

Stellungnahme des NABU zum Konfliktfeld Windeignungsgebiete mit dem Großvogelschutz



28. Mai 2013

Bearbeiter: Fritz Heydemann

Der NABU macht auf eine sich im Rahmen der Windenergieplanung ergebende, Besorgnis erregende Situation aufmerksam, die sich mittlerweile zu einem handfesten Konflikt mit dem Naturschutz auszuweiten droht. Hintergrund bildet v.a. die 2012 zur Ausweisung neuer Windeignungsgebiete vorgenommene Teilfortschreibung der Regionalplanung, mit der mehrere Eignungsgebiete in das nähere Brutgebiet von seltenen Großvogelarten wie Seeadler Störche, Kraniche und andere seltene Vogelarten gelegt worden sind. Bislang hat diesbezüglich eine generell geltende Abstandsregelung zum Schutz der Vögel bestanden, die hier aber übergangen worden ist. Stattdessen ist ein artenschutzrechtlicher Prüfvorbehalt eingetragen worden, der über entsprechende Fachgutachten abzuarbeiten ist. Seitens der Windenergieplaner wird mit der Begutachtung in der Planungspraxis allerdings nach Beobachtung des NABU sehr freizügig umgegangen. Deshalb entwickeln das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MELUR) und das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) mit der Staatlichen Vogelschutzwarte Standards für die Erstellung derartiger Fachgutachten, um bei diesen einen einheitlichen Qualitätsanspruch durchzusetzen. Die vorgesehenen Standards werden jedoch von der Windenergiebranche massiv, fachlich zweifelhaft und polemisch angegriffen.

Der NABU möchte die sich für den Artenschutz ergebende Problemlage nachfolgend konkreter eingehen, verbunden mit der Hoffnung, Interessierte für den bislang vom MELUR gewählten Weg zu gewinnen, die gutachterliche Tätigkeit im Sinne der sehr stringenten artenschutzrechtlichen Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes zu belastbaren Ergebnissen in ausreichender fachlicher Qualität zu verpflichten.

Bekanntlich werden Großvögel wie Seeadler oder Rotmilan häufig Opfer von Windkraftanlagen. Beim Seeadler nehmen Kollisionen mit Windenergieanlagen bei der Sterblichkeit in Schleswig-Holstein den ersten Platz ein. Das Risiko solcher tödlichen Unfälle erhöht sich insbesondere dann, wenn die Windkraftanlagen in oft frequentierten Bereichen wie dem Brutplatz errichtet werden.

Diese Vogelverluste stellen auch rechtlich ein erhebliches Problem dar: Nach dem beim Artenschutz unmittelbar geltenden Bundesnaturschutzgesetz, das hier wiederum europarechtliche Vorschriften umsetzt, sind Tötungen selbst einzelner Vögel durch Minimierung des Unfallrisikos strikt zu vermeiden. Um diesem rechtlichen Erfordernis angemessen nachkommen zu können, hat das LLUR 2008 "*Empfehlungen zur Berücksichtigung tierökologischer Belange bei Windenergieplanungen in Schleswig-Holstein*" formuliert. Darin findet sich der klare Hinweis, bei der Planung von Windkraftflächen gegenüber den Brutplätzen bestimmter Arten einen Mindestabstand von 3.000 m

(Seeadler, Schwarzstorch) bzw. 1.000 m (u.a. Rotmilan, Weißstorch, Kranich) einzuhalten. Daran haben sich die mit der Windkraftplanung befassten Behörden bisher weitgehend gehalten.

Mit der zur Ausweisung weiterer Windeignungsgebiete in 2012 vorgenommenen Teilfortschreibung der Regionalplanung sind jedoch mehrere Eignungsgebiete bzw. Erweiterungen bestehender Eignungsgebiete in die Raumordnungspläne aufgenommen worden, die diese definierten 'Sicherheitsabstände' zum Teil sehr deutlich unterschreiten. Dabei handelt es sich hauptsächlich um in der letzten Planungsphase direkt von den Kommunen an die Landesplanung gemeldete Gebiete, die damit keiner sorgfältigen 'Musterung' anhand von Kreiskonzepten unterzogen worden sind. So sind beim Seeadler 18 Brutplätze (mehr als ein Viertel des Gesamtbestands!) durch Abstandsunterschreitung betroffen. Beim in Schleswig-Holstein mit nur 8 Brutpaaren (2011) vorkommenden, äußerst gefährdeten Schwarzstorch betrifft dies 6 Brutplätze.

