



Stiftung
Klimaneutralität

Klimaschutz und Artenschutz - Wie der Zielkonflikt beim Ausbau der Windenergie konstruktiv aufgelöst werden kann

Ein Regelungsvorschlag

Berlin, 4. Mai 2021



Wie kann der Zielkonflikt zwischen Klimaschutz und Artenschutz bei der Genehmigung von Windenergieanlagen konstruktiv aufgelöst werden?

Der jüngste Bericht des Weltbiodiversitätsrates (IPES) hat unterstrichen, dass der Klimawandel bereits heute eine der wesentlichen Ursachen des globalen Artensterbens ist. Er kann zum zentralen Treiber des Biodiversitätsverlustes werden, wenn es nicht gelingt den Temperaturanstieg auf die in Paris verabredeten Ziele zu beschränken. Dazu ist es erforderlich, die fossilen Energieträger Kohle, Öl und Erdgas durch Effizienz und erneuerbare Energien zu ersetzen.

Im Zuge der Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft wird die Windenergie zur wichtigsten Energiequelle in Deutschland und damit zur Voraussetzung für Versorgungssicherheit.¹ Ohne sie kann die Versorgung der Mobilitäts-, Gebäude- und Industriesektoren mit CO₂-freier Energie nicht gelingen.

Mit dem Gutachten „Klimaneutrales Deutschland“² haben wir aufgezeigt, dass bis 2030 Windenergieanlagen an Land mit einer installierten Leistung von 80 GW benötigt werden. Diese Zahl erhöht sich bis 2045 auf 145 GW. Ende 2020 waren knapp 55 GW installiert.

Der Ausbau der Windenergie an Land ist in den letzten drei Jahren massiv eingebrochen. Neben dem Mangel an verfügbaren Flächen ist einer der wesentlichen Gründe für diesen Einbruch der ungelöste Zielkonflikt mit dem Artenschutz. Immer öfter landen Streitfragen vor den Gerichten; bislang ist es nicht gelungen, Klimaschutz und Artenschutz in Einklang zu bringen.

Stiftung Klimaneutralität hat mit einem Rechtsgutachten untersuchen lassen, welche Änderungen am Artenschutzrecht geeignet wären, um den Zielkonflikt mit dem Klimaschutz konstruktiv aufzulösen. Das Gutachten wurde von der Kanzlei von Bredow/Vallentin/Herz (Berlin) erstellt, die über langjährige Expertise im Bereich des Artenschutzrechts sowie des Energie- und Planungsrechts verfügt.

Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben die Vogelschutz-Richtlinie umzusetzen und die dort verankerten gesetzlichen Regelungen in ihr nationales Recht zu überführen. Die von den Mitgliedstaaten und dem EU-Parlament beschlossene Vogelschutz-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Bestände wildlebender Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der den ökologischen Erfordernissen entspricht. Zu diesem Zweck werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Verbot des absichtlichen Tötens von Vögeln in ihr nationales Artenschutzrecht zu übertragen. Dieses Tötungsverbot gilt grundsätzlich und ist nicht vom Erhaltungszustand einer Art abhängig. Allerdings räumt Artikel 9 der Vogelschutz-Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, Ausnahmetatbestände in ihr nationales Artenschutzrecht zu integrieren. Voraussetzung ist ein Mangel an anderen zufriedenstellenden Alternativen. Ausnahmen

¹ Im Jahr 2020 war die Windenergie an Land erstmals die wichtigste Säule der Stromerzeugung in Deutschland, siehe AG Energiebilanzen 2021, Strommix in Deutschland 1990-2020, <https://www.ag-energiebilanzen.de/>

² Prognos, Öko-Institut, Wuppertal Institut: [Klimaneutrales Deutschland 2045 \(2021\)](#). Studie im Auftrag von Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität.



vom Tötungsverbot dürfen nur aus bestimmten Gründen gewährt werden, unter anderem im Interesse der öffentlichen Sicherheit.

Soweit die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit zur Abweichung Gebrauch machen, müssen sie die Ausnahme konkretisieren und der EU-Kommission berichten.

Deutschland hat das grundsätzliche Tötungsverbot der Vogelschutzrichtlinie und auch der FFH-Richtlinie im Bundesnaturschutzgesetz umgesetzt (§§ 44 ff.) und mit § 45 Absatz 7 Satz 1 BNatSchG die Möglichkeit der Zulassung von Ausnahmen durch die zuständige Behörde geschaffen. Die notwendigen Voraussetzungen für derartige Ausnahmen werden im Bundesnaturschutzgesetz abschließend aufgeführt.

