

# GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.  
Berlin



## **45. Umweltrechtliche Fachtagung**

Vom 10. bis 12. November 2022  
in Leipzig

**ESV** ERICH  
SCHMIDT  
VERLAG

## **Gesellschaft für Umweltrecht e. V.**

Geschäftsstelle:

VRiVG Jürgen Philipp Reclam

Am Kirschfeld 8

14532 Kleinmachnow

Telefon: (030) 90 14 82 51

E-Mail: [mail@gesellschaft-fuer-umweltrecht.de](mailto:mail@gesellschaft-fuer-umweltrecht.de)

Web: [www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de](http://www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de)

Herstellung:

Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG

Genthiner Straße 30 G · 10785 Berlin

Telefon: (030) 25 00 85-0 · Telefax: (030) 25 00 85-305

Web: [www.ESV.info](http://www.ESV.info)

# GfU

Gesellschaft für Umweltrecht e. V.  
Berlin

## Programm

### Donnerstag, 10.11.2022

#### **GfU-Forum**

19.30 Uhr **Begrüßung**

Prof. Dr. *Sabine Schlacke*

Stellv. Vorsitzende der GfU, Universität Greifswald

**Vortrag 1: Rechtsschutzverkürzung als Mittel der  
Verfahrensbeschleunigung? – Die Umsetzung der  
Energiewende im Spannungsfeld von Klimawandel  
und Umwelt(rechts)schutz**

Referentin: Dr. *Julia Wulff*

Konstanz

**Vortrag 2: Die Standardsetzung der  
Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften –  
informelle Gesetzeskonkretisierung?**

Referentin: Rechtsanwältin *Julia Hoffmann*

Stuttgart

**Diskussion zu den Vorträgen**

Moderation: Prof. Dr. *Sabine Schlacke*

Universität Greifswald

21.15 – **Sektempfang im Bundesverwaltungsgericht**  
22.00 Uhr

### Freitag, 11.11.2022

#### **45. Umweltrechtliche Fachtagung**

10.00 Uhr **Begrüßung**

Prof. Dr. *Wolfgang Ewer*, Vorsitzender der GfU,  
Kiel

10.10 Uhr **Rechtsprechungsübersicht des Präsidenten  
des Bundesverwaltungsgerichts**

Referent: Prof. Dr. *Andreas Korbmacher*,  
Leipzig

10.45 Uhr **Grußwort der Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (per Video)**  
*Steffi Lemke*

---

11.00 Uhr **Kaffeepause**

---

11.15 Uhr **Thema A: Rechtliche Instrumente einer nachhaltigen  
und unabhängigen Energieversorgung**

**Vortrag 1: Kernelemente und Grundfragen des  
Gesamtkonzepts – ein Überblick**

Referent: Rechtsanwalt Prof. Dr. *Wolfgang Ewer*  
Kiel

**Vortrag 2: Beschleunigung des Ausbaus von  
Windenergieanlagen an Land**

Referent: Prof. Dr. *Martin Kment*  
Augsburg

---

13.00 Uhr **Mittagsimbiss im Bundesverwaltungsgericht**

---

14.00 Uhr **Thema B: Instrumente zur Lösung ökologischer  
Zielkonflikte**

**Vortrag 1: Bewältigung naturschutzrechtlicher Konflikte  
beim Ausbau erneuerbarer Energien**

Referent: Dr. *Oliver Hendrichke*  
Bundesamt für Naturschutz  
Bonn

**Vortrag 2: Planerische und naturschutzfachliche Ansätze  
zur Lösung umweltinterner Zielkonflikte**

Referent/in: *Kathrin Ammermann* und *Dirk Bernotat*  
Bundesamt für Naturschutz  
Leipzig

---

15.30 Uhr **Kaffeepause**

---

15.45 Uhr **Plenumsdiskussion zu den Vorträgen**

Moderation:

**Thema A:** MinDir'in Dr. *Susanne Lottermoser*  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

**Thema B:** MinDir'in Dr. *Christiane Paulus*  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,  
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

18.00 Uhr **Vorbereitungstreffen GfU-Forum 2023**  
(Offen für alle Interessierten)

19.30 – **Empfang im Neuen Rathaus**

22.30 Uhr **Grußwort: Bürgermeister *Heiko Rosenthal***  
Leipzig

**Samstag, 12.11.2022**

9.30 Uhr **Gastvortrag: Konzepte für die klimaneutrale Stadt**  
Referent: Oberbürgermeister *Bernd Tischler*  
Bottrop

---

10.15 Uhr **Kaffeepause**

---

10.30 Uhr **Fortsetzung der Plenumsdiskussion**

12.00 Uhr **Mitgliederversammlung der GfU**  
(nach besonderer Einladung)

## **Themen**

Was wir gegenwärtig erleben, ist nicht nur eine Zeitenwende – es sind derer gleich zwei. Stellt sich schon die Abwendung der drohenden Klimakatastrophe als eine Herausforderung von epochalem Ausmaß dar, so gilt dies für die im Zusammenhang damit stehende Schaffung einer unabhängigen und nachhaltigen Energieversorgung in gleicher Weise. Aus diesem Grunde ist die Jahrestagung 2022 vollständig auf die Bewältigung wesentlicher, sich in diesem Kontext stellender Rechtsfragen ausgerichtet. Hierzu wird zunächst ein Überblick über den Rahmen und die zentralen Eckpunkte des Gesamtkonzepts einer nachhaltigen und unabhängigen Energieversorgung erfolgen. Weiter werden die Neuregelungen aus den für den Windenergieausbau elementaren Bereichen des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts dargestellt. Schließlich ist der Frage nachzugehen, wie der Zielkonflikt zwischen Klimawende und Naturschutz im Sinne der Nachhaltigkeit aufgelöst werden kann und welche (neuen) Rechtsfragen sich hierbei stellen.

Im Forum wird das Spannungsfeld zwischen Beschleunigung und Rechtsschutz behandelt, das durch die Energiewende besondere Aktualität gewonnen hat. Zudem werden Rechtsfragen erörtert, die sich im Zusammenhang mit Standardisierungen insbesondere im Umweltrecht durch Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften stellen.

**Wir empfehlen Ihnen während der gesamten Veranstaltung das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes.**

## **Organisatorisches**

### **Veranstaltungsorte**

Tagung: Bundesverwaltungsgericht  
Simsonplatz 1  
04107 Leipzig

Empfang: Neues Rathaus,  
Martin-Luther-Ring 4-6  
04109 Leipzig

Zahlungsbestätigungen und Teilnahmebescheinigungen nach § 15 FAO erhalten Sie ab Freitagnachmittag im Tagungsbüro.

Dr. Julia Wulff

# Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung?

Die Umsetzung der Energiewende im Spannungsfeld von Klimawandel und Umwelt(rechts)schutz

Thesen

## I. Infrastrukturplanung als europäisch geprägtes Rechtsgebiet

- (1) Die Planung und Genehmigung der vier großen linienförmigen Infrastrukturen – Straßen, Wasserstraßen, Schienenwege und Energieleitungen – erfolgt in Deutschland weitgehend parallel im Rahmen eines gestuften Verwaltungsverfahrens, einer sog. Planungskaskade, und besteht aus Bedarfsplanung, Korridorplanung und Projektzulassung.
- (2) Auf jeder der drei Planungsstufen ist inzwischen eine Strategische Umweltprüfung (SUP) oder eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach unionsrechtlichen Vorgaben durchzuführen.
- (3) Noch immer kommt es dabei zu Konflikten und Missverständnissen zwischen der klassischen deutschen Perspektive, die die Prüfung materieller Umweltbelange vor allem im Gebot planerischer Abwägung verortet, und der europäischen Herangehensweise, die zur Gewährleistung eines hohen Umweltschutzniveaus klassischerweise auf umfangreiche Verfahrensvorgaben zurückgreift.

## II. Der stetige Wunsch nach Verfahrensbeschleunigung

- (1) Die europarechtlich induzierte und oftmals als Verkomplizierung empfundene Ausweitung der formellen Anforderungen kollidiert dabei mit dem Wunsch nach Verfahrensbeschleunigung, der gerade angesichts der umzusetzenden Energiewende sowie jüngst der Energiekrise eine neue Qualität gewonnen hat.
- (2) Die Forderung nach Verfahrensbeschleunigung als solche hingegen ist kein neues Phänomen. Bereits 1838 griff man im Großherzogtum Baden erstmals auf das Instrument der Legalplanung zurück, um eine schnellere Zulassung von Eisenbahnstrecken zu ermöglichen. Allein in der vergangenen Legislaturperiode trugen fünf

Gesetze den Begriff „Beschleunigung“ im Namen.

- (3) Aktuell prägen vor allem drei völlig unterschiedliche Beschleunigungsansätze die gesetzgeberische Tätigkeit: Mit dem am 1. April 2020 in Kraft getretenen Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz (MgvG) hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen geschaffen, um Großprojekte aller vier Netzinfrastrukturen in Zukunft statt per Planfeststellungsbeschluss per Gesetz zuzulassen. Die Beschleunigung wird also vor allem über eine initiale Einschränkung des Zugangs zu Rechtsschutzmöglichkeiten gesucht.
- (4) Viel stärker auf die materielle Ebene konzentriert sich der Ansatz des „Osterpakets“ 2022. Dem Ausbau erneuerbarer Energien werden seitdem insbesondere pauschal „überragendes öffentliches Interesse“ sowie Gründe „öffentlicher Sicherheit“ zugesprochen, naturschutzrechtliche Anforderungen gelten für den Betrieb von Windenergieanlagen an Land nach § 45b BNatSchG nurmehr modifiziert.
- (5) Einen Mittelweg geht das LNG-Beschleunigungsgesetz (LNGG) vom 24. Mai 2022. Die Zulassung erfolgt nach wie vor im bekannten Verfahren, dabei soll aber beispielweise von der Durchführung einer UVP abgesehen, die Öffentlichkeitsbeteiligung soll verschlankt und naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen sollen erst bis zu zwei Jahre nach der Zulassungsentcheidung festgesetzt werden. Begleitet wird das LNGG auch von Modifikationen der VwGO, die unter anderem eine Zurückweisung verspäteten Vorbringens ermöglichen.

## III. Rechtsschutzanforderungen des Völker- und Europarechts

- (1) Das Völker- und Unionsrecht stellt jedoch umfassende Anforderungen an den Rechtsschutz bei der Planung und Realisierung von Infrastrukturprojekten, die bei der Befassung mit Beschleunigungspotenzialen gerade dann nicht außer Acht

gelassen werden können, wenn diese über eine Einschränkung von Rechtsschutzmöglichkeiten erreicht werden soll.

- (2) Sowohl die Århus-Konvention (AK) als auch die Richtlinien des europäischen Umweltrechts fordern effektive Rechtsschutzmöglichkeiten in sämtlichen Umweltangelegenheiten, unabhängig von der Planungsebene und unabhängig von der formellen Ausgestaltung der jeweiligen Planungsentscheidung.
- (3) In Anbetracht der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten können weder das Århus Convention Compliance Committee (ACCC) noch der EuGH konkrete Vorgaben zur Ausgestaltung der Rechtsbehelfe machen. Weder das Völker- noch das Europarecht stehen Rechtsschutzkonzentrationen oder Legalplanungen daher grundsätzlich entgegen. Gewährleistet sein muss aber eine effektive Rechtsschutzmöglichkeit, mit deren Hilfe die formelle und materielle Rechtmäßigkeit einer jeden Entscheidung überprüft werden kann.

#### IV. Rechtsschutzanforderungen des Verfassungsrechts

- (1) Parallel zu Völker- und Europarecht stellt auch das nationale Verfassungsrecht Anforderungen an Rechtsschutzmöglichkeiten in umweltrelevanten Planungsverfahren.
- (2) Zwar ist der Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung dieser Rechtsbehelfe traditionell groß. Gesteigerte Anforderungen an die Effektivität des Rechtsschutzes bestehen allerdings in gestuften Planungsverfahren. Erscheint eine ergebnisoffene Überprüfung vorangegangener Entscheidungen aufgrund zeitlicher oder faktischer Umstände nicht mehr gewährleistet, wird auch nach der Rechtsprechung des BVerfG eine phasenspezifische Rechtsschutzmöglichkeit erforderlich.

