfachlich wertvolle Flächen aufgrund einer fehlenden Flächenverfügbarkeit für den Ausbau genutzt werden. Zusätzlich werden vorbelastete Flächen stärker in den Blick genommen. Ebenfalls positiv zu erwähnen sind die geplanten Verbesserungen im Hinblick auf weitere Umsetzungshindernisse, wie z. B. den **Schwerlasttransporten** und die **Möglichkeit der Länder ihre Flächenziele** vorzuziehen. Mit diesen Maßnahmen werden an wichtigen Hebel der Beschleunigung angesetzt.

Öffentlichkeitsbeteiligung stärken, betriebsbegleitendes Monitoring festlegen

Trotz des großen Umfangs an Maßnahmen fehlen im Entwurf einige grundlegend wichtige Schritte, die zur Umsetzung eines beschleunigten, naturverträglichen Ausbaus der Windenergie notwendig sind. So taucht das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung in den Planungs- und Genehmigungsverfahren bisher gar nicht auf. Eine frühzeitige Einbindung der relevanten Stakeholder, insbesondere der Naturschutzverbände steigert nicht nur die Akzeptanz der Projekte, sondern ermöglicht es auch potenzielle Konflikte mit dem Natur- und Artenschutz frühzeitig zu erkennen und gemeinsam naturverträgliche Lösungen zu finden. Daher sollte im Eckpunktepapier ergänzt werden, dass die rechtliche Verankerung einer frühzeitigen, verbindlichen Einbindung der Stakeholder vorangetrieben wird. Gesetzlich könnte dies beispielsweise dadurch umgesetzt werden, dass die nach § 63 BNatSchG, § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannten Umweltverbände in den Verfahren wie Träger öffentlicher Belange behandelt werden.

Für eine weitere Verbesserung der Datengrundlage und um Auswirkungen des großflächigen und stark beschleunigten Ausbaus im Blick zu behalten, braucht es ein betriebsbegleitendes Monitoring windenergiesensibler Arten. In anderen Ländern, z. B. Frankreich und Israel sind solche Monitorings bereits gesetzlich vorgeschrieben. Aus den dabei gewonnenen Daten können Erkenntnisse abgeleitet werden, insbesondere zu Fragen bzgl. Kollisionsrisiken und konkreten Verhaltensweisen gegenüber den Anlagen. Um das zu ermöglichen, sollten die Daten zentral zusammengeführt und öffentlich zugänglich gemacht werden.

Ergänzend sei noch auf einen Punkt hingewiesen, der nicht direkt in dem Entwurf Einzug erhalten muss, aber immer im Zuge der Beschleunigung des Ausbaus der Windenergie mit vorangetrieben werden sollte. Wie alle baulichen Anlagen nehmen auch Windenergieanlagen Fläche in Anspruch und beeinträchtigen Arten und Lebensräume. Angesichts der dramatischen Situation der Naturkrise müssen daher ebenso wie für die Windenergie Flächen für den Naturschutz gesichert und die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen beschleunigt werden.

Berlin, 11.04.2023