Im Ergebnis ist allerdings festzustellen, dass die Anwendung dieser Vorschriften nicht dazu geführt hat, für alle Beteiligten Rechtsklarheit zu schaffen. Über die Interpretation und sachgerechte Anwendung der gesetzlichen Regelungen wird in zahlreichen Verfahren vor den Verwaltungsgerichten gestritten. Dies ist einer der wesentlichen Gründe dafür, dass der Ausbau der Windenergie in Deutschland zum Erliegen gekommen ist.³

Es besteht dringender Reformbedarf. Benötigt wird eine Regelung, die sowohl dem Artenschutz als auch dem Klimaschutz gerecht wird. Dazu unterbreiten wir folgenden Vorschlag:

1. Der Gesetzgeber stellt fest, dass die Windenergie an Land für den Klimaschutz und die Versorgungssicherheit in Deutschland unerlässlich ist und damit der öffentlichen Sicherheit dient. Versorgungssicherheit ist Teil der öffentlichen Sicherheit.
2. Zur Vereinfachung und Beschleunigung der Zulassung von Windenergieanlagen wird für diese eine artenschutzrechtliche Ausnahme gesetzlich geregelt, die die Vorgaben des Artikel 9 der Vogelschutz-Richtlinie beachtet. Diese Ausnahme wird zeitlich befristet bis zum Erreichen der Klimaneutralität.
3. Die Ausnahme vom artenschutzrechtlichen Tötungsverbot wird durch Schutzabstände um nachgewiesene Nistplätze eindeutig begrenzt. Damit wird sichergestellt, dass die Ausnahme keine Wirkung entfaltet, die der Zielsetzung der Vogelschutz-Richtlinie zuwiderläuft, d.h. vor allem nicht zu Bestandsrückgängen von Vogelarten führt.

³ Hier sei exemplarisch auf differierende Rechtsprechung verwiesen: u.a. VG Gießen, Urteil vom 22. Januar 2020 – 1 K 6019/18.GI und VG Wiesbaden, Urteil vom 24. Juli 2020 – 4 K 2962/16.WI



4. Zukünftig wird im Bundesnaturschutzgesetz für kollisionsgefährdete Vogelarten ein artspezifischer **innerer Schutzabstand** um alle nachgewiesenen Nistplätze festgelegt. Innerhalb dieses Schutzabstands sind Windenergieanlagen artenschutzrechtlich nicht zulässig.
5. Zusätzlich wird ein artspezifischer **äußerer Schutzabstand** festgelegt. Im Gebiet zwischen innerem und äußerem Schutzabstand sind Windenergieanlagen artenschutzrechtlich zulässig, wenn vom Betreiber klar definierte und anerkannte Maßnahmen zur Minderung des Kollisionsrisikos ergriffen werden. Diese umfassen u.a. die Schaffung von Ablenkflächen oder den Einsatz technischer Antikollisionssysteme, die Windenergieanlagen bei Annäherung des Vogels rechtzeitig in einen Trudelbetrieb überführen, um mit hinreichender Zuverlässigkeit eine Kollision zu verhindern.
6. Außerhalb des äußeren Schutzabstands sind Windenergieanlagen artenschutzrechtlich immer zulässig.⁴
7. Da der Gesetzgeber eine abschließende Regelung trifft, beschränkt sich die artenschutzrechtliche Prüfung der Behörden auf die Einhaltung dieser Vorgaben.
8. Es bleibt bei der Verantwortung der Antragsteller für Windenergieanlagen die relevanten Brutstandorte zu kartieren und die Ergebnisse inkl. des ggf. notwendigen Maßnahmenkonzeptes den Behörden zur Prüfung vorzulegen.
9. Bund und Länder überprüfen in regelmäßigen Abständen den Erhaltungszustand der relevanten Vogelarten in Deutschland.
10. Vor dem Hintergrund, dass der Erhaltungszustand vieler Vogelarten durch eine Vielzahl anderer Faktoren unter Druck steht und somit eine breite Unterstützung erfordert, legen Bund und Länder ein Programm, z.B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK), auf mit einem jährlichen Volumen von mindestens 100 Mio. €. Die Auflage dieses Programms geschieht ungeachtet der Tatsache, dass es für die europarechtliche Zulässigkeit der zuvor beschriebenen gesetzlichen Maßnahmen nicht erforderlich ist.

Stiftung Klimaneutralität hat das Umweltplanungsbüro ARSU GmbH, Oldenburg, das über große Erfahrungen im Bereich Windenergie und Vogelschutz verfügt, beauftragt, in einem Gutachten den oben beschriebenen Vorschlag zu einem umfassenden Konzept auszuarbeiten.

