

Positionspapier Windkraft onshore

Stand 03-2022

Präambel

Der von der Bundesregierung beschlossene Ausstieg aus der Atomenergie und den fossilen Energieträgern sowie die Umsetzung der Pariser Klimaschutzziele werden vom Deutschen Rat für Vogelschutz (DRV) begrüßt. Der schnelle Klimawandel stellt mittel- bis langfristig vermutlich auch für einen Teil der heimischen Arten eine ernstzunehmende Gefährdung dar, die einer Reihe von Vogelarten in Deutschland zum Verhängnis werden könnte. Gleichzeitig hat sich aber herausgestellt, dass auch die Gegenstrategien und Anpassungen an den Klimawandel teils gravierende negative Auswirkungen auf viele Arten haben, insbesondere der Übergang zu alternativen Energiequellen.

Um beide genannten Gefährdungen angemessen zu berücksichtigen, setzt sich der DRV für eine „naturverträgliche Energiewende“ ein, bei der es gelingen muss, sowohl eine Energieversorgung aus erneuerbaren Energien zu erreichen, als auch den Artenschutz zu gewährleisten. Maßnahmen zu Klima- und Artenschutz müssen daher bei allen künftigen Bemühungen eine Einheit bilden! Nur dann kann tatsächlich von Nachhaltigkeit ausgegangen werden. Beim weiteren Ausbau der regenerativen Energien fordert der DRV, dass die Berücksichtigung und der Schutz der Vogelwelt stellvertretend für die Artenvielfalt insgesamt eine herausragende Rolle spielen.

Die Energiewende erfordert unter dem absoluten Vorrang von Effizienzsteigerung und Einsparung besondere Anstrengungen - nicht nur bei der Gewinnung von Energie, sondern auch in den Themenfeldern Verkehr, Wärmedämmung von Gebäuden, industrielle Produktion und Landwirtschaft. Besonders große Anstrengungen müssen zum Schutz und zur Inwertsetzung natürlicher CO₂-Senken unternommen werden. Die enormen Senken-Potentiale von Feuchtgebieten/-wiesen, Mooren, älteren Laub- und Mischwäldern sowie humosen Böden müssen viel stärker genutzt werden als bisher, vor allem durch eine Optimierung des Wasserhaushaltes und eine angepasste Nutzung bis hin zur „Nicht-Nutzung“ von Wäldern („Urwald“ aus zweiter Hand). Dies würde nicht nur dem Klimaschutz dienen, sondern auch deren Bedeutung als Lebensraum für zahlreiche Tier- und Pflanzenarten stärken. Der Artenschutz wirkt insofern nicht, wie vielfach zugespitzt darstellt, vornehmlich als Hemmnis der Energiewende, sondern kann positive Entwicklungen fördern und gleichzeitig davon profitieren.

Bei der regenerativen Energiegewinnung kommt neben Photovoltaik, Biomasse, Geothermie und Wasserkraft der Windkraft eine wichtige Rolle zu. Ziel ist es, auch mit Hilfe der Windenergie die CO₂-Reduktionsziele des Pariser Abkommens einzuhalten, ohne dabei die internationalen Ziele des Artenschutzes zu gefährden. Um eine effiziente, nachhaltige und naturverträgliche Umsetzung der Windkraftausbauziele auf nationaler Ebene zu gewährleisten, sind politische Rahmenbedingungen nötig, die die Einhaltung des europäischen Gesetzesrahmens, insbesondere der NATURA-2000-Vorgaben auf allen behördlichen (Entscheidungs-)Ebenen sicherstellen. Es bedarf einer überregionalen Betrachtung der Situation, die die verschiedenen von der Windkraft tangierten Belange sachgerecht berücksichtigt. Dabei ist nicht nur das Kollisionsrisiko für Vögel und Fledermäuse zu berücksichtigen, sondern auch der

Der DRV ist der Dachverband behördlicher und gemeinnütziger Organisationen in Deutschland, die sich für den Schutz der Vögel und ihrer Lebensräume einsetzen. Daher sieht er sich als Expertenorganisation, die zu aktuellen, übergreifenden und bundesweiten Fragestellungen beim Vogel- und Lebensraumschutz beratende Funktion übernimmt, somit auch z.B. Belastungsgrenzen für betroffene Vogelarten bzw. -populationen aufzeigen möchte.

