

Schon der Ende 2021 von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP unterzeichnete Koalitionsvertrag ließ für den Naturschutz nichts Gutes erwarten, schon gar nicht für den Artenschutz. Während Klimaschutz und Klimakrise darin 60 Mal Erwähnung finden, bringt es der Artenschutz auf acht, und zwar vor allem negativ konnotierte Nennungen – nämlich im Zusammenhang zugunsten des Klimaschutzes „aus dem Weg zu räumender Hürden und Hemmnisse“. Unter diesen Vorzeichen präsentierten Anfang April 2022 Bundeswirtschaftsminister Habeck und Bundesumweltministerin Lemke ihren als „Osterpaket“ deklarierten Plan für die „Beschleunigung des naturverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land“. Heute, weniger als zwei Jahre nach dem Start der Ampelkoalition, sind die Ankündigungen ins Werk gesetzt – und reihenweise Vorschriften gefallen, die zuvor als Errungenschaften des Naturschutzrechts galten. Umfang und Unbedachtheit der vom Bundestag beschlossenen Änderungen bieten einen Vorgeschmack auf Kommendes.

Vögel im Fadenkreuz

In Misskredit stand der Artenschutz seit jeher. Politik, Wirtschaft und Medien werfen ihm Verzögerung, Verteuerung und Blockade von Plänen und Projekten vor. Und nirgends fehlt es mehr an Verständnis für den Artenschutz als beim Ausbau der „Freiheitsenergien“. Im Fadenkreuz der Kritik stehen vor allem „kollisionsgefährdete Vogelarten“, seitdem sich

Im Schnitt sollen bis 2030 täglich „vier bis fünf Windräder“ an Land zu den 30.000 bestehenden hinzukommen, sagte Kanzler Scholz am 28.03.2023 der Tagesschau. (Foto: Eilert Voss)

die Individuenverluste dieser Arten unter Windenergieanlagen nicht mehr bagatellisieren und mit dem Artenschutzrecht nicht ohne Weiteres in Einklang bringen lassen. Das Artenschutzrecht verbietet nämlich nicht nur das willentliche, sondern bereits das wissentliche Inkaufnehmen des Tötens bestimmter Arten; Vögel und Fledermäuse gehören dazu. Die Verluste müssen allerdings ein allgemeines Tötungsrisiko übersteigen. Ausnahmen vom Tötungsverbot sind an strenge Voraussetzungen gebunden. 2006 zwang die Verurteilung vor dem Europäischen Gerichtshof Deutschland, diese unionsrechtliche Realität anzuerkennen.

Bald darauf erlangte ein Papier der Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten Bedeutung; es benennt artspezifische Abstände, die Windenergieanlagen zu den Brutplätzen bestimmter Arten einhalten sollen, und begründet für Planungs- und Zulassungsverfahren Prüferfordernisse im Umkreis der geplanten Anlagen. Obgleich es sich um bloße Empfehlungen handelt, wurde das Papier zum Casus Belli, zumal die Rechtsprechung darin den „komprimierten bestverfügbaren Wissensstand“ erkannte. Die Abstandsempfeh-

Zeitenwende im Naturschutz

lungen haben Bau und Betrieb von 30.000 Windenergieanlagen nicht durchkreuzt, wohl aber in begründeten Fällen zu zeitlich begrenzten Abschaltungen oder anderen mitunter gerichtlich bestätigten Auflagen zugunsten des Vogelschutzes geführt. Dessen ungeachtet verstieg sich der bündnisgrüne Europaabgeordnete Sven Giegold gegenüber dem Redaktionsnetzwerk Deutschland zu der Aussage: „Sobald ein Rotmilan in einem Planungsgebiet auftaucht, kann dort im Prinzip nicht mehr gebaut werden.“ Kurz darauf ernannte Robert Habeck Giegold zum Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium. Im Juli 2022 hat sich der Gesetzgeber der Kontroversen zwischen Artenschutz und Windenergiewirtschaft angenommen und das Bundesnaturschutzgesetz in Windeseile verändert.

