



## Stellungnahme des NABU-Bundesverbands zum Referentenentwurf der Verordnung zur Festlegung der Anforderungen an die fachgerechte Durchführung einer Habitatpotentialanalyse im Anwendungsbereich des § 45b des Bundesnaturschutzgesetzes vom 15.12.2023 (Bearbeitungsstand 23.11.2023)

Der „Referentenentwurf der Verordnung zur Festlegung der Anforderungen an die fachgerechte Durchführung einer Habitatpotentialanalyse im Anwendungsbereich des § 45b des Bundesnaturschutzgesetzes vom 15.12.2023“ (Bearbeitungsstand 23.11.2023) basiert auf dem „**Fachkonzept Habitatpotentialanalyse - Teilbericht des Projekts: Standardisierung der artenschutzfachlichen Methode im Genehmigungs- und Planungsverfahren**“ (Stand September 2023), erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz durch die ARSU GmbH.

Der NABU hat zu diesem Fachkonzept bereits eine Stellungnahme verfasst (<https://www.nabu.de/imperia/md/content/230809-stellungnahme-habitatpotentialanalyse-nabu.pdf>) - allerdings zum Stand März 2023. Die aktuelle Fassung des Fachkonzepts erfuhr seitdem u. a. dahingehend naturschutzfachlich kritische Änderungen, indem notwendige Sicherheitspuffer verringert wurden.

Im Folgenden nimmt der NABU zum oben aufgeführten Referentenentwurf der Verordnung Stellung.

### Generelle Vorbemerkung

Eine Habitatpotentialanalyse (HPA) weist lediglich eine **begrenzte Aussagekraft** über die konkrete Raumnutzung einzelner Vogel-Arten auf. Da die Raumnutzung eines Individuums von einer Vielzahl von Faktoren - und nicht nur von eher groben Habitatkonditionen - abhängt, ist es aus Naturschutzsicht **unzureichend, alleinig auf Grundlage einer HPA**, also aufgrund vorhandener Daten und Karten, die die ökologischen Verhältnisse vor Ort nicht ausreichend abbilden können, **das Vorliegen eines signifikant erhöhten Tötungsrisikos (seT) im Kontext von Windenergie-**



#### Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Referentin für Vogelschutz

Lobby-Registernummer: R001667

**Genehmigungsverfahren zu beurteilen.**<sup>1</sup> Auch die Autor\*innen des Konzepts weisen auf die fachlichen Limitationen des Ansatzes hin. Daher ist **grundsätzlich zu kritisieren, dass gesetzlich keine anderen Methoden**, wie z. B. eine Raumnutzungsanalyse, **mehr vorgesehen werden**, obwohl diese in vielen Fällen zu einer fachlich fundierteren (und rechtssichereren) Entscheidung beitragen würden.

Zusätzlich ist anzumerken, dass bereits in Gesetz und Entschließungsantrag zum neuen BNatSchG Konkretisierungen zu Untersuchungsräumen und Anforderungen festgelegt wurden, die **fachlich nicht ausreichend fundiert** sind:

- Bereiche der Anlage 1 des BNatSchG (Nahbereiche, Zentraler und Erweiterter Prüfbereich), die auch den Untersuchungsraum der HPA definieren, ignorieren **fachwissenschaftlich fundierte Erkenntnisse und Empfehlungen zu nötigen Abständen zwischen Neststandort und Windenergieanlagen**, wie z. B. das Helgoländer Papier.<sup>2</sup>
- Die **Beschränkung auf lediglich eine brutzeitunabhängige Begehung** durch den Entschließungsantrag des Ausschusses für Klimaschutz und Energie (Drucksache 20/2580) reduziert bzw. vermeidet Aussagen über den tatsächlichen Zustand (z. B. Pflanzenartenzusammensetzung, Wasserstand von Gewässern) der betrachteten Habitate, welche relevant für Aussagen zur Raumnutzung sind.

Allgemein sollten die **Datenlage zu ökologisch relevanten Fragestellungen**, wie z. B. Mortalität und Flugverhalten, **und deren Verfügbarkeit** dringend durch verstärkte standardisierte Erfassungen sowie eine zentrale Verwaltung aller Daten - auch aus Genehmigungsverfahren - **verbessert werden**.

## Bewertung

Grundsätzlich ist sowohl zu begrüßen, dass ein bundeseinheitlicher Standard für die Bewertung des seT angestrebt wird als auch, dass ein Vollzugsleitfaden für die Praxis (noch ausstehend) erarbeitet werden soll, um mehr Klarheit zu schaffen.