Verlust bzw. die Entwertung von Lebensräumen sowie Barrierewirkungen und andere Einflüsse. Dazu gehören z.B. mögliche sekundäre Effekte wie geänderte Prädationsverhältnisse durch die Wegeerschließung oder Flächenverlust für Gänse, Schwäne und Kraniche mit dem Ergebnis vermehrter Fraßschäden auf den verbleibenden Flächen. Die kollisionsbedingte Mortalität von einigen langlebigen Vogel- und Fledermausarten mit geringem Reproduktionspotenzial hat aus populationsbiologischer Sicht bereits ein kritisches Ausmaß erreicht.

Der DRV lehnt eine Aufweichung des geltenden europäischen und nationalen Artenschutzrechts zugunsten eines schnelleren Ausbaus der Windenergie ebenso strikt ab, wie eine Einschränkung der Beteiligungsmöglichkeiten von Verbänden in den Genehmigungsverfahren. Änderungen des nationalen Rechts wären mit hoher Wahrscheinlichkeit EU-Rechtswidrig und würden früher oder später vor Gericht gekippt und damit zu erhöhter Rechts- und Planungsunsicherheit führen. Änderungen des EU-Rechts hätten drastische und zum Teil schwer vorhersehbare negative Auswirkungen auf viele andere Aspekte des Artenschutzes. Stattdessen muss und kann eine Lösung des Konfliktes zwischen Artenschutz und Windenergieausbau innerhalb des geltenden Artenschutzrechts gefunden werden.

Positionen und Forderungen des DRV

1. Als windkraftsensible Arten sind nach derzeitigem Kenntnisstand mindestens die im „Helgoländer Papier“¹ gelisteten Arten anzusehen.
2. Für die Vermeidung von Artenschutzkonflikten bei der Planung von Windkraftanlagen (WKA) hat die sorgfältige Standortwahl eine zentrale Bedeutung. Trotz aller Bemühungen um andere konfliktmindernde Maßnahmen ist dies internationaler Konsens.
3. Dabei sind nach geltendem Recht im Rahmen einer artenschutzrechtlichen Prüfung die Risiken für die potenziell betroffenen Arten individuenbezogen zu bewerten. Nur im Falle der Ausnahmeprüfung nach § 45 BNatSchG ist die mögliche Beeinträchtigung des Erhaltungszustands (EHZ) der betroffenen Population zu berücksichtigen. Gemäß EuGH-Rechtsprechung darf eine Ausnahmegenehmigung den EHZ nicht nur nicht verschlechtern, sondern auch das Erreichen eines günstigen EHZ nicht behindern. Als Voraussetzung dafür fordert der DRV eine einheitliche fachlich valide Definition des „Günstigen Erhaltungszustands von Populationen“, die auf regionaler, nationaler und EU-Ebene anwendbar ist. Fachlicher Ausgangspunkt dieser Diskussion sollte der bestehende Methodenvorschlag zur Definition und Ermittlung des günstigen EHZ durch das dafür von der EU-Kommission beauftragte Fachkonsortium sein².
4. Bei der Einzelfallplanung von WKA sind aus Sicht des Vogelschutzes die Abstandsempfehlungen der LAG-VSW („Helgoländer Papier“) als aktuelle Fachkonvention anzuwenden. Es gibt bisher keine fachlich besser begründeten Alternativen. Jegliche Aktualisierung dieser Bewertungsgrundlage für das signifikant erhöhte Tötungsrisiko muss fachlich mindestens so gut begründet sein wie das Helgoländer Papier. Politisch oder wirtschaftlich motivierte Verringerungen fachlich begründeter Abstände sind abzulehnen.