Prüfabstände drastisch reduziert

So wurde der Kreis der kollisionsgefährdeten Brutvögel auf 15 Arten begrenzt – deutlich weniger, als die Fachwissenschaft als kollisionsgefährdet einstuft. So fehlt der Mäusebussard, obwohl eine vom Bundesumweltministerium finanzierte Studie die Zahl der allein am Anlagenbestand der vier norddeutschen Bundesländer im Jahr 2016 getöteten Mäusebussarde auf jährlich 8.580 Individuen bezifferte – sieben Prozent des dortigen Brutbestands.

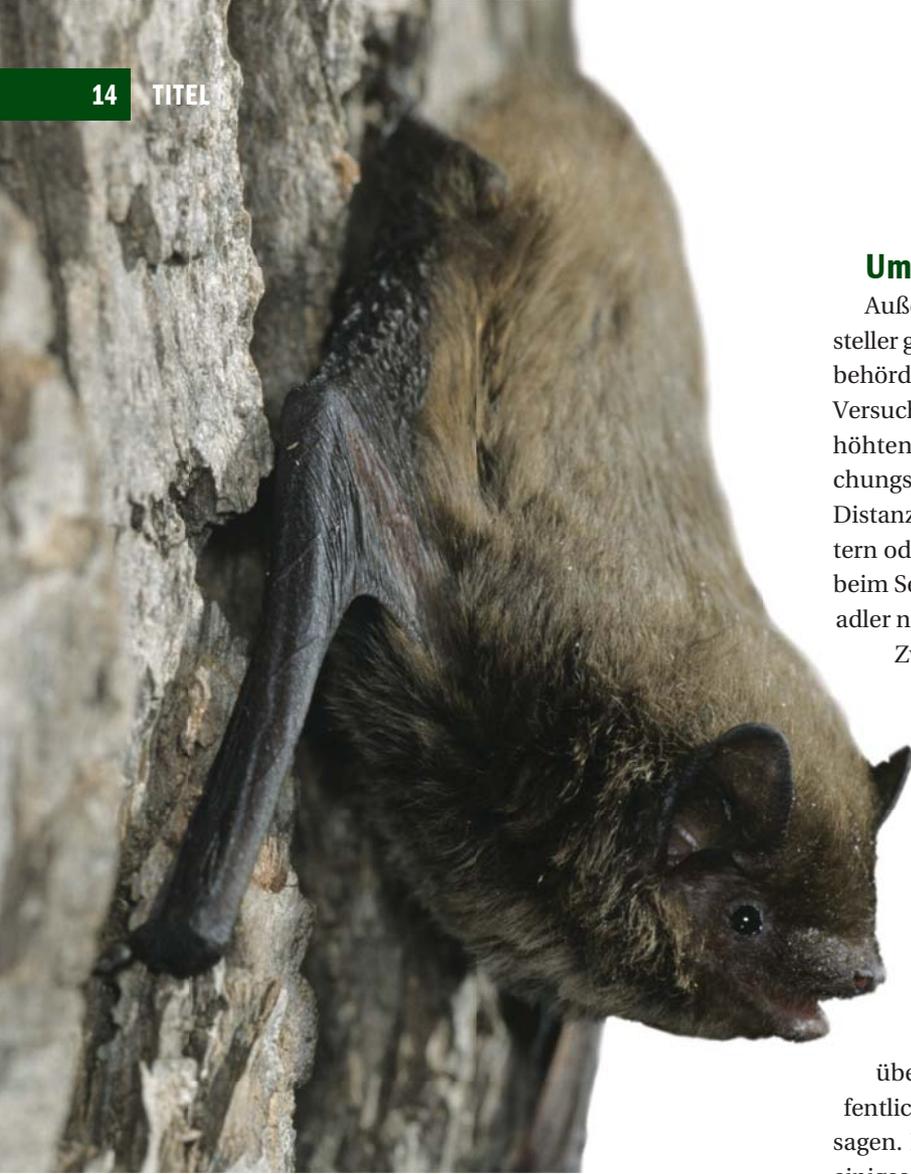
Der Gesetzgeber hat zudem ein System dreifach gestufter Abstandsvorgaben eingeführt, das von den Empfehlungen der Vogelschutzwarten deutlich abweicht. Es

begrenzt Prüfradien und daran anknüpfende Untersuchungspflichten teils beträchtlich, so im Fall der vom Aussterben bedrohten Kornweihe und des gleichermaßen gefährdeten Schreiadlers um die Hälfte. Wie sich die Abweichung von den fachwissenschaftlichen Empfehlungen erklärt, ist der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen. Der Appell „Hört auf die Wissenschaft“ wird im Naturschutz allzu gern überhört.