### Eingeschränkte Aussagekraft der HPA für bestimmte Arten

In der reduzierten Form der Rechtsverordnung wird nicht ausreichend darauf eingegangen, dass die HPA als Methode nicht für alle Arten gleichermaßen geeignet ist; im Fachkonzept werden nur vier Arten mit „guter Eignung“ aufgeführt, in der Verordnung weisen einige Arten „keine“ (un)attraktiven Habitate auf. *„Insgesamt wird jedoch auf der Basis dieses Kapitels sowie auch des Kapitels 2.4.1 deutlich, dass das Instrument der HPA für eine Reihe von Arten nur von eingeschränkter Aussagefähigkeit ist. Dementsprechend kann eine räumliche Differenzierung der Flugaktivität allein auf der Grundlage von Habitattypen das tatsächliche Raumnutzungsmuster der jeweiligen Brutpaare nicht in belastbarer Weise abbilden.“* (Fachkonzept S. 20). Bei Arten mit begrenzter Aussagekraft der HPA sollte nicht einfach „keine besondere Habitateignung“ angenommen, sondern, wie im Fachkonzept vorgeschlagen, konkretisiert werden, dass eine Widerlegung der Regelvermutung mit HPA für diese Arten nicht möglich ist – und weitere Daten dazu nötig wären. Dies ist schon

<sup>1</sup> Vgl. hierzu KNE (2023): Anfrage Nr. 337 zu Habitatpotenzialanalyse und artspezifischer Habitatbindung. Aktualisierte Antwort vom 06.01.2023. Abrufbar [hier](#).

<sup>2</sup> LAG VSW (2015): Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogellebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten. Abrufbar [hier](#).

aufgrund des europarechtlichen Vorsorgeprinzips (Artikel 191 Absatz 2, Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) geboten.

### Daten (§3 Absatz 1)

Wenn eine Methode bereits limitiert ist, kommt es umso mehr auf die **Datenqualität** an. Zunächst sind aktuelle, punktgenaue Horststandorte der relevanten Arten entscheidend, um überhaupt Festlegungen zu zentralen und erweiterten Prüfbereichen machen zu können, die wiederum Grundlage der HPA-Methodik sind. Liegen allgemein nicht ausreichend und/oder nicht ausreichend aktuelle Daten vor, müssen auch weiterhin Kartierungen durchgeführt werden, um diesen Mangel zu beheben.

Zur Art der zu verwendenden Daten steht im Entwurf bisher folgendes (§3 Absatz 1):  
„Die Habitattypen werden auf Grundlage vorhandener Daten ermittelt. Hierfür sollen öffentlich zugängliche Daten, insbesondere digitale Landschaftsmodelle des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems, genutzt werden. Die Daten sind anhand aktueller Luftbilder zu überprüfen.“

An dieser Stelle wäre aus unserer Sicht eine Ergänzung notwendig, um deutlich zu machen, dass jegliche verfügbaren Daten genutzt werden sollen. Nur so kann sichergestellt werden, dass eine fundierte Aussagen zu den vorhandenen Habitaten überhaupt möglich ist. Außerdem sollten Daten, die im Rahmen der Genehmigung erhoben werden, z. B. bei einer Biotoptypenkartierung, berücksichtigt werden. Daher schlagen wir folgende Ergänzung vor: "Hierfür sollen öffentlich zugängliche Daten, insbesondere digitale Landschaftsmodelle des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems, sowie **alle weiteren vorhandenen und geeigneten Datenquellen, inklusive, aber nicht beschränkt auf, Daten, die im Rahmen der Genehmigung erhoben werden**, genutzt werden.“

### Begehung (§3 Absatz 2)

Für die Widerlegung der Regelvermutung nach § 1 Absatz 2 (seT im zentralen Prüfbereich) ist eine Vor-Ort-Begehung erforderlich. Allerdings sind die für die Prüfung relevanten Flächen lediglich durch eine „**jahreszeitunabhängige Begehung** im Gelände“ zu überprüfen (§ 3 Absatz 2). Wenn die Vegetationsform der begutachteten Fläche wesentlich für ihre Habitat-Eigenschaft und -Wertigkeit ist oder z. B. Rastgebiete überwinternder Gänse bestimmt werden sollen, kann dies nicht jahreszeitenunabhängig, sondern nur während der Vegetationsperiode oder während der entsprechenden Saison erhoben werden. Das Wort „jahreszeitenunabhängig“ ist zu streichen oder auf entsprechende Habitate einzuschränken, bei denen dies sachlich gerechtfertigt ist. Zudem werden keinerlei Kriterien oder Standards für die Durchführung solcher Begehungen definiert.