¹ Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG VSW) (2014): Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogellebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten (Stand April 2015). Ber. Vogelschutz 51: 15–42.

² Bijlsma et al. (2018): Defining and applying the concept of Favourable Reference Values for species and habitats under the EU Birds and Habitats Directives. Verfügbar unter <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/platform/documents/TechnicalReport-FRVs%20October2018.pdf>

5. Wichtigstes Mittel zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf windenergiesensible Vogel- und andere Tierarten ist die regionalplanerische Festlegung von Windkraft-Eignungsgebieten mit Ausschlusswirkung für andere Gebiete. Bei deren Abgrenzung sind die Belange des Arten- und Naturschutzes von vornherein zu berücksichtigen. Die Privilegierung der Windenergie im Außenbereich gemäß § 35 BauGB ist damit nicht mehr notwendig und in der Konsequenz abzuschaffen. Aus Artenschutzsicht ist eine Konzentration von Windrädern an wenigen konfliktarmen Standorten ungleich besser als eine große Streuung kleinerer Windparks oder gar Einzelanlagen.
6. Von der Windkraft sind aus Sicht des Vogelschutzes folgende Gebiete auszuschließen:
 - Nationalparke, Naturschutz- und Natura2000-Schutzgebiete inkl. der sich aus den NATURA-2000-Richtlinien und den Abstandsempfehlungen der LAG-VSW ergebenden Puffer. Diese Schutzgebiete stellen die prädestinierten Vorrangflächen für den Vogelschutz dar.
 - Großräumige Dichtezentren windkraftsensibler Vogelarten inklusive für den Vogelzug bedeutsame Räume (Zugkorridore, Rastgebiete) und Vernetzungskorridore, letztere insbesondere für Arten, die Metapopulationen bilden, wie Großtrappe oder Raufußhühner.
 Diese Gebiete haben eine Schlüsselfunktion für die Populationsdynamik gefährdeter Arten.
7. Bei der Planung einer WKA muss belegt werden, dass das Tötungsrisiko an einem geplanten Standort für die betroffenen Arten nicht signifikant erhöht wird! Es darf nicht zu einer Umkehr der Beweislast kommen! Dafür wird die Einführung eines nachvollziehbaren Maßstabs (bundes- oder landesweit) empfohlen, um Willkür bei der Bewertung der Signifikanz des Tötungsrisikos zu vermeiden.
8. WKA bzw. Windparks werden stets als Einzelfall überprüft. Je mehr WKA oder Einzelanlagen es aber in einer Region gibt, umso mehr sind dort ggf. flächig verbreitete Arten (z.B. Rotmilan) oder Zugrouten durch Summationseffekte betroffen, die in der Regelprüfung nicht berücksichtigt werden - durch zusätzliche Schlagopfer in benachbarten Windparks oder in Kombination mit Verlusten an Freileitungen und Straßen. Auch die Verknappung von Nahrungsflächen und Brutplätzen oder der geringere Bruterfolg neu verpaarter Vögel nach Kollisionsverlusten tragen zu kumulativen Wirkungen bei.

Um sicherzustellen, dass Einzelgenehmigungen auch in ihrer Summe keine negativen Auswirkungen auf die betroffenen Populationen haben, muss der Schwellenwert für die Beurteilung des signifikant erhöhten Tötungsrisikos unter Berücksichtigung von Summationseffekten auf regionaler Ebene ermittelt werden. In der Summe dürfen keine negativen Auswirkungen auf die betroffenen Populationen auftreten. Eine Überprüfung erfordert ein geeignetes Bestandsmonitoring (Position 14).