Im zentralen Prüfbereich ist es dem Antragsteller gestattet, mit einer Analyse des Habitatpotenzials, gleichsam vom „grünen Tisch“ aus und ohne eine Bestandsaufnahme der realen Raumnutzung der betreffenden Vögel, ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko zu widerlegen. Wo dies nicht gelingt, soll mit dem Ergreifen „fachlich anerkannter Schutzmaßnahmen“ das Tötungsrisiko hinreichend gemindert sein. Das Gesetz zählt dazu die Schaffung von Ausweich-Nahrungshabitaten, welche die Vögel von den Windenergieanlagen fernhalten sollen, sowie Abschaltungen zu Zeiten, wenn unter den Anlagen gepflügt oder gemäht wird, weil bei der Bodenbearbeitung Greifvögel und Weißstörche angelockt werden. Untersucht ist die Wirksamkeit dieser Maßnahmen nicht. Es sind Maßnahmen, die für den Anlagenbetreiber finanziell kaum zu Buche schlagen.

→

Die deutsche Bundesregierung will „mehr Fortschritt wagen“. Doch bei den jüngsten Änderungen im Naturschutzgesetz gerät der Artenschutz unter die Räder. VON WILHELM BREUER



Rauhautfledermäuse beziehen gerne Nistkästen. Für kollisionsgefährdete Vogel- und Fledermausarten dürfen im Umkreis von 1.500 Metern um Windenergieanlagen und in für diese ausgewiesenen Gebieten keine Nisthilfen angebracht werden. Der Gesetzgeber wolle damit die Arten vor potenziell höheren Kollisionsrisiken schützen, heißt es. Das Verbot dürfte aus der realitätsfernen Sorge rühren, Windenergiegegner könnten mit der Ansiedlung bestimmter Arten den Windenergieausbau behindern. (Foto: Dieter Nill)

Als wirksam könnten sich am ehesten die im Gesetz ebenfalls genannten technischen Antikollisionssysteme und phänologischen Abschaltungen erweisen. Doch die auf einer automatischen Vogelerkennung basierende Abschalttechnik ist, soweit sie überhaupt zur Verfügung steht, teuer. Die alternativ an sich mögliche pauschale Abschaltung während längerer kollisionsgefährdeter Zeiten ist mit einer beträchtlichen Stromertragsminderung verbunden. Das Eine wie das Andere dürfte kaum zum Zuge kommen, hat der Gesetzgeber doch Schutzmaßnahmen als unzumutbar eingestuft, wenn sie den Jahresenergieertrag an ertragsgünstigen Standorten um mehr als acht und an anderen Standorten um mehr als sechs Prozent verringern.

Umkehr der Beweislast

Außerhalb des zentralen Prüfbereichs muss der Antragsteller gar nichts untersuchen; dort muss die Genehmigungsbehörde selbst und auf eigene Kosten ermitteln, will sie den Versuch unternehmen, den Ausschluss eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos in Zweifel zu ziehen. Die Untersuchungspflicht endet bei den meisten Arten schon ab einer Distanz zwischen Anlagenstandort und Nest von 1.000 Metern oder weniger; selbst beim Rotmilan nach 1.200 Metern, beim Seeadler nach 2.000 Metern und bei Schrei- und Steinadler nach 3.000 Metern.

Zwar hat der Gesetzgeber einen „Nahbereich“ um die Brutplätze der 15 Vogelarten definiert und attestiert, dass darin errichtete Windenergieanlagen das Tötungsrisiko signifikant erhöhen, doch dieser Bereich umfasst für 13 der 15 Arten nur 500 Meter und für Schrei- und Steinadler unzureichende 1.000 bzw. 1.500 Meter. Strikt ausgeschlossen sind Anlagen selbst innerhalb dieser geringen Abstände nicht. Überhaupt dürften die Entscheidungen im Konfliktfall künftig viel häufiger zuungunsten des Artenschutzes fallen, denn der Gesetzgeber stellt klar, der Betrieb von Windenergieanlagen liege im überragenden öffentlichen Interesse und diene der öffentlichen Sicherheit. Vom Artenschutz lässt sich das nicht sagen. Für die Versagung einer Genehmigung muss schon einiges auf dem Spiel stehen, nämlich die Verschlechterung des Erhaltungszustands der Population der betreffenden Art im betroffenen Land oder auf Bundesebene.