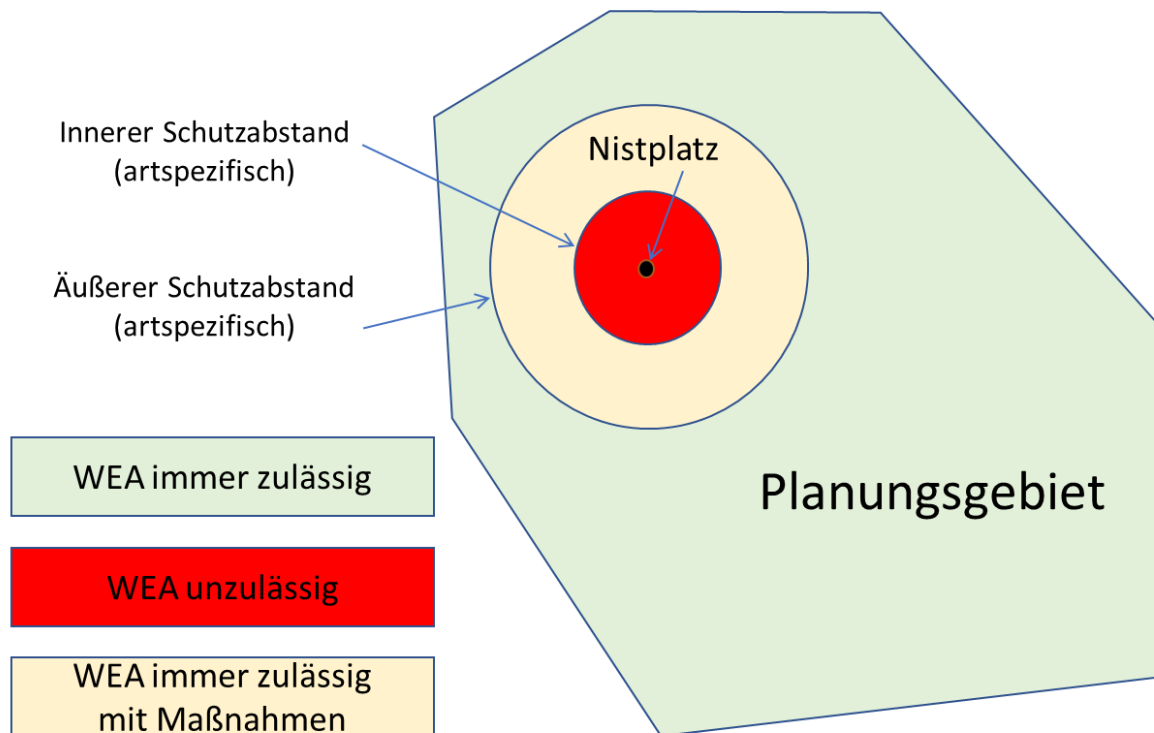
Das Gutachterteam hat hierfür zunächst nach einer konsistenten Methodik diejenigen **Brutvogelarten** identifiziert, deren Bestände aufgrund ihrer Populationsbiologie und Gefährdung in

⁴ Für seltene Ausnahmefälle verweisen wir auf S. 100 des Gutachtens Reichenbach/Aussieker 2021, Windenergie und der Erhalt der Vogelbestände, <https://www.stiftung-klima.de/de/themen/energie/artenschutz-und-windenergie/>



besonderem Maße vor zusätzlicher anthropogener Mortalität geschützt werden müssen und damit in Bezug auf die Windenergie von besonderem Belang sind. Dabei wurde in Zusammenführung etablierter und neu entwickelter Indizes sowohl die generelle Mortalitätsgefährdung als auch die Kollisionsgefährdung in Bezug auf die Windenergie berücksichtigt.

Für die so identifizierten Vogelarten wurde nun ebenfalls nach einer einheitlichen, probabilistischen Methodik jeweils ein **äußerer Schutzabstand** hergeleitet. Hierzu wurde zunächst das Kollisionsrisiko in Abhängigkeit von der im Mittel erwartbaren Flugaktivität in bestimmten Entfernungen zum Brutplatz abgeschätzt. Auf dieser Basis wurde dann diejenige Entfernung ermittelt, bei der das Kollisionsrisiko so gering ist, dass ein Populationsrückgang aufgrund dieser zusätzlichen Mortalität ausgeschlossen werden kann.