9. Vermeidungsmaßnahmen zielen darauf ab, ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko zu verhindern. Allerdings dürfen nur nachweislich effiziente Maßnahmen angewandt werden. Der Umfang und die Art der Maßnahmen sind in den jeweiligen Genehmigungsbescheiden festzuschreiben, um die erforderliche Reduktion des Tötungsrisikos in jedem Einzelfall sicherzustellen!
10. Kompensationsmaßnahmen (z.B. Lebensraumverbesserungen) sind vorzugsweise im Rahmen regionaler Konzepte, z.B. durch Artenhilfsprogramme (AHPs), umzusetzen, um eine bestmögliche Wirksamkeit für die betroffenen Populationen zu erreichen.
11. Bei Neuansiedlung windkraftsensibler Vogelarten im Umfeld einer Anlage müssen für diese entsprechende Vermeidungsmaßnahmen ergriffen werden. Dafür muss in jeden Genehmigungsbescheid ein Auflagenvorbehalt aufgenommen werden.

12. Es ist sicherzustellen, dass die Umsetzung behördlicher Auflagen laufend und langfristig durch die Behörden oder von ihnen Beauftragten nachvollziehbar kontrolliert und bei Nichteinhaltung auch sanktioniert wird.
13. Trotz der Berücksichtigung WKA-sensibler Arten bei der Ausweisung von Eignungs- bzw. Vorranggebieten auf der Ebene der Regionalplanung können auf der Ebene der Genehmigung artenschutzrechtliche Konflikte auftreten, die nicht mit zumutbaren Schutzmaßnahmen lösbar sind. In solchen Fällen sind artenschutzrechtlichen Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG sinnvoll, wenn folgende Bedingungen eingehalten werden:
 - Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG sind eindeutig zu klären und einzuhalten, um eine regelmäßige rechtssichere Anwendung in der Artenschutz-Praxis zu ermöglichen. Der DRV hält dabei die Anwendung der Ausnahmeveraussetzung des „überwiegenden öffentlichen Interesses“ aus Sicht des EU-Rechts für nicht anwendbar. Die Ausnahmegründe der „öffentlichen Sicherheit“ und des „Fehlens alternativer Standorte“ könnten jedoch auf einer größeren Planungsebene berücksichtigt werden (s. Position 5).
 - Eine wichtige Ausnahmeveraussetzung ist daneben die Garantie, dass sich der gute EHZ der betroffenen Population(en) nicht verschlechtert bzw. dass sein Erreichen nicht verhindert wird. Diese ist am besten durch verursacherfinanzierte Maßnahmen zur Populationsstützung in Verbindung mit öffentlichen AHPs abzusichern.
 - Die AHPs dienen zur stärkeren Bündelung von Eingriffs- und Ausgleichsmaßnahmen im Sinne der Eingriffsregelung (§§ 13 ff BNatSchG) und für vorgezogene Vermeidungs- und FCS-Maßnahmen im Sinne des Artenschutzrechts (§§ 44, 45 BNatSchG). Insbesondere durch den Populationsbezug bei der artenschutzrechtlichen Ausnahme sind AHPs dazu geeignet, im Vorfeld entwickelt und umgesetzt zu werden.
 - AHPs sind auf mindestens derselben räumlichen Ebene wie die übergeordnete Windenergieplanung (Regional- und Landesebene) umzusetzen. Dies ermöglicht die konzentrierte Umsetzung populationsstützender Maßnahmen in von WEA großräumig freigehaltenen Gebieten. Die negativen Auswirkungen räumlich konzentrierter Einzelvorhaben können auf großer Maßstabsebene andernorts besser aufgewogen werden als durch verstreute Einzelmaßnahmen in unmittelbarer Umgebung neuer WKA.
14. Der EHZ Windenergie-sensibler Vogelarten ist durch ein systematisches Monitoring zu überwachen, das mindestens auf Bundes- und Landesebene verlässliche Aussagen über den Bestandstrend und mögliche Frühwarnparameter wie Überlebensraten und Reproduktion liefert. Es ist Voraussetzung für die wirksame Umsetzung und Zielerreichung von AHPs und ebenso für die Erteilung von artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigungen.