Die Neuregelungen haben indessen eines für sich: Ein Motiv fürs Vergrämen oder Verfolgen kollisionsgefährdeter Brutvogelarten im Umfeld geplanter Windenergieanlagen erübrigt sich, sollte es ein solches zuvor gegeben haben, denn der Artenschutz kann den Ausbau der Windenergiewirtschaft weniger aufhalten denn je. Sollte nach der neuen Rechtslage eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten erforderlich werden, ist der Anlagenbetreiber zwar zu Schutzmaßnahmen verpflichtet. Die Kosten hierfür dürfen allerdings Ertragseinbußen von sechs bzw. vier Prozent nicht überschreiten. Die Kosten für anderweitig notwendige Schutzmaßnahmen für kollisionsgefährdete Vogel- und für andere besonders geschützte Arten sind darauf anzurechnen. Diese Änderungen sind so rasch erfolgt, dass selbst die für den Natur- und Artenschutz zuständige Bundesumweltministerin offenbar Anschluss und Überblick verloren hat: In einer mit ihrem Vorwort mehr als sieben Monate später erschienenen Broschüre über illegale Greifvogelverfolgung (vgl. S. 44) ist, bezogen auf die Windenergiewirtschaft, noch von „gesetzlichen Mindestabständen“ und „Ausschlusskrite-

rien“ zugunsten des Vogelschutzes die Rede. Diese gab es nie und noch viel weniger jetzt, nach den mit Deutschlandtempo durchgesetzten Änderungen.

Theorie und Praxis

Auch nach der Gesetzesänderung soll der Artenschutz nicht vollends unter die Räder des grünen Fortschritts geraten. Nationale Artenhilfsprogramme sollen gewährleisten, dass sich die Bestände „windenergiesensibler“ Arten so stark erholen, dass sie die mit dem Windenergieausbau verbundenen neuen Verluste verkraften. So die Theorie. Doch statt der hierfür ab 2025 ursprünglich geplanten 25 Millionen Euro Haushaltsmittel des Bundes ist nur noch von rund 20 Millionen Euro pro Jahr die Rede. Diese Summe entspricht den Kosten für sieben Windenergieanlagen. Vier bis fünf neue Anlagen sollen bis 2030 täglich ans Netz gehen. Gravierender kann das Missverhältnis zwischen Artenschutz und Windenergiewirtschaft kaum sein.