### Brutdichte (§ 6 Absatz 3 Satz 2)

Für den Rotmilan wird ansatzweise eine zeitlich begrenzte Attraktivitätserhöhung durch landwirtschaftliche Bewirtschaftungsereignisse **im erweiterten Prüfbereich** berücksichtigt – ein seT wird angenommen, wenn eine Mindest-Brutdichte von sechs Brutpaaren im 3,5 km Radius um die WEA vorliegt. Für diesen Wert liegt keine fachliche Begründung vor. Diese Brutdichte soll v. a. auf der Grundlage von behördlichen Katastern und Datenbanken (eventuell auch anhand freiwilliger Kartierungen des Vorhabenträgers) ermittelt werden. Dies ist kritisch zu betrachten, da solche Daten vermutlich nicht in ausreichender Genauigkeit und Aktualität vorliegen und somit der beschriebene Fall nur äußerst selten belegbar ist.

### Besonders gefährdete Arten (§ 5 Absatz 2)

Aus Naturschutzsicht sollten im Gegensatz zur vorliegenden Verordnung für **besonders gefährdete Arten** wie dem Schreiadler, deren Bestände eine zusätzliche Mortalität durch Windenergie nicht verkraften können, **im zentralen Prüfbereich** die Kriterien nicht nur wie vorgeschlagen enger gefasst werden, sondern es sollte **keinerlei Ausschluss des seT möglich** sein, d. h. es sollte immer mit wirksamen Schutz- und Vermeidungsmaßnahmen gearbeitet werden.

Abgesehen davon sollte, damit der Text selbst konsistent bleibt, „§ 5 Prüfung im zentralen Prüfbereich ... (2) Liegt der Standort der Windenergieanlage auf einer offenen und trockenen Ackerfläche sind die zu erwartenden Flugaktivitäten von Exemplaren des Schreiadlers während landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsereignisse im zentralen Prüfbereich deutlich erhöht. Dies gilt auch für Exemplare des Weißstorchs, wenn der Standort auf einer trockenen Ackerfläche liegt“ Eingang in die Tabelle „Artspezifische Festlegungen“ im Anhang finden – z. B. indem in die Spalte der attraktiven Habitate beim Schreiadler „offene und trockene Ackerflächen während landwirtschaftlicher Bearbeitungsereignisse“ und beim Weißstorch „trockene Ackerflächen während landwirtschaftlicher Bearbeitungsereignisse“ eingefügt wird.

### Kumulative Effekte (§4 Absatz 2)

Mit der vorgeschlagenen Methodik, insbesondere mit der gesonderten Erstellung einer HPA für jede einzelne Windenergieanlage (gemäß §4 Absatz 2), ist die Berücksichtigung von kumulativen Effekten innerhalb eines Windparks nur sehr eingeschränkt möglich. Für eine naturschutzfachlich sinnvolle Beurteilung sollte daher der Paragraph so erweitert werden, dass eine kurze Einschätzung kumulativer Effekte Teil der HPA sein muss. Folgende Ergänzung schlagen wir daher im §4 Absatz 2 vor: „(...) kann in einem Bericht zusammengefasst werden. Mindestens sind aber die Habitatpotenzialanalysen für einen Brutplatz und alle Anlagen des Windparks in einem Bericht zusammenzufassen. Dieser muss eine kurze Einschätzung möglicher kumulativer Effekte durch die anderen Anlagen des Windparks und weitere relevante Infrastrukturanlagen enthalten.“

### Fachkonzept und Verordnung

Es ist grundsätzlich erfreulich, dass vor der Entwicklung der Rechtsverordnung ein Fachkonzept beauftragt wurde, das eine größtenteils fachlich hergeleitete, nachvollziehbare Grundlage darstellt. Geschmälert wird dieser positive Aspekt leider dadurch, dass bereits zwischen der ursprünglichen Version von März 2023 und der finalen Version von September 2023 Anpassungen von Werten vorgenommen wurden, die aus fachlicher Sicht nicht nachvollziehbar sind, so z. B.:

- Pufferdistanzen zu den Grenzen von Flugkorridoren um 50 % (von 100 m auf 50 m) verringert
- Verringerung des Abstands zum Rand der unattraktiven Nahrungsfläche von ursprünglich 750 m auf 500 m beim Schreiadler.

Auch bei der Erarbeitung der Rechtsverordnung wurden die Festlegungen des Fachkonzepts nicht in allen Punkten direkt aufgegriffen. Abweichungen sind z. B.:

- Während in der Tabelle „Artspezifische Festlegungen“ der Verordnung ein artspezifischer Sicherheitsabstand vom Rand der Habitate beim Rotmilan von 100 m aufgeführt wird, wird im Fachkonzept im zentralen Prüfbereich 250 m Abstand zum Waldrand empfohlen.
- Fachkonzept: „Sofern bestimmte Flächen **mindestens** auf einem zusammenhängenden Viertel des Prüfbereichs vorkommen“ im Gegensatz zur

Rechtsverordnung (z. B. Definition trockene Ackerfläche): „in der Form und Größe eines zusammenhängenden Viertels des zentralen Prüfbereichs“

- Beim Uhu werden im Fachkonzept noch besonders attraktive Habitattypen aufgeführt, in der Verordnung „keine“
- Im Fachkonzept wird eine Prüfung durch Vor-Ort-Begehung gefordert, wenn anhand von Luftbildern nicht sicher abgeleitet werden kann, ob es sich um einen geschlossenen Wald handelt (siehe S. 79 + 50). Dies wird in der Verordnung nicht deutlich.