#### V. Rechtsschutz in den Zulassungssystemen des MgvG und LNGG

- (1) Den völker- und europarechtlichen Rechtsschutzanforderungen kann die vom MgvG geschaffene Situation schon auf Projektzulassungsebene nicht genügen.
- (2) Umweltverbände sowie sonstige Betroffene, die sich nicht auf Art. 14 GG berufen können, werden praktisch rechtsschutzlos gestellt, da ihnen die Einlegung einer Verfassungsbeschwerde nicht offensteht. Ihre Situation steht damit in

direktem Widerspruch zu Art. 11 Abs. 1 UVP-RL sowie Art. 9 Abs. 2 AK. Ersatzweise vor den Verwaltungsgerichten denkbare Klagewege vermögen keinen adäquaten Ersatz zu leisten.

- (3) Auch die sich aus Art. 14 GG ergebenden Beschwerdebefugnisse zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde reichen aber nicht aus, um effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Sie erfüllen nicht die durch ACCC und EuGH aufgestellten Anforderungen, da das BVerfG die Einhaltung der UVP-Richtlinie und sonstigen Europarechts sowie der deutschen Umsetzungsgesetze im Umweltrecht mangels entsprechender Prüfungskompetenz nicht kontrollieren kann.
- (4) Inwiefern die Schaffung eines – im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung angekündigten – „Zugangs zum Bundesverwaltungsgericht“ die Problematik auflösen und dennoch einen Beschleunigungseffekt erzielen soll, ist bisher offengeblieben.
- (5) Weniger völker- und europarechtlichen Bedenken begegnen die Herangehensweisen des LNGG und des „Osterpakets“, die nicht den Rechtsschutzzugang als solchen verwehren, sondern die materielle Prüfungsdichte reduzieren und lediglich begleitend verfahrensrechtliche Einschränkungen treffen.

#### VI. Dänemark als Vorbild für effektive Planung

- (1) Alle Planungssysteme greifen damit Elemente des dänischen Planungsrechts auf, das gerade angesichts der Erfahrungen mit der Zulassung der Fehmarnbeltquerung in Deutschland oft zum Vorbild stilisiert wird.
- (2) Dänemark zeigt, dass selbst phasenspezifische Rechtsschutzmöglichkeiten mit einem beschleunigten Verfahren Hand in Hand gehen können. Zwar wird die Beschleunigungswirkung teils auch hier über eine Einschränkung der materiellen Prüfungsdichte erzielt. Vor allem aber bindet die dänische Planungskultur die Öffentlichkeit sowie Umweltverbände auch auf frühen Planungsebenen umfassend ein und ist an einer echten Kompromissfindung interessiert. Nur durch eine Adaption dieser Herangehensweise können auch in Deutschland die verhärteten Fronten zwischen Umweltverbänden, Vorhabenträgern und Behörden aufgelöst werden.
- (3) Spätestens der Klimaschutz-Beschluss des BVerfG vom 24. März 2021 hat gezeigt, dass eine stärkere Inblicknahme der hochstufigen Planungsebenen auch in Deutschland dringend geboten ist.



Noch toleriert das BVerfG, dass der deutsche Gesetzgeber bei der Festlegung der sektorenspezifischen Emissionskontingente des KSG nicht mit den von IPCC und SRU ermittelten CO<sub>2</sub>-Restbudgets rechnet. Beispiele aus dem europäischen Ausland zeigen jedoch, dass Budgetüberschrei-

tungen in absehbarer Zukunft auch die konkrete Projektzulassung auf der letzten Planungsstufe beeinträchtigen könnten. Verhindern kann dies nur eine umfassende Konfliktlösung bereits auf Bedarfsebene.

## Auszüge aus relevanten Rechtsvorschriften

### Art. 19 GG

- (4) <sup>1</sup>Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.

### Art. 9 AK

- (2) <sup>1</sup>Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,
- a) die ein ausreichendes Interesse haben  
oder alternativ
- b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

<sup>2</sup>Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

- (3) <sup>1</sup>Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gericht zu gewähren. <sup>2</sup>Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nicht-staatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. <sup>3</sup>Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt sein können.

### Art. 2 UVP-RL

- (4) <sup>1</sup>Unbeschadet des Artikels 7 können die Mitgliedstaaten in Ausnahmefällen ein bestimmtes Projekt von den Bestimmungen dieser Richtlinie ausnehmen, wenn sich die Anwendung dieser Bestimmungen nachteilig auf den Zweck des Projekts auswirken würde, jedoch unter der Voraussetzung, dass die Ziele dieser Richtlinie verwirklicht werden.

<sup>2</sup>In diesem Fall müssen die Mitgliedstaaten:

- a) prüfen, ob eine andere Form der Prüfung angemessen ist;
- b) der betroffenen Öffentlichkeit die im Rahmen anderer Formen der Prüfung nach Buchstabe a gewonnenen Informationen, die Informationen betreffend die Entscheidung, die die Ausnahme gewährt, und die Gründe für die Gewährung der Ausnahme zugänglich machen;
- c) die Kommission vor Erteilung der Genehmigung über die Gründe für die Gewährung dieser Ausnahme unterrichten und ihr die Informationen übermitteln, die sie gegebenenfalls ihren eigenen Staatsangehörigen zur Verfügung stellen.
- (5) <sup>1</sup>Unbeschadet des Artikels 7 können die Mitgliedstaaten ein Projekt, das durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt zugelassen wird, von den Bestimmungen dieser Richtlinie, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen, ausnehmen, jedoch unter der Voraussetzung, dass die Ziele dieser Richtlinie verwirklicht werden.

**Art. 11 UVP-RL**

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die
  - a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
  - b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert,Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.
- (2) Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.

Julia Hoffmann

# Die Standardsetzung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften des Umweltrechts – informelle Gesetzeskonkretisierung?

Thesen

## I. Einführung

- (1) Der technologische Fortschritt und die hohen Anforderungen des Vorsorgeprinzips stellen Umweltfachbehörden vor die Herausforderung, fortwährend neue (fach-)wissenschaftliche Erkenntnisse in ihre Entscheidungsfindung zu integrieren. Rechtstechnisch kann die Integration von (Fach-)Wissen in das Recht über die direkte Rezeption technischer Normen (Inkorporation oder Verweisung) und die Regelung von Vermutungswirkungen erfolgen.
- (2) Überwiegend wählt der Gesetzgeber jedoch den Weg der indirekten Rezeption, also die Normierung von unbestimmten und damit konkretisierungsbedürftigen Rechtsbegriffen. Damit wird die schwierige Verknüpfung von Technik und Recht von der Rechtsetzungs- auf die Rechtsanwendungsebene verlagert.
- (3) Dies ist unproblematisch, solange die rechtssichere Anwendung der umweltrechtlichen Vorschriften durch den Erlass untergesetzlicher Normen gewährleistet ist. Die komplexen Erlassverfahren für Rechtsverordnungen und normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften haben sich aber letztlich als ungeeignet für eine schnelle und flexible Integration von neuem (Fach-) Wissen in das Recht herausgestellt. Der untergesetzliche Regelungsapparat ist in Teilen veraltet und somit defizitär.
- (4) Als Substitute für fehlende rechtsverbindliche Normen dienen in der Vollzugspraxis informelle Vorschriften. Diese können kategorisiert werden als privatverbandliche, halbstaatliche und sonstige technische Normen. Ihnen ist gemein, dass sie entweder von gesetzlich eingesetzten Fachgremien stammen oder durch das Fachrecht in Bezug genommen werden.
- (5) Daneben existiert eine rege Standardsetzungstätigkeit, die jedweder gesetzlichen Grundlage entbehrt und bislang keiner Systematisierung zugeführt worden ist. Ein besonders interessantes verwaltungspraktisches Phänomen ist insofern die staatliche Kooperation der sog. Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften.

- (6) Bei einer Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft handelt es sich um einen länderübergreifenden Zusammenschluss von Vertretern der Landesumweltministerien und des Bundesumweltministeriums, der als Expertenkreis das politische Dachgremium der Umweltministerkonferenz (UMK) berät. Derzeit sind der UMK acht Arbeitsgemeinschaften angegliedert, darunter etwa die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI).
- (7) In diesen Fachgremien werden Papiere erarbeitet, die Titel tragen wie „Leitfaden“, „Fachkonvention“ oder „Vollzugshilfe“. Sie sollen Hilfestellung bei der behördlichen Entscheidung geben und einen einheitlichen Gesetzesvollzug garantieren. Bekannte Beispiele sind die Freizeitlärm-Richtlinie, die Hinweise zum Schallimmissionsschutz bei Windkraftanlagen oder der Stickstoffleitfaden BImSchG-Anlagen.

## II. Risiken verwaltungskooperativer Standardsetzung

- (8) Eine Analyse dieser Papiere zeigt, dass es sich entgegen bisheriger rechtlicher Einordnungen bei der Arbeit der Gremien nicht nur um bloße (politische) Beratung des Dachgremiums der UMK handelt, sondern in Teilen um Normungsarbeit. Denn die Arbeitsgemeinschaften entwickeln und setzen Umweltstandards, indem sie technische Erkenntnisquellen auswählen, diese zueinander in Bezug setzen und eine Wertungsentscheidung im Hinblick auf die hinnehmbaren Risiken treffen. Inhaltlich formen sie gesetzliche Tatbestände weiter aus, indem sie diese in messbare Größen und Zahlenwerte übersetzen. Es kann insofern von „verwaltungskooperativer Standardsetzung“ gesprochen werden.
- (9) Die verwaltungskooperativen Normen entfalten zwar weder auf horizontaler Ebene noch auf vertikaler Ebene eine rechtliche Bindungswirkung aus sich heraus. Im umweltrechtlichen Regelungssystem haben sie jedoch eine Konkretisierungsfunktion inne, die mit derjeni-

gen privatverbandlicher Regelwerke oder normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften vergleichbar ist. Ihr Zustandekommen ist jedoch weder formell noch materiell gesetzlich vorgezeichnet. Zudem fehlt im Vollzug jegliche Rückbindung an die gesetzlichen Fachregelungen, da auf verwaltungskooperative Normen nicht rechtstechnisch verwiesen wird.

- (10) Durch die den übrigen untergesetzlichen Normen ähnelnde Funktionsweise werden die verwaltungskooperativen Normen aber wie solche eingesetzt und faktisch wie geltendes Recht behandelt. Zuweilen halten sich Behörden ebenso strikt an die Handlungsempfehlungen wie an eine Rechtsnorm, wenn nicht sogar strikter, weil sie konkreter ausgestaltet sind und jedenfalls inhaltlich für sich beanspruchen, eine allgemeingültige und letztverbindliche Antwort auf eine spezielle Fach- bzw. Rechtsfrage geben zu können.
- (11) Wird aber die den Behörden gesetzlich aufgegebene Verhältnismäßigkeitsprüfung des Einzelfalls durch die Anwendung von verwaltungskooperativen Vorschriften verkürzt, besteht die Gefahr, dass abweichend von den standardisierten Schutzvorkehrungen ebenso gute oder sogar bessere Alternativen übersehen werden, die mit geringeren Nachteilen für andere Belange verbunden sind. So bleiben gesetzlich vorgesehene Abweichungsspielräume ungenutzt, die in technischen Lebensbereichen Innovationen fördern sollen.
- (12) Im verwaltungsgerichtlichen Prozess erfolgt die Heranziehung der verwaltungskooperativen Normen vorwiegend im Rahmen der Konzeption des antizipierten Sachverständigengutachtens. Dieses Erklärungsmodell ist jedoch abzulehnen, da verwaltungskooperative Normen neben technischen und (fach-)wissenschaftlichen Wissensbeständen auch politische Willensentscheidungen und Wertungen enthalten.
- (13) Überdies sind zwingende Voraussetzungen für die Annahme eines antizipierten Sachverständigengutachtens die Sachkunde, die Objektivität und die Unabhängigkeit des regelgebenden Gremiums, die turnusmäßige Überprüfung der Normen sowie die Veröffentlichung des Verfahrens und der Begründungen der Gremienentscheidungen. Diesen Anforderungen dürften die verwaltungskooperativen Normen regelmäßig nicht genügen.
- (14) Da den verwaltungskooperativen Normen eine mittelbare Konkretisierungswirkung bei der Gesetzesanwendung zukommt und sich die Standardsetzung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften somit als eine Form der staatlichen

Machtausübung darstellt, muss sie rechtsstaatlichen Mindestanforderungen genügen.