Diese wissentlich vorgenommenen Abweichungen von den fachbehördlichen Abstandsempfehlungen haben die Umweltverbände als unnötige Steigerung des Tötungsrisikos massiv kritisiert. Mehrere an die Landesplanung und das Umweltministerium gerichtete, zum Teil auf eklatante negative Fallbeispiele bezogene Schreiben und Presseveröffentlichungen von NABU, BUND, WWF und LNV sowie der Projektgruppe Seeadlerschutz haben auf die Problematik insbesondere für die betroffenen Seeadlerbrutplätze hingewiesen. Unverständlich ist die Missachtung der Artenschutzvorgaben auch deswegen, da demgegenüber Abstandsvorgaben zu Siedlungen, Verkehrswegen etc. eingehalten wurden. Offensichtlich werden Artenschutzbelange als minder relevant betrachtet, obgleich für diese klare gesetzliche Verpflichtungen bestehen.

Um den Artenschutzbelangen nun doch noch eine Chance auf Berücksichtigung zu geben, ist für die besagten Windeignungsgebiete jeweils ein artenschutzrechtlicher Vorbehalt, verbunden mit einem entsprechenden Prüferfordernis, formuliert worden. Die dafür notwendigen gutachterlichen Arbeiten sind von den Vorhabensträgern zu beauftragen und zu finanzieren. Diese Gutachten sollen Aufschluss über die tatsächliche Gefährdungssituation im nahen Umfeld des Brutgebiets (3.000 m bzw. 1.000 m) geben, indem z.B. die Flugaktivitäten der Seeadler, Milane oder Schwarzstörche erfasst und auf das geplante Windkraftgebiet bezogen werden, um daraus eine Risikoabschätzung abzuleiten.

Auf den ersten Blick mag eine derartige lokalspezifisch ausgerichtete fachgutachterliche Prüfung sinnvoller erscheinen als ein über einen Pauschalabstand definiertes Ausschlusskriterium. In der Praxis hat sich dieser Weg jedoch den bisherigen Erfahrungen nach als in keiner Weise tragfähig erwiesen. Denn die beauftragten Büros arbeiten nicht nur nach höchst unterschiedlichen Erfassungsmethoden. Unter dem Druck der Auftraggeber stehend, werden die Beobachtungszeiträume unverhältnismäßig kurz gehalten, oft auch den Jahresaktivitätszyklus der betreffenden Vogelart nur sehr unvollständig abbildende Zeiten gewählt. Manche Gutachten zeigen gravierende Mängel an ornithologischer Kompetenz. Investoren und 'ihre' Gutachter versuchen, die unteren Naturschutzbehörden und das LLUR zu Zugeständnissen zu bewegen, bevor diese überhaupt die nötige intensive Prüfung des Materials haben vornehmen konnten. Überdies lässt sich den Schlussfolgerungen vieler Gutachten eine Orientierung im Sinne der Auftraggeber entnehmen. Diese Heterogenität bei der angewandten Untersuchungsmethode, teilweise verbunden mit mangelnder fachlicher Qualität und Verharmlosung

des Vogelschlagrisikos, stellt die Fachbehörden bei der Bewertung und damit der Genehmigung des Windkraftvorhabens vor das unlösbare Problem, gerichtsfeste Entscheidungen zu treffen. Denn es ist nicht nur dem hohen Schutzstatus der betroffenen Vogelart im Allgemeinen, sondern auch dem rechtlich zwingend vorgegeben Individualschutz zu genügen. Dies bedeutet: Die ergangene Genehmigung der Windkraftanlagen muss auf Grundlage des Gutachtens sicherstellen, dass kein Adler oder Storch innerhalb des abgeprüften Bereichs zu Tode kommt.