Schließlich haben die Gutachter **artspezifische Maßnahmenpakete** untersucht, mit denen die Kollisionswahrscheinlichkeit innerhalb des äußeren Schutzabstandes auf ein Maß gesenkt werden kann, das eine Populationsgefährdung ebenfalls ausschließt. Auf der Grundlage der jedoch begrenzten Wirksamkeit dieser Maßnahmen wurde jeweils ein artspezifischer **innerer Schutzabstand** hergeleitet, der in jedem Fall eingehalten werden muss. Zusätzlich wurden für bestimmte Arten, die durch brut- oder verhaltensbiologische Besonderheiten gekennzeichnet sind, weitergehende Vorschläge für den artenschutzrechtlichen Umgang entwickelt.



Als Ergebnis der gutachterlichen Arbeit des Umweltplanungsbüros ARSU liegt nun eine bundeseinheitliche und fachlich konsistent hergeleitete Liste von kollisionsgefährdeten Vogelarten vor, und es wurden nach wissenschaftlichen Methoden artspezifische Schutzabstände für Windenergieanlagen mit und ohne Maßnahmen entwickelt.⁵

Tabelle 1 - Vergleich der Schutzabstände mit den UMK-Regelabständen

Art	Innerer Schutzabstand	Äußerer Schutzabstand	Regelabstand UMK
Schreiadler	2.500 m	6.000 m	3.000 m
Seeadler	1.000 m	2.000 m	2.000 – 3.000 m
Fischadler	750 m	1.300 m	1.000 m
Rotmilan	500 m	900 m	1.000 – 1.500 m
Schwarzmilan	500 m	1.000 m	1.000 m
Weißstorch	600 m	900 m	1.000 m
Wanderfalke	(1.000 m)	1.000 m	1.000 m
Wiesenweihe	(500 m)	500 m	500 m
Rohrweihe	(500 m)	500 m	500 m
Baumfalke	(350 m)	350 m	350 m

Der oben beschriebene Vorschlag soll dazu beitragen, dass der Ausbau der Windenergie an Land im notwendigen Tempo vorankommt. Klimaneutralität und Artenschutz sind keine Gegensätze – vielmehr ist Klimaschutz eine entscheidende Voraussetzung für den Erhalt der Lebensgrundlagen, insbesondere von heute bereits gefährdeten Arten. Die Hauptursachen für den besorgniserregenden Erhaltungszustand vieler Vogelarten sind vorrangig in land- und forstwirtschaftlichen Nutzungsänderungen und Nutzungsintensität, klimatischen Veränderungen und deren hydrologische Auswirkungen, Verlust und Zerschneidung von Habitaten sowie dem Insektenschwund und damit verbundenem Rückgang des Nahrungsangebots zu suchen.⁶ Stiftung Klimaneutralität schlägt daher die Einrichtung eines Bund-Länder-Fonds für Artenhilfsprogramme vor, durch den der Artenschutz in der notwendigen Breite unterstützt werden kann.

⁵ Vgl. Reichenbach/Aussieker 2021: Windenergie und der Erhalt der Vogelbestände, Gutachten im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität, <https://www.stiftung-klima.de/de/themen/energie/artenschutz-und-windenergie/>

⁶ Vgl. BMU/BfN 2020, Bericht zur Lage der Natur, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/bericht_lage_natur_2020_bf.pdf



Worin bestehen die Vorteile des oben beschriebenen Vorschlags?

1. Es wird eine klare und abschließende gesetzliche Regelung geschaffen, die den Zielkonflikt zwischen Klimaschutz und Artenschutz bei der Genehmigung von Windenergieanlagen konstruktiv auflöst und beiden Anliegen zur Geltung verhilft.
2. Alle Beteiligten wissen in Zukunft, an welchen Standorten Windenergieanlagen artenschutzrechtlich entweder zulässig, mit Maßnahmen zulässig oder unzulässig sind. Dies wird zu einer wesentlichen Beschleunigung bei den Genehmigungsverfahren führen.
3. Artenschutzrechtliche Einzelfallprüfungen von Ausnahmen durch Behörden entfallen.
4. Die Einhaltung der gesetzlichen Regelung kann nach wie vor gerichtlich überprüft werden; die gesetzliche Regelung selbst kann nur vor dem Bundesverfassungsgericht angefochten werden.
5. Europäisches Recht wird eingehalten. Es wird durch geeignete Maßnahmen sichergestellt, dass die Zielsetzung der Vogelschutz-Richtlinie nicht in Frage gestellt wird.
6. Der Bundesgesetzgeber ist nach den Vorschriften des Grundgesetzes zu einer Regelung befugt, die in ganz Deutschland gilt. Für das Artenschutzrecht gibt es im Grundgesetz keine Abweichungskompetenz der Länder.