- (15) Diesen wird die verwaltungskooperative Normsetzung allerdings nur unzureichend gerecht. Aufgrund der fehlenden Möglichkeit der informatorischen Teilhabe der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit kann drohenden Interessenkonflikten nicht wirksam vorgebeugt werden. Auch ist nicht gewährleistet, dass die Normbetroffenen Kenntnis von der Normsetzung erlangen, sodass das Gebot der Normenöffentlichkeit verletzt wird.
- (16) Zu guter Letzt werden die Normbetroffenen weder aufgrund gesetzlicher Ausgestaltung noch aufgrund der gerichtlichen Anwendung des Gerichtsverfahrensrechts in die Lage versetzt, gegen die verwaltungskooperativen Normen wirksam Rechtsschutz zu suchen, sodass auch die Rechtsweggarantie betroffen ist.

### III. Vorteile und Leistungen verwaltungskooperativer Standardsetzung

- (17) Die verwaltungskooperativen Normen stellen sich trotz allem als sinnvolle Ergänzung zu dem untergesetzlichen Normenapparat des Umweltrechts dar. Sie schaffen Sicherheit im Umgang mit komplexen Entscheidungen und ermöglichen ein gleichbleibendes, regelförmiges Vorgehen in beliebig vielen Fällen. Damit wird der Gesetzesvollzug erleichtert und beschleunigt. Da die Zumutbarkeitsschwelle bestimmter Umweltschädigungen nicht im Einzelfall ermittelt werden muss, wird unter Schonung finanzieller und personeller Ressourcen ein einheitlicher Gesetzesvollzug gewährleistet.
- (18) Die Normungsarbeit der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften stellt sich zudem als flexibles Instrument dar, um den technologischen Erkenntnisfortschritt zeitnah in den Gesetzesvollzug zu übertragen.
- (19) Anders als die Legislative und die Judikative kann sich die Verwaltung intern und auf eigene Initiative spezialisieren. Ihre Normungsarbeit zeichnet sich durch operative Problemnähe aus. Aktuelle Entwicklungen und damit auch Defizite und Lücken im untergesetzlichen Normenapparat werden in den Umweltministerien früh sichtbar und können zeitnah über die länderübergreifenden Kooperationen ausgeglichen werden.

#### IV. Lösungsansätze

- (20) Wie vielen anderen Umweltstandards haftet auch den verwaltungskooperativen Normen der Makel der Rechtsunverbindlichkeit an. Wollte man diesen durch die gesetzliche Normierung eines Verfahrens beheben, würde die Flexibilität dieser Normen verloren gehen. Deshalb bedarf es keiner „Verrechtlichung“ dieses informellen Instruments der Verwaltung. Es muss jedoch eine verfassungskonforme Ausgestaltung erfolgen.
- (21) Nach dem Gebot der Normenöffentlichkeit müssen sich Normbetroffene sicher und in zumutbarer Weise Kenntnis vom Inhalt der verwaltungskooperativen Normen verschaffen können. Noch im Zuge der Erarbeitung der Standards auf Ebene der Fachausschüsse könnten die Entwürfe auf den jeweiligen Internetpräsenzen veröffentlicht und zur Diskussion gestellt werden. Ein Zwang zur Berücksichtigung etwaiger Kommentierungen oder Änderungsvorschläge besteht dabei nicht. Die Offenheit des Prozesses verlangt dann aber nach einer hinreichenden Begründung getroffener Entscheidungen, insb. im Hinblick auf gesellschafts- und umweltpolitische Wertungen.
- (22) Es bedarf zudem eines bewussteren Umgangs mit verwaltungskooperativen Normen durch die Verwaltungsgerichte. Die Annahme, es handle sich um sog. antizipierte Sachverständigen-gutachten, bleibt zu oft im Vagen. Gescheut wird die Überprüfung der verwaltungskooperativen Norm auf ihre Konformität mit dem gesetzlichen Tatbestand. Konkretisiert die einschlägige verwaltungskooperative Norm das Gesetz sinnvoll und rechtmäßig, kann eine entsprechende verwaltungsgerichtliche Feststellung ihre rechtssichere Anwendung auch in der Zukunft ermöglichen.

Prof. Dr. Martin Kment

# Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land

Thesen

## I. Herausforderungen der Gegenwart

- (1) Der nationale Ausbau der Windenergie entspricht nicht dem klimapolitischen Anspruch der Bundesrepublik Deutschland. Um die selbst gesteckten Klimaschutzziele zu erreichen und eine energiepolitische Unabhängigkeit zukünftig sicherzustellen, muss der zuletzt stockende Ausbau der Windenergie als Teil der Energiewende spürbar gesteigert werden.
- (2) Mitursächlich für die enttäuschende Bilanz beim Ausbau der Windenergie ist ein mangelndes Flächenangebot, das mit ca. 0,8% der Bundesfläche weit hinter den erforderlichen ca. 2% zurückbleibt. Das reduzierte Flächenangebot ist Folge eines toxischen Gemisches aus mangelnder politischer Steuerung, ungünstigen bundesrechtlichen Rahmenbedingungen (insb. BauGB) und belastenden landesrechtlichen Sonderregeln (Abstandsvorgaben, etwa die bayerische 10-H-Regelung). Zu anspruchsvolle Planungsverfahren, die von der Judikative eingefordert werden, sowie strikte Vorgaben des europäischen Umweltrechts haben ihr Übriges hinzugetan.

## II. Zielsetzungen der neuen Gesetzgebung zur Windenergie an Land

- (3) Der Gesetzgeber verfolgt mit dem Wind-an-Land-Gesetzespaket (Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land v. 20.7.2022, BGBl. I 2022, S. 1353) das Ziel, auf dem Weg zur Klimaneutralität die wesentlichen Hemmnisse für den Ausbau der Windenergie an Land zu beseitigen. Die Ausweisung von Flächen zugunsten der Windenergie soll (rechtlich) einfacher, schneller, mit Blick auf Personal- und Sachmittel günstiger und vor allem rechtssicherer werden.
- (4) Um diese Ziele zu erreichen, verknüpft der Gesetzgeber seine im EEG niedergelegten Ausbauziele mit der planungsrechtlichen Flächenausweisung und definiert, unter welchen quantitativen Bedingungen der Windenergie „substanzialer Raum“ im Außenbereich zuzugestehen ist. Außerdem schafft der Gesetzgeber für die Planung und Genehmigung von Wind-

energieanlagen in §§ 245e, 249 BauGB ein rechtliches Sonderregime, das die bestehende Rechtslage positiv fortentwickelt. Die Neuregelungen gelten gem. Art. 5 des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land ab dem 1.2.2023.

## III. Windenergieflächenbedarfsgesetz

### 1. Flächenbeitragswerte

- (5) Mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) führt der Bundesgesetzgeber für die Länder verbindliche Flächenziele ein, die in der Anlage 1 zum WindBG näher ausgeführt sind. Die Flächenziele sind als Mindestwerte ausgestaltet und gem. § 3 Abs. 1 WindBG gestuft in zwei Phasen (bis 2027 und bis 2032) zu erreichen. Eine überobligatorische Flächenausweisung ist möglich.
- (6) Der Verpflichtungsumfang der einzelnen Länder divergiert in Abhängigkeit von deren geographischen Flächenpotenzialen. Dabei hat der Gesichtspunkt der gerechten Lastenverteilung den Gesetzgeber bewogen, Ober- und Untergrenzen der individuellen Verpflichtungen festzuschreiben. Modifikationen des Verteilungsschlüssels sind gem. § 6 Abs. 4 WindBG auf der Grundlage staatsvertraglicher Übereinkunft zwischen den Ländern möglich, wobei Stadtstaaten maximal 75% und Flächenstaaten maximal 50% ihrer Verpflichtungen an andere Länder abgeben können. Eine Verlagerung der Pflichten kann nach Maßgabe des WindBG jedoch nur bis zum 31.5.2024 erfolgen; diese zeitliche Eingrenzung ist nicht sachgerecht.
- (7) Die Ausgestaltung der Flächenbeitragswerte unterliegt einem Monitoringprozess. Dieser kann in Abstimmung mit den Ausbauerwartungen des EEG gem. § 6 Abs. 3 WindBG zu Anpassungen der Flächenbeiträge führen.

### 2. Erfüllung des Flächenbeitrags und Berechnung

- (8) Gem. § 3 Abs. 2 WindBG können die Länder ihren Flächenbeitrag durch Ausweisungen zugunsten der Windenergie erfüllen. Diese sog. „Windener-

giegebiete“ sind in Raumordnungspläne eingekleidet oder gehen auf andere Planungsträger zurück. Letztere sind hauptsächlich der kommunalen Ebene zuzuordnen. Die Ausweisungen in Raumordnungsplänen müssen gem. § 2 Nr. 1 WindBG die Qualität von Vorranggebieten im Sinne des § 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ROG aufweisen. Eignungs- und Vorbehaltsgebiete genügen den gesetzlichen Anforderungen nur noch zeitlich begrenzt; nach einer einjährigen Übergangsfrist sind sie nicht mehr relevant. Auf der Ebene der Bauleitplanung fordert der Gesetzgeber Sonderbauflächen oder Sondergebiete im Sinne des § 11 Abs. 2 BauNVO.

- (9) Anrechnungsfähig sind gem. § 4 Abs. 2 WindBG grundsätzlich nur wirksame Flächenausweisungen. Wird die Unwirksamkeit einer Festsetzung in einem gerichtlichen Verfahren festgestellt, wird die Ausweisung bis zu einem Jahr auf den Flächenbeitragswert angerechnet, um während einer möglichen Phase der Fehlerbehebung die Rechtslage zu stabilisieren. Selbst in Aufstellung befindliche Planwerke können vorauseilend angerechnet werden; der berücksichtigte Plan muss allerdings innerhalb von sieben Monaten in Kraft treten.
- (10) Flächen mit einer Höhenbegrenzung mindern gem. § 4 Abs. 1 S. 5 WindBG nicht die Flächenbeitragspflicht. Allerdings ist eine Ausweisung von derartigen Flächen nicht untersagt, wenn hierdurch zusätzliche, überobligatorische Flächenpotenziale zugunsten der Windenergie gehoben werden sollen.
- (11) Die ausgewählten Windenergiegebiete müssen für die Ansiedlung von Windenergieanlagen grundsätzlich geeignet sein; anderenfalls droht ein Verstoß gegen § 1 Abs. 3 BauGB. Hinsichtlich der Beurteilung der Flächenqualität wird man auf die Rechtsprechung des BVerwG zu den Konzentrationszonen zurückgreifen können. Bei der Ausweisung von Windenergiegebieten ist es nicht erforderlich, Standorte zu wählen, die für die Windenergie am besten geeignet sind.
- (12) Die volle Anrechnung bei der Erfüllung des Flächenbeitrags erzielen nur sog. „Rotor-außerhalb-Flächen“, bei denen die Rotorblätter der Windenergieanlagen die Flächengrenzen überragen dürfen. „Rotor-innerhalb-Flächen“ nach § 2 Nr. 2 WindBG, bei denen auch die Rotorblätter an die Flächengrenzen gebunden sind, werden demgegenüber gem. § 4 Abs. 3 WindBG nur mit Abschlägen berücksichtigt. Ist die planerische Festlegung zur Platzierung der Rotorblätter nicht eindeutig, räumt § 5 Abs. 4 WindBG den Planungsträgern die Befugnis ein, den großzügigeren Ausbreitungsraum (Rotor-außerhalb-

Fläche) klarzustellen. Eine Planänderung ist auf diesem Wege aber nicht möglich.

- (13) Für Altanlagen gibt es gem. § 4 Abs. 1 S. 3, 4 WindBG ein Sonderrecht. Sie sind anrechnungsfähig, solange sie in Betrieb sind.

### 3. Feststellung der Pflichterfüllung

- (14) Die Feststellung der flächenbezogenen Pflichterfüllung erfolgt nicht durch eine unabhängige Stelle, sondern gem. § 5 Abs. 1 S. 1 WindBG durch die Planungsträger selbst. Bei genehmigungsbedürftigen Planwerken geht die Entscheidungsbefugnis gem. § 5 Abs. 1 S. 2 WindBG auf die Genehmigungsbehörde über. Die Feststellung ist in beiden Fällen ein unselbstständiger Teil der Planung. Eine isolierte gerichtliche Überprüfung ist nicht möglich.

### 4. Berichtspflichten

- (15) Die Länder unterliegen gem. § 3 Abs. 3 WindBG einer Berichtspflicht, die transparent machen soll, welchen Fortschritt sie bei der Erfüllung der Flächenziele verzeichnen können. Berichtsverstöße oder Versäumnisse können gem. § 249 Abs. 7 S. 2 BauGB dazu führen, dass die betroffenen Länder ihre Befugnis verlieren, länderspezifische Mindestabstände der Windenergienutzung von zulässigen baulichen Nutzungen zu Wohnzwecken nach § 249 Abs. 9 BauGB festzulegen.