Schon vor diesem Hintergrund ist die nach Kenntnis des NABU auf Betreiben der Landesplanung vorgenommene Relativierung der Abstandsregelung als klare Fehlentscheidung zu werten. Es sei an dieser Stelle nochmals betont, dass bei Beachtung der LLUR-Empfehlungen, feste Abstände von 3.000 m bzw. 1.000 m als Ausschlusskriterium einzuhalten, der jetzt vorliegende äußerst problematische Zustand vermieden worden wäre.

Um einen gangbaren Weg aus dieser prekären Situation zu finden, haben MELUR und LLUR ein Konzept entwickelt, mit dem die Untersuchungsmethode standardisiert und den hohen rechtlichen Anforderungen adäquat angepasst werden soll. Am Beispiel der durch Unterschreitung des 3.000 m-Radius betroffenen Seeadlerbrutplätze in groben Zügen dargestellt, bedeutet dies eine dreijährige Untersuchungsdauer (die sich um ein Jahr verkürzen kann, sofern sich nach zwei Jahren bereits klare Ergebnisse zur Frequentierung des Windeignungsgebietes durch die Vögel abzeichnen) mit 70 Untersuchungstagen pro Jahr, von denen 40 Tage in der Brutzeit liegen müssen.

Dies ist ein Mindeststandard, um weitestgehend verlässliche Daten zu erhalten, wie sie für die artenschutzrechtliche Bewertung des vorgesehenen Windkraftanlagen-Standortes erforderlich sind: die Raumnutzung eines Seeadlerpaares und der ausgeflogenen, oft auch der vorjährigen Jungvögel im engeren Horstumfeld kann sich von Jahr zu Jahr in Abhängigkeit von der Zahl der Jungvögel, der Verfügbarkeit bzw. der Ergiebigkeit der angeflogenen Nahrungsgewässer etc. ändern, so dass ein mehrjähriger Untersuchungszeitraum unerlässlich ist. Nach Ansicht des NABU wären sogar fünf Jahre angebracht, wie sie für das Effizienzmonitoring bei Schaffung von Ersatzlebensräumen als vorgezogene Maßnahmen für nach EU-Recht prioritäre Arten zwingend notwendig sind. Da die Adler den Luftraum um den Brutplatz im Jahresgang sehr unterschiedlich nutzen - Balzflüge, Beuteflüge zur Versorgung der Jungen, Bettelflüge der ausgeflogenen Jungvögel, Horstumfeld als Schlafplatz im Herbst und Winter etc. - ist auch die Zahl an Untersuchungstagen in ihrer Verteilung durchaus gerechtfertigt. Bei einem Zugvogel wie dem Schwarzstorch beschränkt sich das Untersuchungsprogramm natürlich auf die Anwesenheitszeit der Vögel.

Die Eckpunkte dieses Modells hat Umweltminister Dr. Habeck der Projektgruppe Seeadlerschutz, der auch der NABU und andere Umweltverbände angehören, Anfang April 2013 vorgetragen. Am 8. Mai 2013 haben die Fachbehörden einen größeren Kreis, bestehend aus Vertretern der Windkraftbranche, der Gutachter und des Verbandsnatureschutzes, das oben genannte Modell vorgestellt, eingeleitet mit einer Zusammenfassung der artenschutzrechtlichen Verhältnisse. Das Konzept fand bei den Naturschutzvertretern weitgehend Zustimmung, wenn auch von allen Seiten der Fortfall der strikten Radiusregelung als Ausschlusskriterium bemängelt wurde. Nur seitens des Bundesverbandes Windenergie (BWE) wurde für kürzere Untersuchungszeiten plädiert. Die Thesen des vom BWE

hinzugezogenen Gutachters, mit denen er das Gefährdungsrisiko geringer eingestuft wissen und den Untersuchungsumfang damit als überzogen darstellen wollte, zeigten sich in der Diskussion aber als nicht stichhaltig.