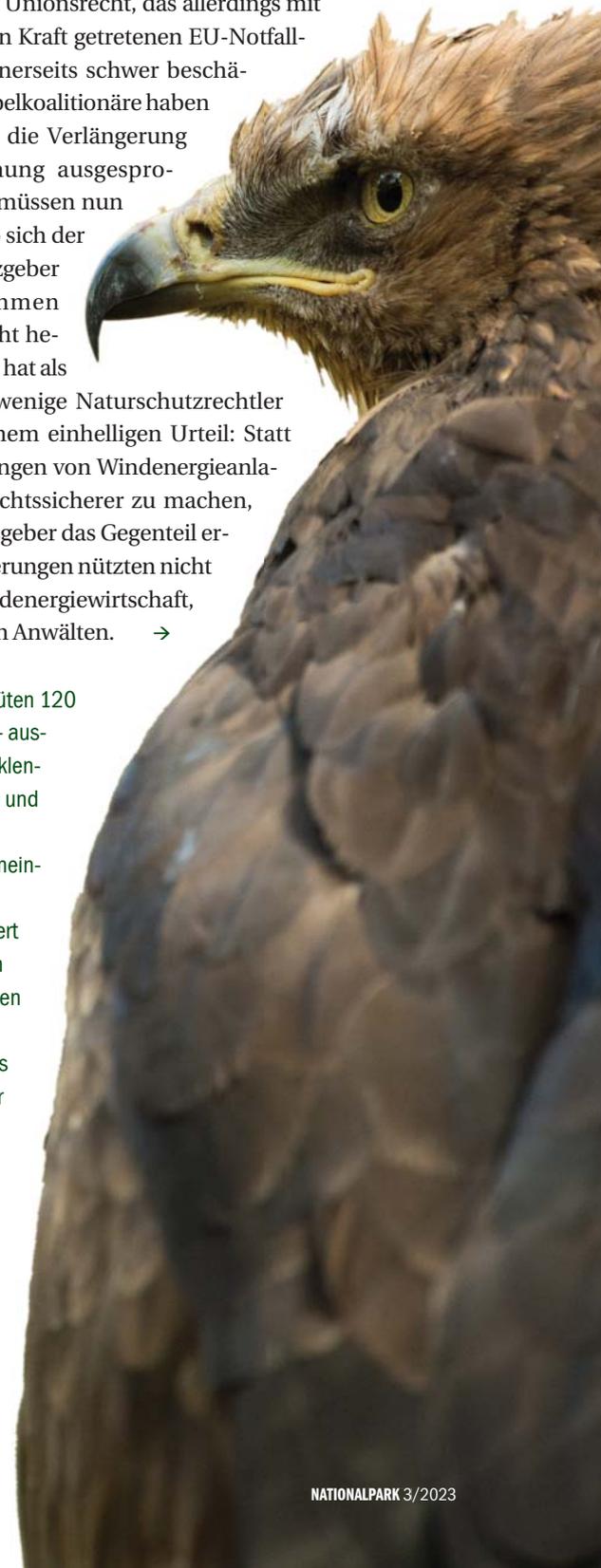
In die Programme sollen die Anlagenbetreiber einzahlen, sofern an ihren neuen Anlagen das Tötungsrisiko kollisionsgefährdeter Vogel- und Fledermausarten signifikant steigt und keine Schutzmaßnahmen ergriffen werden, die die Verschlechterung des Erhaltungszustands der jeweiligen Population abwenden. Nach einer komplizierten Formel, die wegen mathematischer Fehler bereits korrigiert werden musste, deren Handhabbarkeit aber weiterhin in Zweifel steht, ist der jährlich an den Bund zu leistende und vom Bundesumweltministerium zu bewirtschaftende Betrag zu errechnen.

Es ist eine Zahlung für die Lizenz zum Töten. Was den Programmen auf diese Weise zufließen könnte, ist schwer abzuschätzen, weil niemand weiß, ob solche Zahlungen nach der neuen Rechtslage überhaupt notwendig werden. Sie wären ohnehin frühestens ab 2026 zu erwarten. Der Erfolg ist schon aus einem anderen Grund fraglich: Die Mittel dürfen, man scheut den Unmut der Landwirtschaft, nur in begründeten Ausnahmefällen für den Erwerb landwirtschaftlich genutzter Flächen verwendet werden. Ausnahmefälle muss die Bundesregierung durch Rechtsverordnung erst noch näher bestimmen. Ohne den Zugriff auf die landwirtschaftliche Nutzung wird sich das Schicksal vieler Arten aber nicht wenden, denn es entscheidet sich vor allem auf Acker und Grünland.

Welche Rolle die Kollisionsgefahr für Vögel und Fledermäuse künftig noch spielen wird, dürfte von einer Methode abhängen, mit der das Kollisionsrisiko berechnet werden soll. Die Bundesministerien für Umwelt und Wirtschaft prüfen die Einführung einer solchen Methode. In Genehmigungsverfahren für Anlagen in Windenergiegebieten spielt dank weiterer Neuregelungen der Natur- und Artenschutz nur noch eine untergeordnete Rolle. Unter bestimmten Voraussetzungen entfal-