## IV. Neues Zulassungsregime bei der Windenergie

### 1. Systemwechsel bei der Windenergie

- (16) Die Windenergie bleibt nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB ein privilegiertes Vorhaben des Außenbereichs, wird aber gem. § 249 Abs. 1 BauGB ab dem 1.2.2023 nicht mehr dem Regelungskonzept des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB (Konzentrationszonen) unterworfen. Allerdings gilt das Außenbereichsprivileg der Windenergie grundsätzlich nur innerhalb der in § 2 Nr. 1 WindBG definierten Windenergiegebiete. Außerhalb dieser Gebiete richtet sich die Zulässigkeit der Windenergie gem. § 249 Abs. 2 BauGB zukünftig nach § 35 Abs. 2 BauGB, wodurch eine Vorhabenverwirklichung letztlich ausscheidet. Die Zulässigkeit der Windenergieanlagen richtet sich innerhalb der Windenergiegebiete – je nach planerischer Ausgestaltung – entweder nach § 35 Abs. 1 BauGB oder nach den Vorga-

ben eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB). Im Fall des durchsetzungsschwächeren § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB wertet § 2 S. 1 EEG 2023 die Windenergienutzung in der Regel auf.

- (17) Die Vorgaben des § 35 Abs. 4 BauGB zur Teilprivilegierung von Vorhaben im Außenbereich wurden nicht in das System des § 249 BauGB überführt. Dieses Versäumnis sollte nachgeholt werden.
- (18) Erfüllen die Länder ihren Flächenbeitrag nicht, erstreckt sich die Privilegierung der Windenergie gem. § 249 Abs. 2, 7 BauGB auf den gesamten Außenbereich des betroffenen Gebiets. Entgegenstehende Raumordnungs- oder Flächennutzungspläne können die Vorhaben gem. § 249 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BauGB ebenfalls nicht aufhalten. Auch sonstige Maßnahmen der Landesplanung, etwa Untersagungen nach § 12 ROG oder landesrechtliche Moratorien, sind folgenlos. Außerdem sind landesrechtliche Abstandsregeln gem. § 249 Abs. 7 S. 2 BauGB nicht mehr relevant. Einzig Veränderungssperren und Zurückstellungen nach §§ 14 ff. BauGB können die Ansiedlung der Windenergie (zeitlich) verzögern. Die Arbeit mit Teilflächenzielen gem. § 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und S. 2 WindBG und die daran anknüpfende Verengung der Rechtsfolge des § 249 Abs. 7 BauGB auf einzelne Landesteile bergen in diesem Kontext das Risiko von Umgehungen.
- (19) Eine Unterschreitung des Flächenbeitrags zum Stichtag des § 3 Abs. 1 WindBG hindert ein Land allerdings nicht, die erforderlichen Flächen nachträglich auszuweisen und damit die Rechtsfolgen des § 249 Abs. 7 BauGB ab dem Moment der Pflichterfüllung abzuwenden.

## 2. Geschwächte Mindestabstandsregeln

- (20) Hinsichtlich landesrechtlicher Mindestabstände von Windenergieanlagen bleibt das bekannte Regelwerk des § 249 Abs. 3 BauGB a.F. im Grundsatz erhalten, wird aber systematisch verschoben und findet in § 249 Abs. 9 BauGB einen neuen Standort. Wesentliche Neuerung ist in diesem Kontext § 249 Abs. 9 S. 5 BauGB, der eine Anwendung von landesrechtlichen Abstandsregeln auf Flächen in allen Windenergiegebieten für unzulässig erklärt. Widersprechende landesrechtliche Regelungen müssen gem. § 249 Abs. 9 S. 6 BauGB bis zum 31.5.2023 angepasst werden. Die Befugnis zur Festlegung von Mindestabstandsregeln entfällt gem. § 249 Abs. 7 S. 2 BauGB gänzlich, wenn die Flächenbeiträge nicht erfüllt werden oder der Berichtspflicht aus § 3 Abs. 3 WindBG nicht nachgekommen wird.

- (21) Mit der Schwächung der Mindestabstandsregeln erweitert sich zukünftig bei der Aufstellung von Raumordnungs- und Flächennutzungsplänen die räumliche Suche nach geeigneten Flächen. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen waren die Vorgaben bislang ohnehin ohne große Relevanz. Mindestabstandsflächen werden zukünftig lediglich als öffentliche Belange eine Rolle in der Planung spielen und ihre eigentliche Steuerungskraft im Übergangszeitraum von der alten zur neuen Rechtslage entfalten, wenn die Windenergiegebiete erarbeitet werden. Die allgemeinen Vorgaben zu Mindestabständen, die etwa auf immissionsschutzrechtlichen Vorgaben basieren (TA-Lärm) oder vom Verbot optisch bedrängender Wirkung abgeleitet werden, bleiben unberührt.

## 3. Repowering

- (22) Für das Repowering gelten zukünftig nicht nur die Sonderregeln des § 16b BImSchG, sondern auch Privilegierungen nach § 249 Abs. 3 BauGB. Selbst nach Erreichen des Flächenbeitragswertes bleibt danach ein Repowering – in Abkehr von § 249 Abs. 2 BauGB – auch außerhalb der Windenergiegebiete privilegiert zulässig. Diese Begünstigung des Repowerings gilt allerdings nur befristet bis Ende 2030. Außerdem darf eine Neuansiedlung einer Ersatz-Windenergieanlage weder in einem Natura 2000-Gebiet im Sinne des § 7 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG noch in einem Naturschutzgebiet nach § 23 BNatSchG erfolgen. Unter denselben Voraussetzungen wird das Repowering gem. § 245e Abs. 3 BauGB auch von der Ausschlusswirkung übergeleiteter Konzentrationszonenfestlegungen befreit, sofern die Grundzüge der Planung dieser konzentrierenden Planwerke beim Repowering respektiert werden.

## V. Neue planungsrechtliche Regeln für Windenergiegebiete

### 1. Erleichterte Planung

- (23) Mit der Veränderung des Genehmigungsregimes von Windenergieanlagen gelingt auch die Planung von Windenergiegebieten leichter und schneller. Hierzu trägt auch bei, dass der Gesetzgeber mit der gesetzlichen Entprivilegierung der Windenergie außerhalb der Windenergiegebiete gem. § 249 Abs. 2 BauGB den Eigentumsschutz der Vorhabenträger reduziert. Damit schafft er den Grundstock, um mit Hilfe der Planerhaltungsregelung des § 249 Abs. 6 S. 2



BauGB die Suche nach geeigneten Flächen auf das Plangebiet zu konzentrieren.

- (24) Eine ähnliche Regelungsintention hat § 249 Abs. 4 BauGB. Dieser stellt klar, dass mit Erreichen des Flächenbeitrags nach § 3 Abs. 1 WindBG nicht das planerische Erfordernis nach § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB entfällt, weitere Flächen zugunsten der Windenergie auszuweisen. Gleiches gilt im Hinblick auf das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB. Überschießende Flächenausweisungen sollten allerdings die Anforderungen des § 2 Nr. 1 WindBG erfüllen, da Windenergieanlagen anderenfalls aufgrund des § 249 Abs. 2 BauGB der ungünstigen Regelung des § 35 Abs. 2 BauGB unterliegen und damit keine realistische Verwirklichungschance besitzen; eine Ausnahme gilt bei Sondergebietsausweisungen im Bebauungsplan.
- (25) Sofern artenschutzrechtliche Belange im Rahmen der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB Berücksichtigung finden müssen, dürfte damit zu rechnen sein, dass durch eine Rechtsverordnung neue Vorgaben erlassen werden. Die hierzu gem. Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG erforderliche Ermächtigungsgrundlage findet sich jetzt in § 9a Abs. 2 BauGB. Für das Raumordnungsrecht wird Entsprechendes in § 8 Abs. 5 ROG normiert.

## 2. Verhältnis zu anderen Plänen mit Auswirkungen auf das Zulassungsrecht

- (26) Das deutsche Planungsrecht entfaltet sich auf mehreren Planungsebenen, wobei diese idealerweise aufeinander abgestimmt sind und Steuerungsimpulse in der Regel von Stufe zu Stufe weitergeleitet werden. Um diese „Trägheit“ des Systems zu überwinden, entbindet § 249 Abs. 5 S. 1 WindBG die zuständigen Plangeber von den Bindungswirkungen höherstufiger Pläne, wenn sie zur Erfüllung ihres Flächenbeitragswerts Windenergiegebiete ausweisen wollen und die Freistellung erforderlich ist. § 249 Abs. 5 S. 1 BauGB entbindet allerdings nicht vom Abwägungsgebot; dies zwingt Planungsträger, bei der Ausweisung von Windenergiegebieten auch die tangierten öffentlichen und privaten Belange, die zuvor durch höherstufige Planinhalte transportiert wurden, abwägend zu bewältigen.
- (27) Die Freistellung des § 249 Abs. 5 S. 1 BauGB schafft Zeitgewinne, da höherstufige Pläne nicht zuvor angepasst werden müssen, bezahlt diesen Vorteil aber mit Störungen des existierenden Planungssystems. Nicht nur die Koordinationskraft der höherstufigen Pläne wird dadurch eingeschränkt. Es drohen auch Disbalancen in der Ausgewogenheit der höherstufigen Pläne

selbst, wenn in Teilbereichen ihre Steuerungskraft schwindet. Werden die Grundsätze der Planung höherstufiger Pläne „beschädigt“, können solche Pläne sogar in die Unwirksamkeit (Funktionslosigkeit) getrieben werden. Die tatbestandliche Einschränkung, dass eine Freistellung von den Bindungen nur erfolgen soll, „soweit dies erforderlich ist“, dürfte ein Einfallstor für Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit bzw. Alternativlosigkeit sein.

- (28) Die Freistellung des unterstufigen Planungsrechts wird durch § 249 Abs. 5 S. 2 BauGB auf die Zulassungsebene transportiert, indem „innerhalb dieser Gebiete die entsprechenden Bindungen auch im Zulassungsverfahren [entfallen]“. Im Anwendungsbereich von Bebauungsplänen hätte es dieser Regelung nicht bedurft. Im Kontext des § 35 BauGB dürfte diese Klarstellung jedoch hilfreich sein, auch wenn die konfliktträchtige Regelung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB gem. § 249 Abs. 1 BauGB nicht mehr anwendbar ist.
- (29) Mit Erreichen des Flächenbeitragswerts nach § 3 Abs. 1 WindBG i.V.m. Anlage 1 zum WindBG enden die Sonderregeln des § 249 Abs. 5 BauGB.

## 3. Sicherung der Planung

- (30) Zur Sicherung der Flächennutzungsplanung erweitert § 245e Abs. 2 S. 1 BauGB den Anwendungsbereich des § 15 Abs. 3 BauGB, wenn die Gemeinde beabsichtigt, mit ihren Planungsaktivitäten den Flächenbeitragswert im Sinne des § 3 Abs. 1 WindBG bzw. ein hieraus abgeleitetes Teilflächenziel zu erreichen. Dieses zusätzliche Instrument verliert gem. § 245e Abs. 2 S. 2 BauGB spätestens zum 31.12.2027 seine Wirksamkeit.

## 4. Weiteres Übergangsrecht

- (31) Um eine unkontrollierte Ansiedlung von Windenergieanlagen zu vermeiden, gelten gem. § 245e Abs. 1 S. 1 BauGB bestehende Raumordnungs- und Flächenpläne mit Konzentrationswirkung bis Ende 2027 fort; zu diesem Zeitpunkt haben die Länder die Pflicht, ihren (ersten) Flächenwert erstmals zu erfüllen. Danach kommt § 249 Abs. 2 und 7 BauGB zur Anwendung. Sonstige Planinhalte von Altplänen sind gem. § 245e Abs. 1 S. 3 BauGB möglichst zu schonen.

## VI. Unionsrechtliche Entwicklung

- (32) Mit der Einführung des WindBG und den Änderungen des BauGB zur Förderung der Windener-

gie greift der deutsche Gesetzgeber Initiativen der Europäischen Kommission zur Förderung erneuerbarer Energien auf (COM/2022/222 final). Der europäische Ansatz ist ebenfalls flächenbezogen; er steuert auf „renewables go-to areas“ zu. Das konzeptionelle Gerüst der Europäischen Kommission geht aber über die deutsche Lösung hinaus, da es nicht auf bestimmte erneuerbare Energien verengt ist und zudem Netzinfrastruktur und Energiespeicher gleichberechtigt einbezieht.