Angesichts der hohen rechtlichen Anforderungen, aber auch der immensen Anstrengungen von Fachbehörden, Verbänden und Stiftungen sowie vielen engagierten Einzelpersonen des Naturschutzes, den betroffenen Vogelarten den Lebensraum zu erhalten und aufgrund der geringen Bestandsdichte jedes einzelne Brutpaar zu schützen, besteht zu einer tatsächlich fundierten, aufwändigen Untersuchung keine Alternative. Nur wenn das Tötungsrisiko nahezu verneint werden kann, darf der Bau von Windkraftanlagen in einem `Tabuflächenbereich` genehmigungsfähig sein. Das bedarf eines auch methodisch unangreifbar aufgebauten Gutachtens.

Eine Abschwächung der entwickelten Gutachten-Konzeption in Form einer Reduzierung der qualitativen und quantitativen Ansprüche ist ohne Gefährdung der erforderlichen validen Datenbasis nicht möglich. Eine Reduzierung der Standards wäre vor dem Hintergrund der artenschutzrechtlichen Anforderungen nicht systemgerecht und würde zum Verlust der Rechtssicherheit erteilter Genehmigungen führen. Das wiederum würde die inzwischen zahlreichen gegen die Windkraftnutzung in ihrem Wohnumfeld agierenden Bürgerinitiativen ermuntern, wohl erfolgreich vor das Verwaltungsgericht zu ziehen. Auch der NABU, der zu den meist stark von egozentrischen Motiven geleiteten Anti-Windkraft-Initiativen weitgehend Distanz hält, würde auf zu schmaler gutachterlicher Basis ergangene behördliche Genehmigungen rechtlich anfechten müssen, um der Erosion des rechtlichen Stellenwert des Artenschutzes entgegenzutreten.

Der Akzeptanz der von allen gewünschten Energiewende würde es sicherlich zugute kommen, wenn unnötige Vogelschlagverluste bei in der Öffentlichkeit hoch attraktiven Arten wie Seeadler, Storch oder Kranich durch vorbeugendes, sorgfältiges Handeln vermieden werden könnten. Dazu gehört die Einsicht, dass Windkraftnutzung nicht an jedem Standort machbar ist. Vor dem Hintergrund der hohen Kapazitäten an bestehenden und an für weniger kritische Standorte geplanten Anlagen sowie des hohen gesellschaftlichen wie auch rechtlichen Stellenwerts des Schutzes bedrohter Arten sollte der Verzicht auf höchst problematische Gebiete selbstverständlich sein. Die Energiewende wird daran ganz bestimmt keinen Schaden nehmen!

Verteiler:

Herrn Minister Dr. Robert Habeck, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

Frau Staatssekretärin Ingrid Nestle, MELUR,

Herrn Staatssekretär Dr. Ulf Kämpfer, MELUR

Frau Margret Brahms, Leiter der Abteilung für Naturschutz, Forst und Jagd im MELUR

Herrn Staatssekretär Stefan Studt, Staatskanzlei

Herrn Ernst Hansen, Leiter der Abteilung Landesplanung in der Staatskanzlei

Herrn Wolfgang Vogel, Direktor des Landesamtes für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

Herrn Thomas Wälter, Leiter der Abteilung Naturschutz im LLUR

Frau Sandra Redmann, umweltpolitische Sprecherin der Fraktion der SPD

Herr Olaf Schulze, energiepolitischer Sprecher der Fraktion der SPD

Frau Marlies Fritzen, umweltpolitische Sprecherin der Fraktion der Grünen

Herrn Detlef Matthiessen, energiepolitischer Sprecher der Fraktion der Grünen

Herrn Flemming Meyer, umwelt- und energiepolitischer Sprecher der Fraktion des SSW

Frau Samiah El Samadoni, Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Herrn Joachim Siebrecht, Arbeitskreis `Eingriff` der unteren Naturschutzbehörden im Schleswig-Holsteinischen Landkreistag

nachrichtlich:

Herrn Thomas Neumann, Frau Sabine Reichle, WWF Deutschland

Frau Dr. Claudia Bielfeldt, Frau Dr. Ina Walenda, BUND Schleswig-Holstein

Herrn Volkher Looft, LNV Schleswig-Holstein

Herrn Dr. Wilfried Knief, Ornithologische Arbeitsgemeinschaft

Herrn Dr. Holger Gerth, Landesnaturschutzbeauftragter