Für eine konsistente Rechtsgrundlage, die für Gutachter\*innen und Behörden gut nachvollziehbar ist und damit auch wirklich zur Beschleunigung führt, sollte nicht unbegründet von den Vorgaben des Fachkonzepts abgewichen bzw. aus Naturschutzsicht die Empfehlungen nicht zu Lasten der Natur unterschritten werden. Zu starke Abweichungen vom Fachkonzept könnten zu vereinfachend wirken und dadurch in der Praxis und Rechtsprechung wieder zu Unsicherheiten führen.

### Evaluierung (§9)

Vorgesehen ist eine Evaluierung der Methode im Zeitraum von drei Jahren. Hier wäre es wünschenswert zu präzisieren, wie diese erfolgt. Sie muss dringend nicht nur die Effekte auf die Beschleunigung, sondern auch ganz konkret die Auswirkungen auf die Natur untersuchen. Bei negativen Effekten muss schnellstmöglich nachbessert werden. Auch bei Vorliegen neuerer Erkenntnissen müssen Grenzwerte und artspezifische Differenzierungen angepasst werden. Darüber hinaus wäre eine Validierung theoretischer Annahmen, wie z. B. lediglich vermutete Bereiche von Flugkorridoren, mit empirischen Daten wünschenswert, v. a. dort, wo bisher keine ausreichende Studienlage besteht.

## Weitergehende Anmerkungen

- Über die im vorherigen Kapitel genannte Forderung hinausgehend, sollte ein Ausschluss des seT für **besonders gefährdete Arten** nicht nur im zentralen Prüfbereich, sondern auch **im erweiterten Prüfbereich nicht möglich** sein. Dies müsste im BNatSchG angepasst werden und wäre nicht Teil der Rechtsverordnung. Es sollte immer mit wirksamen Schutzmaßnahmen gearbeitet werden - v. a., wenn, wie beim Schreiadler, die Prüfbereiche deutlich unter ihrem Beeinträchtigungsradius (6 km) liegen. Bis zum Erreichen eines guten Erhaltungszustands ist die vom Aussterben bedrohte Art gegenüber jeder zusätzlichen Gefährdung abzusichern.
- In der Begründung wird aufgeführt, dass der Schutz kollisionsgefährdeter Brutvogelarten berücksichtigt würde, „indem bei Bedarf geeignete Schutzmaßnahmen oder, im Falle einer Ausnahme, bei nicht durchgeführten Maßnahmen zur Sicherung des Erhaltungszustandes der betreffenden Art Zahlungen in ein **nationales Artenhilfsprogramm** angeordnet werden.“ Damit der Erhaltungszustand der betroffenen Arten aber wirklich gesichert werden kann, müsste es auch endlich solch ein wirksames, langfristig angelegtes, nationales Artenhilfsprogramm geben.
- Die Grundlagen für Standardisierungen des Artenschutzes sollten immer fachlich begründet werden. Dies erfolgte bedauerlicherweise bei der Liste der in Anlage 1 zu § 45b Absatz 1 bis 5 BNatSchG aufgeführten Brutvogelarten und

den dort aufgeführten Abstände nicht. Laut Fachkonzept beinhalten die art-spezifischen Vorschläge „jeweils eine Reihe von Setzungen, z. B. zu Mindestgrößen, Flächenrelationen oder Randabständen. Diese **lassen sich im Einzelnen nicht exakt begründen, sondern wurden unter Plausibilitätsaspekten gewählt.**“

- In der Begründung wird völlig unbelegt aufgeführt, dass der Verordnungsentwurf „mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar“ sei. Das Regelungsvorhaben sei „insbesondere vereinbar mit der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie... und der Vogelschutzrichtlinie“. Eine Begründung wäre umso mehr angebracht, als dass die Konformität der zugrundeliegende Gesetzesverordnung mit den genannten Richtlinien bereits von namhaften Umweltrechtlern angezweifelt wurde.<sup>3</sup>

Berlin, 5.1.2024

---

<sup>3</sup> Deppner, 2023: Unionsrechtliche Bedenken gegenüber den deutschen Neuregelungen zum Artenschutz bei Windenergieanlagen an Land (§ 45b BNatSchG). Abrufbar [hier](#).  
Gellermann, 2022: Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP aus Anlass der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 4. Juli 2022. Abrufbar [hier](#).