## VII. Kritik

(33) Das Windenergie-an-Land-Gesetz ist positiv zu beurteilen. Es wird seiner Zielsetzung gerecht. Die durch die Neuregelungen bewirkten Erleichterungen bei der Planung von Windenergiegebieten hätten genutzt werden können, um

hinsichtlich der Erfüllung der Flächenbeiträge ambitioniertere Zeitvorgaben vorzuschreiben.

(34) Es ist verständlich, dass sich der Gesetzgeber bei der Beschleunigung der Energiewende zunächst auf eine Art der erneuerbaren Energien (Windenergie) konzentriert und dabei Flächenziele genutzt hat, um die Übersetzung der EEG-Zielwerte in die Planung möglichst reibungslos zu gestalten. Eine Ausrichtung der Planungsbemühungen in den Ländern nach TWh hätte demgegenüber den Vorteil mit sich gebracht, technologieoffen zu steuern und andere Formen erneuerbarer Energien mit einzubeziehen sowie den Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, durch die Ausweisung hochwertiger (und damit energieträchtiger) Standorte insgesamt den Flächenverbrauch einzudämmen. Die Sicherstellung der Flächenqualität erfolgt aktuell durch die schwächeren Maßstäbe des § 1 Abs. 3, 7 BauGB.

### Auszug aus dem Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land

Vom 20. Juli 2022

Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für  
Windenergieanlagen an Land  
(Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG)

#### § 1

##### Ziel des Gesetzes

- (1) Ziel dieses Gesetzes ist es, im Interesse des Klima- und Umweltschutzes die Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung, die vollständig auf erneuerbaren Energien beruht, durch den beschleunigten Ausbau der Windenergie an Land zu fördern.
- (2) Hierfür gibt dieses Gesetz den Ländern verbindliche Flächenziele (Flächenbeitragswerte) vor, die für den Ausbau der Windenergie an Land benötigt werden, um die Ausbauziele und Ausbaupfade des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1325) geändert worden ist, zu erreichen.

#### § 2

##### Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Windenergiegebiete:

folgende Ausweisungen von Flächen für die Windenergie an Land in Raumordnungs- oder Bauleitplänen:

- a) Vorranggebiete und mit diesen vergleichbare Gebiete in Raumordnungsplänen sowie Sonderbauflächen und Sondergebiete in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen;
- b) für die Flächenbeitragswerte nach Anlage 1 Spalte 1 zusätzlich Eignungs- und Vorbehaltsgebiete in Raumordnungsplänen, wenn der Raumordnungsplan spätestens am 1. Februar 2024 wirksam geworden ist;

2. Rotor-innerhalb-Flächen:

Flächen im Sinne der Nummer 1, die in einem Raumordnungsplan oder Bauleitplan ausgewiesen wurden, der bestimmt, dass die Rotorblätter von Windenergieanlagen innerhalb der ausgewiesenen

Fläche liegen müssen, oder, solange der Planungsträger nicht einen Beschluss nach § 5 Absatz 4 gefasst und öffentlich bekannt gegeben oder verkündet hat, der keine Bestimmung im Hinblick auf die Platzierung der Rotorblätter außerhalb einer ausgewiesenen Fläche trifft;

3. Windenergieanlagen an Land:

jede Anlage zur Erzeugung von Strom aus Windenergie, die keine Windenergieanlage auf See im Sinne des § 3 Nummer 11 des Windenergie-auf-See-Gesetzes ist.

### § 3

#### Verpflichtungen der Länder

- (1) In jedem Bundesland ist ein prozentualer Anteil der Landesfläche nach Maßgabe der Anlage 1 (Flächenbeitragswert) für die Windenergie an Land auszuweisen. Dabei sind bis zum 31. Dezember 2027 mindestens die Flächenbeitragswerte nach Anlage 1 Spalte 1 und bis zum 31. Dezember 2032 mindestens die Flächenbeitragswerte nach Anlage 1 Spalte 2 auszuweisen. Zum Zwecke der Bestimmung der Größe der hiernach auszuweisenden Flächen ist die Größe der Landesflächen der Bundesländer insgesamt der Anlage 1 Spalte 3 zu entnehmen.
- (2) Die Länder erfüllen die Pflicht nach Absatz 1, indem sie
  1. die zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen selbst in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen ausweisen oder
  2. eine Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen durch von ihnen abweichende regionale oder kommunale Planungsträger sicherstellen; dabei legt das jeweilige Land hierzu regionale oder kommunale Teilflächenziele fest, die in Summe den Flächenbeitragswert erreichen, und macht diese durch ein Landesgesetz oder als Ziele der Raumordnung verbindlich.

Im Fall des Satzes 1 Nummer 1 kann das Land durch ein Landesgesetz oder als Ziele der Raumordnung regionale Teilflächenziele für eigene regionale Raumordnungspläne festlegen, die in Summe die Flächenbeitragswerte erreichen.

- (3) Die Länder sind außerdem verpflichtet, bis zum 31. Mai 2024 im Rahmen ihrer Berichterstattung nach § 98 Absatz 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes einmalig Folgendes nachzuweisen:
  1. im Fall des Absatzes 2 Satz 1 Nummer 1 Planaufstellungsbeschlüsse zur Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte nach Anlage 1 Spalte 1 notwendigen Flächen,
  2. im Fall des Absatzes 2 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 das Inkrafttreten von Landesgesetzen oder Raumordnungsplänen, die regionale oder kommunale Teilflächenziele festsetzen; dabei müssen die Teilflächenziele in der Summe den Flächenbeitragswert nach Anlage 1 Spalte 1 für das Land erreichen.

### § 4

#### Anrechenbare Fläche

- (1) Für die Windenergie an Land im Sinne des § 3 Absatz 1 ausgewiesen sind alle Flächen, die in Windenergiegebieten liegen. Soweit sich Ausweisungen in Plänen verschiedener Planungsebenen auf dieselbe Fläche beziehen, ist die ausgewiesene Fläche nur einmalig auf den Flächenbeitragswert anzurechnen. Auf den Flächenbeitragswert nach Anlage 1 Spalte 2 werden auch Flächen angerechnet, die keine Windenergiegebiete sind, wenn sie im Umkreis von einer Rotorblattlänge um eine Windenergieanlage liegen und der jeweilige Planungsträger dies in dem Beschluss nach § 5 Absatz 1 feststellt. Die Anrechnungsmöglichkeit besteht nur, solange die Windenergieanlage in Betrieb ist. Flächen, die in Plänen ausgewiesen werden, die nach dem 1. Februar 2023 wirksam geworden sind und Bestimmungen zur Höhe baulicher Anlagen enthalten, sind nicht anzurechnen.
- (2) Ausgewiesene Flächen sind anrechenbar, sobald und solange der jeweilige Plan wirksam ist. Soweit ein Plan durch Entscheidung eines Gerichtes für unwirksam erklärt oder dessen Unwirksamkeit in den Entscheidungsgründen angenommen worden ist, bleiben die ausgewiesenen Flächen für ein Jahr ab Rechtskraft der Entscheidung weiter anrechenbar. Ein Plan, der vor Ablauf der in § 3 Absatz 1 Satz 2 genannten Stichtage beschlossen, aber noch nicht wirksam geworden ist, wird für sieben Monate ab Beschluss des Plans angerechnet.
- (3) Ausgewiesene Flächen nach Absatz 1 sind grundsätzlich in vollem Umfang auf die Flächenbeitragswerte anzurechnen. Rotor-innerhalb-Flächen sind nur anteilig auf die Flächenbeitragswerte anzu-

rechnen. Hierfür ist mittels Analyse der standardisierten Datengeografischer Informationssysteme (GIS-Daten) flächenscharf der einfache Rotorradius abzüglich des Turmfußradius einer Standardwindenergieanlage an Land von den Grenzen der ausgewiesenen Fläche abzuziehen. Der Rotorradius einer Standardwindenergieanlage an Land abzüglich des Turmfußradius wird zu diesem Zweck mit einem Wert von 75 Metern festgesetzt. Rotor-innerhalb-Flächen, für die keine GIS-Daten vorliegen, werden abhängig von ihrer Gesamtgröße mit den Anrechnungsfaktoren nach Anlage 2 angerechnet.

## § 5

### Feststellung und Bekanntmachung des Erreichens der Flächenbeitragswerte

- (1) Der Planungsträger stellt in dem Beschluss über den Plan fest, dass der Plan mit den Flächenbeitragswerten oder mit den Teilflächenzielen nach § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 oder Satz 2 im Einklang steht; dabei ist der Flächenbeitragswert oder das Teilflächenziel unter Angabe des jeweiligen Stichtages nach Anlage 1 zu bezeichnen und auszuführen, in welchem Umfang Flächen nach § 4 Absatz 1 Satz 3 angerechnet wurden. Bedarf der Plan der Genehmigung, trifft die nach Landesrecht zuständige Stelle die Feststellung nach Satz 1 in ihrer Genehmigungsentscheidung. Die Feststellung nimmt an der Bekanntgabe oder der Verkündung des Plans, der Genehmigung oder des Beschlusses teil, die jeweils nach den dafür einschlägigen Vorschriften erfolgt.
- (2) Werden die Flächenbeitragswerte oder die daraus abgeleiteten regionalen oder kommunalen Teilflächenziele nach § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 oder Satz 2 ohne eine Ausweisung von neuen Windenergiegebieten erreicht, stellt ein Planungsträger dies bis zu den in § 3 Absatz 1 Satz 2 genannten Zeitpunkten fest. Die Feststellung ist öffentlich bekannt zu geben oder zu verkünden.
- (3) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz stellt bis zum 30. Juni 2024 fest, ob und welche Länder ihre Nachweispflicht nach § 3 Absatz 3 erfüllt haben. Im Fall des Pflichtverstoßes stellt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz bis zum 31. Dezember 2024 fest, ob und welche Länder den Nachweis nach § 3 Absatz 3 bis zum 30. November 2024 nachträglich erbracht haben. Die Feststellung wird öffentlich bekannt gegeben.
- (4) Bei einem Raumordnungs- oder Flächennutzungsplan, der keine Bestimmung im Hinblick auf die Platzierung der Rotorblätter von Windenergieanlagen außerhalb einer ausgewiesenen Fläche trifft, kann der Planungsträger, der den Beschluss über den Plan gefasst hat, durch Beschluss bestimmen, dass die Rotorblätter nicht innerhalb der ausgewiesenen Fläche liegen müssen, wenn der Plan bis zum 1. Februar 2024 wirksam geworden ist. Der Beschluss ist öffentlich bekannt zu geben oder zu verkünden.

## § 6

### Evaluierung; Verordnungsermächtigung

- (1) Die Bundesregierung berichtet ab dem 1. Januar 2024 nach § 98 Absatz 4 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zum Stand der Umsetzung dieses Gesetzes.
- (2) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz veröffentlicht den Bericht nach Absatz 1 sowie eine vereinfachte graphische Darstellung der Umsetzung der Flächenbeitragswerte in den einzelnen Ländern auf seiner Internetseite.
- (3) Kommt die Bundesregierung in ihrem Bericht nach § 98 Absatz 4 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zu dem Ergebnis, dass es weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen bedarf, um die Erreichung der Flächenbeitragswerte oder die Anpassung der Flächenbeitragswerte an die Ausbauziele nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz in der jeweils geltenden Fassung zu ermöglichen, legt sie spätestens zum 1. Juli 2025 und danach alle vier Jahre einen Entwurf zur Anpassung dieses Gesetzes vor.
- (4) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz passt durch Rechtsverordnung die Flächenbeitragswerte in Anlage 1 entsprechend an, wenn sich ein Land durch Staatsvertrag gegenüber einem anderen Land verpflichtet, mehr Fläche als gemäß § 3 Absatz 1 gefordert (Flächenüberhang) für die Windenergie an Land bereitzustellen und diesen Staatsvertrag dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz bis zum 31. Mai 2024 unter Bezifferung des Flächenüberhangs in Quadratkilometern übermittelt, es sei denn, der Staatsvertrag ist zum Erreichen der Flächenbeitragswerte der vertragsschließenden Länder offensichtlich ungeeignet. Durch die Rechtsverordnung nach Satz 1

darf sich der Flächenbeitragswert von Berlin, Bremen und Hamburg jeweils um höchstens 75 Prozent und von den übrigen Ländern jeweils um höchstens 50 Prozent mindern oder erhöhen.