len Umweltverträglichkeits- und artenschutzrechtliche Prüfung ganz, kann allein auf Basis bereits vorliegender Daten entschieden werden. Nicht zuletzt deshalb wirft man an der Grünen-Basis den eigenen Ministern vor, im Naturschutz eine Spur der Verwüstung zu hinterlassen. Schwerer wiegen die sich mehrenden Zweifel an der Vereinbarkeit des neuen Rechts mit dem Unionsrecht, das allerdings mit der Ende 2022 in Kraft getretenen EU-Notfallverordnung seinerseits schwer beschädigt ist. Die Ampelkoalitionäre haben sich bereits für die Verlängerung dieser Verordnung ausgesprochen. Gerichte müssen nun entscheiden, ob sich der deutsche Gesetzgeber mehr Ausnahmen vom Unionsrecht herausgenommen hat als erlaubt. Nicht wenige Naturschutzrechtler kommen zu einem einhelligen Urteil: Statt die Genehmigungen von Windenergieanlagen an Land rechtssicherer zu machen, habe der Gesetzgeber das Gegenteil erreicht. Die Neuerungen nützen nicht einmal der Windenergiewirtschaft, sondern nur den Anwälten. →

In Deutschland brüten 120 Schreiadlerpaare - ausschließlich in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Die Länder-Arbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten fordert einen Abstand von Windenergieanlagen zu Brutplätzen der Art von mindestens 6.000 Metern. Der Bundesgesetzgeber indessen beschränkt den Prüfbereich auf die Hälfte. (Foto: Ralf Kistowski/www.wunderbare-erde.de)



Landschaftsschutzgebiete ohne Schutz

Gefallen sind nicht allein artenschutzrechtliche Schranken. Gebahnt ist der Windenergiewirtschaft der Weg in Landschaftsschutzgebiete, also in jene Gebiete, die fast ausnahmslos ihrer landschaftlichen Vielfalt, Eigenart und Schönheit und ihrer Bedeutung für die Erholung wegen geschützt sind und respektable 28 Prozent der Fläche Deutschlands einnehmen. Gebiete, die größtenteils schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts unter Schutz gestellt wurden, als man um ihre Bedeutung wusste. Im Koalitionsvertrag ist von Landschaft im geografischen Sinn kaum die Rede, umso mehr von der Wissenschafts-, Forschungs-, Medien-, Banken- und Finanzierungslandschaft. Der Gesetzesänderung vorausgehend, schrieb das Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende, das einen Beirat aus Vertretern von BUND, NABU,

DNR und WWF unterhält, ein generelles Freihalten der Landschaftsschutzgebiete sei angesichts des notwendigen Ausbaus der Windenergie schwer vermittelbar. Nun können in einem zu einem Windenergiegebiet erklärten Landschaftsschutzgebiet Windenergieanlagen gebaut werden. Solange die Flächenziele für den Ausbau der Windenergie noch nicht erreicht sind, braucht es nicht einmal diese Erklärung. Das faktische Bauverbot für Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten ist Geschichte und – ist erst einmal zerstört, was zuvor geschützt war – der Bann auch für andere Bauvorhaben gebrochen. Ausgenommen sind



Trotz hoher Verluste an Windenergieanlagen: Nach der normativen Setzung des Gesetzgebers gilt der Mäusebussard als nicht kollisionsgefährdet. (Foto: Wattenrat Ostfriesland)

Der in Landschaftsschutzgebieten erreichbare Schutz ist wegen der darin verlangten Rücksichtnahme auf die Land- und Forstwirtschaft begrenzt. Aber immerhin darf dort nicht oder nur unter strengen Voraussetzungen gebaut werden – doch bis zu 250 Meter hohe Windenergieanlagen dürfen darin jetzt errichtet werden.

Schutzgebiet



von der Neuregelung nur die wenigen Landschaftsschutzgebiete, die zugleich Natura 2000- oder UNESCO-Welterbegebiete sind.