Die bereits existierenden Programme und Initiativen können diese Anforderung bisher nicht erfüllen. Sie sind dringend zu fördern, auszubauen und dafür mit ausreichend öffentlichen Geldern auszustatten.
15. Zusätzlich ist die Mortalität von Vögeln an WKA im Rahmen eines systematischen Monitorings auf Bundesebene zu erfassen und zu dokumentieren und mit der ebenfalls zu ermittelnden Gesamt-mortalität (z. B. aus Beringungs- und Telemetriestudien) ins Verhältnis zu setzen.
16. Für die Kontrolle der Angemessenheit erteilter Genehmigungen und Artenschutz-Auflagen ist für jedes Bundesland durch nachgelagertes Stichproben-Monitoring zu prüfen, ob die jeweiligen Auf-

lagen tatsächlich den Tatbestand einer signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos vermeiden. Daraus sind Schlussfolgerungen zur Anpassung der bisherigen Genehmigungspraxis und dieser grundlegenden Richtlinien und Leitfäden zu ziehen.

17. Untersuchungen zur Raumnutzung von windkraftsensiblen Arten mittels Telemetrie sind als Methode der Grundlagenforschung geeignet, sind aber nicht im Rahmen von Genehmigungsverfahren einzusetzen.
18. Repowering von WKA muss genutzt werden, um aus Artenschutzgründen besonders kritische Anlagenstandorte stillzulegen und gleichzeitig weniger kritische Standorte bevorzugt zu repowern.

Im Rahmen eines Repowering geplante WKA sind artenschutzrechtlich wie Neugenehmigungen zu behandeln, bei denen das Tötungsrisiko gegenüber dem allgemeinen Mortalitätsrisiko geprüft werden muss. Der DRV lehnt daher die aktuell geplante „Delta-Regelung“ im neuen § 16b des BlmSchG, nach der beim Repowering nur der Unterschied des Tötungsrisikos im Vergleich zu den Altanlagen prüfungsrelevant wäre, als eindeutig EU-Rechts-widrig und aus Artenschutzsicht unzulässig ab. Es gibt kaum einen Windpark, zu dem überhaupt die dafür erforderlichen Basisdaten über ein Kollisionsmonitoring erbracht wurden. Zudem würde die Option, auch an einem andern Standort in der Nähe zu repowern, zu einer völlig anderen Ausgangslage führen. Beides läuft den Chancen des Repowerings zur Entschärfung bestehender Artenschutzkonflikte zuwider.

19. Der DRV fordert, die Forschung zu alternativen Technologien der Gewinnung erneuerbarer Energien mit geringeren Risiken für Tierarten zu intensivieren.
20. Technische Abschaltsysteme sollten, sobald sie methodisch ausgereift sind, für alle künftigen WKA als fachlicher Standard verpflichtend angewendet werden, um so ggf. nachträgliche Brut-Ansiedlungen bzw. den gelegentlichen Durchzug von Individuen relevanter Arten berücksichtigen zu können. Dies gilt auch, wenn bei der Planung kein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko für eine Vogelart festgestellt wurde. Die Abschaltungen sind bei allen als kollisionsgefährdet geltenden Vogelarten durchzuführen. Auch die nachträgliche Ausstattung vorhandener WKA wäre ein substanzialer Beitrag zur Vermeidung kumulativer Auswirkungen. Die Funktionsfähigkeit der Abschaltsysteme ist regelmäßig behördlich zu prüfen.
21. Für windkraftsensible Arten, die nicht von automatischen Systemen erfasst werden können, können auch zeitliche Abschaltkonzepte zum Tragen kommen. Über saisonale und tageszeitliche Fenster und unter Einbeziehung definierter Witterungsbedingungen ist ein Optimum zwischen Risikominderung für kollisionsgefährdete Arten und Ertragsverlusten anzustreben.
22. Der DRV verurteilt jegliche illegale Aktivitäten gegenüber Vögeln und Brutplätzen, die das Ziel haben, lokale Hindernisse für die Windkraftentwicklung zu beseitigen. Dazu gehören auch planerische Aktivitäten, die zu schwerwiegenden Störungen von Brutplätzen führen, selbst wenn die Vorsätzlichkeit kaum nachzuweisen ist. Seitens der Politik ist dafür Sorge zu tragen, dass kriminelle Machenschaften keine Erfolgschancen haben.