- (5) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz wird ermächtigt und verpflichtet, unter den in Absatz 4 genannten Voraussetzungen und in dem in Absatz 4 genannten Umfang durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Flächenbeitragswerte nach Anlage 1 zu ändern.

### Anlage 1

(zu § 3 Absatz 1)

#### Flächenbeitragswerte

Bundesland	Spalte 1: Flächenbeitragswert, der bis zum 31. Dezember 2027 zu erreichen ist (Anteil der Landesfläche in Prozent)	Spalte 2: Flächenbeitragswert, der bis zum 31. Dezember 2032 zu erreichen ist (Anteil der Landesfläche in Prozent)	Spalte 3: Landesflächen (in km <sup>2</sup> )
Baden-Württemberg	1,1	1,8	35 747,82
Bayern	1,1	1,8	70 541,57
Berlin	0,25	0,50	891,12
Brandenburg	1,8	2,2	29 654,35
Bremen	0,25	0,50	419,62
Hamburg	0,25	0,50	755,09
Hessen	1,8	2,2	21 115,64
Mecklenburg- Vorpommern	1,4	2,1	23 295,45
Niedersachsen	1,7	2,2	47 709,82
Nordrhein-Westfalen	1,1	1,8	34 112,44
Rheinland-Pfalz	1,4	2,2	19 858,00
Saarland	1,1	1,8	2 571,11
Sachsen	1,3	2,0	18 449,93
Sachsen-Anhalt	1,8	2,2	20 459,12
Schleswig-Holstein	1,3	2,0	15 804,30
Thüringen	1,8	2,2	16 202,39

Quelle: Statistisches Bundesamt, Daten aus dem Gemeindeverzeichnis: Bundesländer mit Hauptstädten nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte, Gebietsstand: 31.12.2020, Erscheinungsmonat: September 2021.

#### Anrechnungsfaktor für Rotor-innerhalb-Flächen, für die keine GIS-Daten vorliegen

Gesamtgröße der Rotor-innerhalb-Fläche, für die keine GIS-Daten vorliegen (in Hektar)	Anrechnungsfaktor auf den Flächenbeitragswert
0 bis 20	0,2
über 20 bis 40	0,3
über 40 bis 60	0,4
über 60 bis 100	0,5
über 100 bis 250	0,6
über 250	0,7

## Baugesetzbuch

### § 9a

#### Verordnungsermächtigung

- (2) Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung Vorgaben zu erlassen zur Berücksichtigung von artenschutzrechtlichen Belangen im Rahmen der Umweltprüfung bei der Aufstellung von Bauleitplänen. Sofern dabei auch Fragen der Windenergie an Land berührt sind, sind die Vorgaben auch im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zu erlassen.

### § 245e

#### Überleitungsvorschriften

#### aus Anlass des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land

- (1) Die Rechtswirkungen eines Raumordnungs- oder Flächennutzungsplans gemäß § 35 Absatz 3 Satz 3 in der bis zum 1. Februar 2023 geltenden Fassung für Vorhaben nach § 35 Absatz 1 Nummer 5, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, gelten vorbehaltlich des § 249 Absatz 5 Satz 2 fort, wenn der Plan bis zum 1. Februar 2024 wirksam geworden ist. Sie entfallen, soweit für den Geltungsbereich des Plans das Erreichen des Flächenbeitragswerts oder eines daraus abgeleiteten Teilflächenziels gemäß § 5 Absatz 1 oder Absatz 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) festgestellt wird, spätestens aber mit Ablauf des 31. Dezember 2027. Der Plan gilt im Übrigen fort, wenn nicht im Einzelfall die Grundzüge der Planung berührt werden. Die Möglichkeit des Planungsträgers, den Plan zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben, bleibt unberührt.
- (2) § 15 Absatz 3 ist entsprechend anzuwenden, wenn die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen um den Flächenbeitragswert im Sinne des § 3 Absatz 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes oder ein daraus abgeleitetes Teilflächenziel zu erreichen. Die Entscheidung kann längstens bis zum Ablauf des 31. Dezember 2027 ausgesetzt werden.
- (3) Die in Absatz 1 Satz 1 genannten Rechtswirkungen gemäß § 35 Absatz 3 Satz 3 können Vorhaben im Sinne des § 16b Absatz 1 und 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. September 2021 (BGBl. I S. 4458) geändert worden ist, nicht entgegengehalten werden, es sei denn, die Grundzüge der Planung werden berührt. Dies gilt nicht, wenn das Vorhaben in einem Natura 2000-Gebiet im Sinne des § 7 Absatz 1 Nummer 8 des Bundesnaturschutzgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3908) geändert worden ist, oder in einem Naturschutzgebiet im Sinne des § 23 des Bundesnaturschutzgesetzes verwirklicht werden soll.

### § 249

#### Sonderregelungen für Windenergieanlagen an Land

- (1) § 35 Absatz 3 Satz 3 ist auf Vorhaben nach § 35 Absatz 1 Nummer 5, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, nicht anzuwenden.
- (2) Außerhalb der Windenergiegebiete gemäß § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) richtet sich die Zulässigkeit der in Absatz 1 genannten Vorhaben in einem Land nach § 35 Absatz 2, wenn das Erreichen eines in Anlage 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes bezeichneten Flächenbeitragswerts des Landes gemäß § 5 Absatz 1 oder Absatz 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes festgestellt wurde. Hat ein Land gemäß § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 oder Satz 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes regionale oder kommunale Teilflächenziele bestimmt und wird deren Erreichen gemäß § 5 Absatz 1 oder Absatz 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes festgestellt, gilt die Rechtsfolge des Satzes 1 für das Gebiet der jeweiligen Region oder Gemeinde. Der Eintritt der Rechtsfolge der Sätze 1 und 2 ist gesetzliche Folge der Feststellung.

- (3) Die Rechtsfolge des Absatzes 2 gilt bis zum Ablauf des 31. Dezember 2030 nicht für Vorhaben im Sinne des § 16b Absatz 1 und 2 des Bundes- Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. September 2021 (BGBl. I S. 4458) geändert worden ist, es sei denn, das Vorhaben soll in einem Natura 2000-Gebiet im Sinne des § 7 Absatz 1 Nummer 8 des Bundesnaturschutzgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3908) geändert worden ist, oder in einem Naturschutzgebiet im Sinne des § 23 des Bundesnaturschutzgesetzes verwirklicht werden.
- (4) Die Feststellung des Erreichens eines Flächenbeitragswerts oder Teilflächenziels steht der Ausweisung zusätzlicher Flächen für Vorhaben nach § 35 Absatz 1 Nummer 5, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, nicht entgegen.
- (5) Der nach § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes jeweils zuständige Planungsträger ist bei der Ausweisung von Windenergiegebieten gemäß § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes an entgegenstehende Ziele der Raumordnung oder entgegenstehende Darstellungen in Flächennutzungsplänen nicht gebunden, soweit dies erforderlich ist, um den Flächenbeitragswert im Sinne des § 3 Absatz 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes oder ein daraus abgeleitetes Teilflächenziel zu erreichen. Wurden Windenergiegebiete unter Anwendung von Satz 1 ausgewiesen, entfallen innerhalb dieser Gebiete die entsprechenden Bindungen auch im Zulassungsverfahren.
- (6) Die Ausweisung von Windenergiegebieten gemäß § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes erfolgt nach den für die jeweiligen Planungsebenen geltenden Vorschriften für Gebietsausweisungen. Für die Rechtswirksamkeit des Plans ist es hingegen unbeachtlich, ob und welche sonstigen Flächen im Planungsraum für die Ausweisung von Windenergiegebieten geeignet sind.
- (7) Sobald und solange nach Ablauf des jeweiligen Stichtages gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes weder der Flächenbeitragswert nach Anlage 1 Spalte 1 oder Spalte 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes noch ein daraus abgeleitetes Teilflächenziel nach § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 oder Satz 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes erreicht wird,
  1. entfällt die Rechtsfolge des Absatzes 2 und
  2. können Darstellungen in Flächennutzungsplänen, Ziele der Raumordnung sowie sonstige Maßnahmen der Landesplanung einem Vorhaben nach § 35 Absatz 1 Nummer 5, das der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dient, nicht entgegengehalten werden.Landesgesetze nach Absatz 9 Satz 1 und 4 sind nicht mehr anzuwenden, wenn gemäß § 5 Absatz 3 Satz 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes festgestellt wurde, dass ein Land den Nachweis gemäß § 3 Absatz 3 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes bis zum Ablauf des 30. November 2024 nicht erbracht hat oder wenn der Flächenbeitragswert nach Anlage 1 Spalte 1 oder Spalte 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes zum jeweiligen Stichtag nicht erreicht wird.
- (8) Nach § 9 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 kann auch festgesetzt werden, dass die im Bebauungsplan festgesetzten Windenergieanlagen nur zulässig sind, wenn sichergestellt ist, dass nach der Errichtung der im Bebauungsplan festgesetzten Windenergieanlagen andere im Bebauungsplan bezeichnete Windenergieanlagen innerhalb einer im Bebauungsplan zu bestimmenden angemessenen Frist zurückgebaut werden. Die Standorte der zurückzubauenden Windenergieanlagen können auch außerhalb des Bebauungsplangebiets oder außerhalb des Gemeindegebiets liegen. Darstellungen im Flächennutzungsplan können mit Bestimmungen entsprechend den Sätzen 1 und 2 mit Wirkung für die Zulässigkeit der Windenergieanlagen nach § 35 Absatz 1 Nummer 5 verbunden sein.
- (9) Die Länder können durch Landesgesetze bestimmen, dass § 35 Absatz 1 Nummer 5 auf Vorhaben, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, nur Anwendung findet, wenn sie bestimmte Mindestabstände zu den im Landesgesetz bezeichneten zulässigen baulichen Nutzungen zu Wohnzwecken einhalten. Ein Mindestabstand nach Satz 1 darf höchstens 1000 Meter von der Mitte des Mastfußes der Windenergieanlage bis zur nächstgelegenen im Landesgesetz bezeichneten baulichen Nutzung zu Wohnzwecken betragen. Die weiteren Einzelheiten, insbesondere zur Abstandsfestlegung, sind in den Landesgesetzen nach Satz 1 zu regeln. Auf der Grundlage dieses Absatzes in der bis zum 14. August 2020 oder bis zum 1. Februar 2023 geltenden Fassung erlassene Landesgesetze gelten fort; sie können geändert werden, sofern die wesentlichen Elemente der in dem fortgeltenden Landesgesetz enthaltenen Regelung beibehalten werden. In den Landesgesetzen

nach den Sätzen 1 und 4 ist zu regeln, dass die Mindestabstände nicht auf Flächen in Windenergiegebieten gemäß § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes anzuwenden sind. Für Landesgesetze nach Satz 4 ist dies bis zum Ablauf des 31. Mai 2023 zu regeln.

## **Raumordnungsgesetz**

### **§ 8**

#### **Umweltprüfung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen**

- (5) Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung Vorgaben zu erlassen zur Berücksichtigung von artenschutzrechtlichen Belangen im Rahmen der Umweltprüfung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen. Sofern dabei auch Fragen der Windenergie an Land berührt sind, sind die Vorgaben auch im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zu erlassen.

### **§ 27**

#### **Anwendungsvorschrift für die Raumordnung in den Ländern**

- (4) Für Raumordnungspläne, die Windenergiegebiete im Sinne von § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) beinhalten, sind die Überleitungsvorschriften des § 245e des Baugesetzbuchs und die Sonderregelungen des § 249 des Baugesetzbuchs vorrangig anzuwenden.