Angriff auf die Eingriffsregelung

Neues Ungemach droht bei allen neuen Bauvorhaben der Eingriffsfolgenbewältigung. Die Bundesregierung will den Vorrang von Naturschutzmaßnahmen vor Geldzahlungen aufgeben und so für Eingriffsverursacher den Weg freimachen, sich von lästigen Ausgleichsverpflichtungen freizukaufen. 2009 hatte die damalige christlich-liberale Bundesregierung eine ähnliche Absicht, die sie wegen verfassungsrechtlicher Bedenken aufgab. Ärgerlich ist das Ansinnen der Fortschrittskoalition nicht allein wegen des Verzichts auf die nach den Umständen bestmögliche Kompensation, sondern auch deswegen, weil mit den Einnahmen der Biotopverbund finanziert werden soll, den auf mindestens zehn Prozent der Fläche herzustellen, seit 2010 gesetzlich verlangt ist. Der Plan der Ampelkoalition führt deswegen nicht zu einem Mehr, sondern Weniger an Naturschutz. Der Bundesregierung ist noch mehr zuzutrauen, nämlich die Abschaffung der Ausgleichspflicht zumindest für alle Vorhaben, die „irgendwie dem Klimaschutz“ dienen. Neu wäre dieses Ansinnen nicht: Ein mit den Umweltministern der Länder abgestimmter Arbeitsplan des Bundeswirtschaftsministeriums von 2019 sah die „Weiterentwicklung des Bundesnaturschutzgesetzes mit dem Ziel“ vor, bis 2020 „Maßnahmen zum Klimaschutz von den naturschutzrechtlichen Ausgleichspflichten vollständig auszunehmen“. Die Haltung, die hinter diesem Ziel steht, das dann doch nicht angegangen wurde, ist ebenfalls nicht neu: Wenn in einem für den Naturschutz wichtigen Gebiet eine Fabrik gebaut werden soll, darf man dagegen sein. Ist es an derselben Stelle eine Fahrradfabrik, ein Solar- oder Windpark, sieht die Sache anders aus. Dann sollen die Folgen für Natur und Landschaft nicht einmal mehr repariert werden müssen, weil Fahrradfahren umweltfreundlich ist und Fotovoltaik- und Windenergieanlagen „grünen“ Strom erzeugen. Übrigens bewegen sich die Kosten für Kompensationsmaß-

nahmen gemessen an den Investitionskosten für Eingriffe ohnehin nur in einem kleinen einstelligen Prozentbereich. Und 47 Jahre nach Einführung der Ausgleichspflicht ist kaum mehr als ein Prozent der bundesdeutschen Fläche mit Kompensationsmaßnahmen belegt, obgleich seitdem ein Vielfaches an Fläche überbaut wurde.

Zwischen Klimakatastrophe und Katzenjammer

Die Zustimmungswerte für die Ampelkoalition mögen aus vielerlei Gründen gering sein, am wenigsten allerdings wegen der von ihr herbeigeführten Änderungen im Naturschutzrecht. Sie sind kein Thema in der Öffentlichkeit und schon gar kein Aufreger wie das Heizungsgesetz, das monatelang Gegenstand von Talkshows ist. Dabei ist das neue Artenschutzrecht mit einer noch heißeren Nadel gestrickt. Die ins Werk gesetzten Verwerfungen erkennen nur die wenigen im Naturschutz professionell tätigen Personen. Deren Enttäuschung ist immens, zumal sie in der Vergangenheit vermutlich mehrheitlich Hoffnungen in eine bündnisgrüne Regierungsverantwortung gesetzt haben. Die Bundesregierung kann weiterhin erwarten, dass die Furcht vor der Erderhitzung groß genug ist, um den Naturschutz ihren Plänen unterzuordnen, ganz gleich wie fragwürdig diese sein mögen. Für die Deutschen ist es mit Klima und Natur wie mit Hemd und Jacke: Wer braucht eine Jacke, wenn es heiß wird. ■

→ Vertiefende Literaturempfehlungen finden Sie unter www.oekom.de/zeitschriften/fachzeitschriften/nationalpark/nationalpark-aktuelles/c-152



„Der Beitrag ist Hartmut Heckenroth zum 85. Geburtstag gewidmet. Hartmut Heckenroth leitete von 1974 bis 1998 die niedersächsische Staatliche Vogelschutzwarte. Bis heute ist sein Einsatz für den Naturschutz ungebrochen.“

WILHELM BREUER ist Dipl.-Ing. der Landschaftspflege und Lehrbeauftragter für Naturschutzrecht an der Hochschule Osnabrück.



„Mit der Änderung des Artenschutzrechts ist der Windenergie ein roter Teppich ausgelegt. Er führt geradewegs in Natur und Landschaft, Juristen rechnen jedoch mit Stolperfallen.“