Dr. Oliver Hendrischke

# Bewältigung naturschutzrechtlicher Konflikte beim Ausbau erneuerbarer Energien

Thesen

## A. Einführung: Umweltinterne Zielkonflikte einer naturverträglichen Energiewende

- (1) Durch die Energie-, Klima- und Biodiversitätskrise ergeben sich zahlreiche Flächenkonkurrenzen und umweltinterne wie externe Zielkonflikte. Zentraler Baustein der ökologischen Transformation ist ein nachhaltiger Umbau des Energieversorgungssystems. Um die deutschen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 und 2 KSG zu erreichen, muss der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms nach § 1 Abs. 2, § 1a Abs. 1 EEG 2023 gesteigert werden. Dies darf aber nicht einseitig zu Lasten der Biodiversität gehen.
- (2) Ziele der Energiewende können trotz vieler Synergien mit verschiedenen Naturschutzzielen in Konflikt stehen. Landschaften sind in ihrer Eigenart und Schönheit sowie dem Erholungs- und Erlebniswert von Verunstaltung und Zerschneidung durch Windenergie-, Photovoltaik- und Leitungsanlagen betroffen (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 4 und 5 BNatSchG). Energiepflanzen-erzeugung, Flächenverluste und -versiegelungen berühren die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts (§ 1 Abs. 1 Nr. 2, § 1 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG). Betroffen sind nicht zuletzt Populationen wild lebender Tiere (z.B. Vögel, Fledermäuse oder Fische), die entsprechend dem jeweiligen Gefährdungsgrad zu schützen sind (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG).
- (3) Um den Umbau der Energieversorgung naturverträglich zu gestalten, bedarf es geeigneter Mechanismen zum Interessenausgleich. Zur Lösung von Zielkonflikten zwischen verschiedenen Gemeinwohlbelangen bietet insbesondere das öffentliche Recht bereits ein großes Arsenal an Instrumenten. In formell-rechtlicher Hinsicht kommen z.B. ein System von „checks and balances“ durch unterschiedliche Sachwalter und Kompetenzträger oder Beteiligungs-, Prüf- und Begründungspflichten in Betracht. Materiell-rechtlich sind u.a. Berücksichtigungspflichten, Abwägungsregeln sowie Ausnahmen etabliert. Auch die Umweltökonomie kann zur Prioritätensetzung (z.B. durch Kosten/Nutzen-Analysen, Abbau naturschädlicher Subventio-

nen, wirtschaftliche Anreize und Umweltabgaben) beitragen.

## B. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen

- (4) Die Energiewende und ihre Naturverträglichkeit sind teilweise durch europäisches Energie- und Umweltrecht determiniert. Die Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (EE-RL/RED) bestimmt, welche Maßnahmen als finanziell förderfähiger Klimaschutzbeitrag anerkannt werden. Für Bioenergie sind dabei weltweit anwendbare Naturschutzkriterien vorgesehen (Art. 29, 30), die im deutschen Recht untergesetzlich durch die Biokraftstoff- und die Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung konkretisiert sind. Nennenswerte Anforderungen, welche die Biodiversität auch bei Nutzung der Wasserkraft oder Windenergie schützen sind bislang nicht geltend.
- (5) Auf die ambitionierten Ziele zum Klimaschutz und Ausbau der Erneuerbaren treffen ebenso anspruchsvolle Vorgaben des sonstigen europäischen Umweltrechts. Bereits die WRRL schützt auch biotische Umweltgüter. Gleiches gilt für die MSRL, wobei deren Relevanz in marinen Planungs- und Zulassungsverfahren nach wie vor unklar ist. Integrierte Umweltprüfungen nach der UVP- und SUP-RL sind geeignet, interne Zielkonflikte und Belastungsverlagerungen zwischen den verschiedenen Schutzgütern zu ermitteln und zu bewerten. Entsprechende Prüferfordernisse können nicht nur auf Seiten der EE-Pläne und -Projekte bestehen, sondern auch bei Naturschutzmaßnahmen (vgl. EuGH, Urt. v. 22.02.2022 – C-300/20).

### I. Naturschutzrechtliche Beeinträchtigungs- und Zugriffsverbote

- (6) Pläne und Projekte müssen mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten verträglich sein (Art. 6 Abs. 3 FFH-RL). Die Schutzgebiete konnten bislang meist frei von Beeinträchtigungen von Windenergie-, Wasserkraft- und PV-Anlagen ge-

halten werden. Konflikte mit dem europäischen Artenschutz sind beim Ausbau erneuerbarer Energien dagegen recht häufig.

- (7) Insbesondere der Betrieb von Windenergieanlagen (WEA) kann Vögel und Fledermäuse gefährden, deren Beeinträchtigung nach Art. 5 VRL und Art. 12 FFH-RL verboten ist. Nach der Rechtsprechung des EuGH erfüllt dabei die Tötung oder Verletzung bereits einzelner Exemplare den Verbotstatbestand (EuGH, Urt. v. 04.03.2021 – C-473/19 u. 474/19, Rn. 54), auch wenn sie nicht bezweckt wird. Von einer einschränkenden Auslegung des Art. 5 Buchst. a VRL danach, ob das Verbot i.S.d. Art. 2 VRL zur Sicherung des Erhaltungszustands der Population - z.B. häufig vorkommender „Allerweltsarten“ - notwendig ist (vgl. Schlussanträge v. 10.09.2020 – Rs. C-473/19 und C-474/19, Rn. 93) hat der Gerichtshof bislang abgesehen.

## II. Ausnahmen im öffentlichen Interesse

- (8) Die sektoralen Pflichten des Klima- und Naturschutzes gelten nebeneinander. Mangels Generalausnahmen müssen daher Zielkonflikte beim Ausbau erneuerbarer Energien ggf. durch Einzelfallabweichung aufgelöst werden, was u.a. eine Abwägung bedingt: Verursachen Vorhaben verbotene Beeinträchtigungen von Arten oder Lebensräumen, können diese zugelassen werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen.
- (9) Während Art. 6 Abs. 4 S. 1 und Art. 16 Abs. 1 Buchst. c FFH-RL die anererkennungsfähigen Interessen insoweit nicht näher einschränken und daher neben positiven Folgen für die Umwelt (einschließlich Klimaschutz) auch energiewirtschaftliche Gründe Berücksichtigung finden, ist eine Ausnahme vom Vogelschutz nach bisheriger Rechtsprechung des EuGH nur aus den in Art. 9 Abs. 1 VRL abschließend aufgeführten Gründen möglich (Urt. v. 26.01.2012 – C-192/11, Rn. 39). Sonstige dort nicht ausdrücklich spezifizierte Interessen des Allgemeinwohls bleiben hiernach außer Acht. Da EE-Anlagen nicht unmittelbar dem Schutz der Pflanzen- und Tierwelt oder Gesundheit dienen, kommt als Ausnahmegrund v.a. das Interesse der öffentlichen Sicherheit in Betracht.
- (10) Energiequellen sind wesentlich für die Existenz eines Staates, weil das Funktionieren seiner Wirtschaft, öffentlichen Einrichtungen und Dienste (z.B. Kommunikation/Gesundheit) von ihnen abhängt (vgl. EuGH, Urt. v. 10.07.1984 – C-72/83, Rn. 34). Gerade die nachhaltige Nutzung erneuerbarer Energien ist insoweit von hoher Priorität

und trägt zur Versorgungssicherheit bei (EuGH, Urt. v. 04.05.2016 – C-346/14, Rn. 73). Jede einzelne Anlage verringert die ökonomische Abhängigkeit von Energieimporten und erhöht so die geopolitische Souveränität. EE-Anlagen dienen damit der öffentlichen Sicherheit, was auch Ausnahmen vom Vogelschutz rechtfertigen kann (a.A. u.a. VG Gießen, Urt. v. 22.01.2020 – 1 K 6019/18.GI).

- (11) Dennoch darf auch der nationale Gesetzgeber dem Ausbau der erneuerbaren Energien keinen absoluten Vorrang vor den Integritätsinteressen des Arten- und Gebietsschutzes einräumen. Vielmehr ist stets unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls abzuwägen, weil die Ausnahmen nur in „besonderen Situationen“ greifen und eine konkrete und gezielte Anwendung erfordern (EuGH, Urt. v. 07.03.1996 – C-118/94, Rn. 21)

## C. Bundesrechtliche Ziele, Konkretisierungen und Maßgaben

### I. Besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien

- (12) Zur juristischen Bewältigung von Zielkonflikten sind allgemeine Berücksichtigungspflichten und Abwägungsregeln hilfreich. Dies gilt auch beim Ausbau erneuerbarer Energien im Verhältnis zwischen Klima-, Gewässer- und Naturschutz sowie anderen Sektoren.
- (13) Schon aus verfassungsrechtlichen Gründen müssen Behörden bei Abwägungsentscheidungen nicht nur dem Schutz der Biodiversität und des Naturhaushalts, sondern auch der hohen Bedeutung des Klimaschutzes Rechnung tragen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 198). Einfachgesetzlich haben die Träger öffentlicher Aufgaben dementsprechend bei ihren Planungen und Entscheidungen nach § 13 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 1 KSG zu „berücksichtigen“, dass die Erfüllung der nationalen und europäischen Klimaschutzziele zu gewährleisten ist. Dies ähnelt der – noch weitergehenden – Verpflichtung aller Bundes- und Landesbehörden nach § 2 Abs. 2 BNatSchG, die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu „unterstützen“.
- (14) Bei umweltinternen Zielkonflikten erscheint der Bewirtschaftungsgrundsatz nach § 6 Abs. 1 S. 2 WHG unter Zugrundlegung der Pflichten nach Art. 20a GG sowie Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV verallgemeinerungsfähig: Alle Normen, Planungen und Maßnahmen sind nur dann nachhaltig,

wenn ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt gewährleistet wird. Beim Ausbau erneuerbarer Energien müssen daher insbesondere mögliche Verlagerungen nachteiliger Auswirkungen von einem Schutzgut auf ein anderes berücksichtigt werden. Insbesondere wenn die zur Zielverwirklichung zur Verfügung stehenden Ressourcen (z.B. Flächen für Natur- und Klimaschutz) nach Menge oder Beschaffenheit nicht für alle gewünschten Nutzungen und Funktionen ausreichen, ist ein angemessener Ausgleich zwischen konkurrierenden Interessen nach pflichtgemäßem Ermessen unter Abwägung aller Umwelanforderungen untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft festzulegen (vgl. § 2 Abs. 3 BNatSchG). Auch § 1 S. 2 KSG fordert insoweit zu Recht, dass auch die ökologischen Folgen bei der Planung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen zu berücksichtigen sind.

- (15) In der am 29.07.2022 in Kraft getretenen allgemeinen Bestimmung des § 2 EEG 2021 wird die allgemeine klimaschutzrechtliche Berücksichtigungspflicht des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG konkretisiert und den erneuerbaren Energien der amtlichen Überschrift entsprechend eine „besondere Bedeutung“ beigemessen. Mit dem Ziel der Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien (BT-Drs. 20/1630, S. 139) und besseren Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Belangen in Planungs- und Zulassungsverfahren wird durch eine Wertungsentscheidung des Gesetzgebers der Stellenwert der Erneuerbaren umschrieben und priorisiert:

## 1. Überraszendes Interesse (§ 2 S. 1 EEG)

- (16) Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien liegen nach der Gewichtungsvorgabe des § 2 S. 1 EEG „im überragenden öffentlichen Interesse“ und dienen der öffentlichen Sicherheit. Die Regelung folgt u.a. dem Vorbild des § 1 S. 3 NABEG (2011), § 1 Abs. 2 S. 3 EnLAG (2019) und § 1 Abs. 1 S. 2 BBPIG (2019). Speziell zur Windenergie bekräftigt dies § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG für artenschutzrechtliche Ausnahmen, auch im Hinblick auf Art. 9 Abs. 1 Buchst. a VRL (s.o.). Soweit eine Abwägung konkurrierender Belange vorgesehen ist, muss das durch die Vorschrift vermittelte besonders hohe Gewicht der erneuerbaren Energien berücksichtigt werden (BT-Drs. 20/1630, S. 159). Das Überwachen der energie- und klimapolitischen Interessen führt jedoch zu keinem generellen Überwiegen; ihr hoher Stellenwert nimmt vorgeschriebene Abwägungen nicht vorweg. Es be-

stehen also z.B. nicht bereits in jedem Einzelfall „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ i.S.v. § 34 Abs. 3 Nr. 1 und § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG.

## 2. Vorrangigkeit in der Abwägung (§ 2 S. 2 EEG)

- (17) Nach § 2 S. 2 EEG sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden, bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist. Bezweckt ist keine energierechtliche „Binnen-norm“ für Abwägungen nach dem EEG, sondern eine gänzlich umfassende Anwendung „in allen Rechtsbereichen“, also im gesamten Bundes- und Landesrecht und wohl auch im Unionsrecht, gegenüber jedwedem Belang (BT-Drs. 20/1630, S. 2, 159).
- (18) Schutzgüterabwägungen, wie etwa zu Vollzugsfolgen (vgl. § 80c Abs. 4 VwGO-E), sind stets durchzuführen, wenn eine Behörde ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln oder mittels unbestimmter Rechtsbegriffe (z.B. bzgl. der „Zumutbarkeit“ von Alternativen oder der Anwendung „gebotener“ Schutzmaßnahmen) Spielräume eröffnet werden. Nicht erfasst werden insbesondere alle fachlichen Wertungen wie z.B. zur Erheblichkeit von Beeinträchtigungen.
- (19) § 2 S. 2 EEG begründet kein absolutes Primat erneuerbarer Energien. Hiergegen spricht bereits die Ausgestaltung als Soll-Vorschrift. Die „als vorrangiger Belang“ einzubringenden EE-Interessen unterliegen vielmehr der jeweiligen Abwägung im Einzelfall. Nach der amtlichen Begründung sollen sie jedoch „nur in Ausnahmefällen überwunden werden“ können (BT-Drs. 20/1630, S. 159). Die Abwägung wird so in eine bestimmte Richtung vorgezeichnet. Es handelt sich demzufolge um eine optimierende Direktive, die einen relativen Gewichtungsvorrang begründet, der weitgehend zu beachten ist.
- (20) Andere Belange können insbesondere dann überwiegen, wenn diese als ebenso überragend einzuordnen sind, weil ihnen ein vergleichbarer verfassungsrechtlicher Rang zukommt (BT-Drs. 20/1630, S. 159). Dies ist u.a. beim Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG der Fall. Insbesondere der gesetzlich verankerte Schutz der Biodiversität kann sich daher in der Abwägung gegenüber EE-Interessen durchsetzen, etwa wenn eine Anlage mit geringem Energieertrag das Vorkommen einer seltenen Art gefährdet.

- (21) Der sektorale und föderale Durchgriff auf alle Abwägungen des gesamten öffentlichen wie privaten Bundes- und Landesrechts ist ein regulatorischer Handstreich, der mit minimalem Regelungsaufwand maximale Ausstrahlungswirkung entfalten soll. Auch ohne ausdrückliche Verweise soll der Grundsatz bei Anwendung selbst solcher Fachgesetze zu berücksichtigen sein, in denen bereits spezielle Abwägungen und differenzierte Regelungen getroffen wurden. Es erscheint zwar geboten, die anstehenden energie- und umweltpolitischen Abwägungen nicht gänzlich den Einzelfallentscheidungen der Vollzugsbehörden zu überantworten. Ob mit der Generalklausel in der Vollzugspraxis ein angemessener Ausgleich erzielt wird, bleibt aber abzuwarten.

## II. Räumliche Gesamtplanung

- (22) Allein durch behördliche Einzelfallentscheidungen können raumbezogene Konflikte, auch im Umwelt- und Energiebereich, in der Regel nicht adäquat bewältigt werden. Vielmehr müssen die Ziele soweit wie möglich bereits im Vorfeld gestuft auf mehreren Ebenen für den jeweiligen Planungsraum konkretisiert und abgewogen sowie die Erfordernisse und Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung für sonstige Planungs- und Verwaltungsverfahren dargestellt werden. Qualifizierte und regelmäßig fortgeschriebene Gesamt- und Fachplanungen einschließlich der Landschaftsplanung (§ 9 BNatSchG) können hier insbesondere durch Trennung konfligierender Raumfunktionen und Nutzungen einen wichtigen Beitrag zur Konfliktvermeidung leisten und „Wildwuchs“ verhindern. Nach § 50 S. 1 BImSchG sind die Flächen dabei einander insbesondere so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf schutzbedürftige und naturschutzfachlich besonders wertvolle oder empfindliche Gebiete so weit wie möglich vermieden werden.
- (23) Vor allem beim Ausbau der Windenergie ist u.a. bereits aus o.g. unionsrechtlichen Gründen eine solche Entzerrung anzuraten. Werden entsprechende Raumordnungsgebiete oder Konzentrationszonen ausgewiesen, sollten insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Vogel- und Fledermausschutzes sensible Gebiete ausgenommen werden. Hierzu zählen u.a. bedeutsame Dichtezentren, Schwerpunktorkommen und Ansammlungen kollisionsgefährdeter oder störungsempfindlicher Arten. Während die Prüfung des europäischen Gebietsschutzrechts im Bereich der Bauleitplanung und Raumordnung gemäß § 1a Abs. 3, 4 BauGB und § 7 Abs. 6 ROG

bereits auf dieser vorgelagerter Ebene erfolgt, ist eine „Hochzonung“ der artenschutzrechtlichen Prüfung in der räumlichen Gesamtplanung bislang nicht erfolgt, kommt aber durchaus in Betracht (vgl. § 8 Abs. 5 S. 1 ROG 2023 und § 9a Abs. 2 S. 1 BauGB 2023).

## III. Naturschutzrechtliche Instrumente und Sonderregeln zu Windenergieanlagen

- (24) Zahlreiche aktuelle Gesetzesänderungen privilegieren WEA, indem Naturschutzstandards abgesenkt werden oder hierzu ermächtigt wird. So können z.B. durch Verordnung nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 Buchst. c und § 30 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. c EnSiG zur Sicherung der Energieversorgung befristete Ausnahmen vom besonderen Artenschutz erlassen werden. Bei Offshore-Anlagen sind gemäß § 72 Abs. 2 WindSeeG (2023) erhebliche Beeinträchtigungen geschützter Biotope nicht mehr verboten, sondern nur noch so weit wie möglich zu vermeiden. Als Versagungsgrund wird in § 69 Abs. 3 S. 1 Nr. 1b WindSeeG (2023) ein „nachgewiesenes“ signifikant erhöhtes Kollisionsrisiko von Vögeln gefordert. Die Festlegung von Windenergieflächen „darf“ nach § 5 Abs. 6 WindSeeG (2023) in einem Meeresschutzgebiet „erst erfolgen“, wenn die Ausbauziele ansonsten nicht erreicht werden können. Im Verhältnis zum Naturschutzrecht ähnlich unklar ist § 17d Abs. 1a S. 3 und 4 sowie Abs. 1b S. 2 EnWG zu Offshore-Anbindungsleitungen.
- (25) Insbesondere im primär maßgeblichen Fachgesetz selbst, dem Bundesnaturschutzgesetz, wurden materiell-rechtliche Ausnahme- und Sonderregeln vorgesehen:
1. **Gebietsschutz, insbesondere Öffnung der Landschaftsschutzgebiete (§ 26 Abs. 3 BNatSchG)**
- (26) Im Sinne einer Segregation von Schutz und Nutzung sollten beim Ausbau erneuerbarer Energien naturschutzrechtliche „Tabuzonen“ definiert werden, in denen bestimmte Beeinträchtigungen verboten sind. Dies gilt insbesondere für Natura 2000-Gebiete, Nationalparke und Naturschutzgebiete. Bestimmte Formen der Energiegewinnung werden im Bundesrecht bereits typenbezogen ausgeschlossen (vgl. § 23 Abs. 3 BNatSchG), dies gilt jedoch nicht für die Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind. In der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) darf diese nach § 57 Abs. 3 Nr. 5 Buchst. a

BNatSchG sogar nur beschränkt werden, soweit dies unionsrechtlich erforderlich ist.

- (27) Je größer die Schutzgebiete und je undifferenzierter EE-Anlagen darin ausgeschlossen sind, umso schwieriger wird es, die Ausbauziele zu erreichen. In Landschaftsschutzgebieten (26 % der BRD-Gesamtfläche) ist dies, oft auch zum Vogelschutz, erfolgt. Die Errichtung und der Betrieb von WEA ist nach den Unterschutzstellungserklärungen nicht selten verboten, weil die Anlagen den Charakter des Gebiets verändern oder dem Schutzzweck zuwiderlaufen. Durch den am 01.02.2023 in Kraft tretenden § 26 Abs. 3 BNatSchG soll nun eine Teilöffnung erfolgen.
- (28) WEA in einem Windenergiegebiet i.S.v. § 2 Nr. 1 WindBG sind danach in Landschaftsschutzgebieten nicht verboten. Hierdurch wird nicht bloß die Regelungsermächtigung eingeschränkt, sondern spezifisches Landesrecht durch Bundesgesetz nachträglich überformt. Entgegen der regulatorischen Grundstruktur des Gebietsschutzes (§ 26 Abs. 2 BNatSchG) sind also nicht die näheren Bestimmungen der Unterschutzstellungserklärungen maßgeblich, sondern entgegenstehende Rechtsakte insoweit gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG unanwendbar. Angesichts der Dringlichkeit des Ausbaus erneuerbarer Energien ist die Öffnung nach § 26 Abs. 3 S. 1 bis 3 BNatSchG nachvollziehbar. Völker- und unionsrechtlich begegnet die Privilegierung keinen Bedenken, da sie gemäß Satz 5 keine Anwendung findet, wenn der Standort in einem Natura 2000-Gebiet oder einer UNESCO-Kultur- oder Naturerbestätte liegt.
- (29) Problematischer ist hingegen Satz 4, wonach die Öffnungsklausel mit sofortiger Wirkung auch außerhalb von Windenergiegebieten so lange entsprechend gilt, bis die spezifischen Flächenziele gemäß § 3 Abs. 1 WindBG erreicht sind. Planungsrechtliche Erleichterungen für WEA im Außenbereich (z.B. der Wegfall landesrechtlich erweiterter Mindestabstände zur Wohnbebauung) gelten dagegen nach § 249 Abs. 7 BauGB erst sanktionierend, wenn in 2027 und 2032 die Flächenziele verfehlt werden. Der Interessenausgleich zur Förderung des Windenergieausbaus erfolgt hier einseitig zu Lasten der Landschaftsschutzgebiete: Während im Baurecht eine vorrangige Positivplanung betont wird, wird im Naturschutzrecht Wildwuchs provoziert.
- (30) Die detailliert differenzierenden Maßgaben belassen keine landesrechtlichen Regelungsspielräume und sind daher kein allgemeiner Grundsatz des Naturschutzes i.S.v. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG. Durch Landesgesetz kann folglich von

§ 26 Abs. 3 i.V.m. § 20 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG abgewichen werden.

## 2. Besonderer Artenschutz nach § 44 Abs. 1 und 5 sowie §§ 45b ff. BNatSchG

- (31) In Umsetzung der europäischer Naturschutzrichtlinien sind die Tötung und Verletzung von Tieren besonders geschützter Arten gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG verboten. Nach § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG liegt ein Verstoß jedoch nicht vor, wenn das Risiko nicht signifikant erhöht und die Beeinträchtigung bei Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen nicht vermieden werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu eine zumindest untergesetzliche Maßstabbildung angemahnt (Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 u. 1 BvR 595/14, Rn. 24). Da eine verbindliche bundeseinheitliche Standardisierung und Konkretisierung des Ausnahmeregimes durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften oder Rechtsverordnungen angesichts der föderalen Veto- und Abweichungsrechte (Art. 72 Abs. 3, 80 Abs. 1, 84 Abs. 2 GG) kurzfristig nicht leistbar erschien, erfolgte diese in Teilen durch Parla-mentsgesetz.
- a. **Signifikanz der Risikoerhöhung und Zumutbarkeit von Schutzmaßnahmen (§ 45b Abs. 1 bis 6 BNatSchG)**
- (32) Ob das Tötungs- und Verletzungsrisiko für kollisionsgefährdete Brutvogelarten durch den Betrieb von WEA signifikant erhöht ist, richtet sich zukünftig bei Neuvorhaben nach § 45b Abs. 1 bis 5 i.V.m. Anlage 1 Abschnitt 1 BNatSchG. Die Bewertung knüpft mittels mehrstufiger artspezifischen Prüfbereiche (mit positiven und negativen, teilweise widerleglichen Vermutungen) an die Distanz zwischen Brutplatz und Anlage an. Nach der Gesetzesbegründung soll es sich um eine abschließende Auflistung „prüfungsrelevanter“ Arten handeln (BT-Drs. 20/2354, S. 25).
- (33) Zudem werden gemäß § 45b Abs. 6 und 9 BNatSchG bestimmte in Anlage 1 beschriebene Schutzmaßnahmen anerkannt und hierfür in Anlage 2 Zumutbarkeitsschwellen festgelegt (Abschaltungen z.B. gedeckelt auf 8 bzw. 6% des Jahresenergieertrags, bei Ausnahmeerteilung nochmals um 2 % abgesenkt). Die hochkomplexe Berechnung erfolgt dabei nach der wohl längsten mathematischen Formel des gesamten Bundesrechts.

(34) Von § 45b Abs. 1 bis 6 S. 1 BNatSchG nicht erfasst sind Fledermäuse, Ansammlungen von Vögeln (z.B. Kolonien) und der Vogelzug, Störungen und Beeinträchtigungen von Lebensstätten sowie die Errichtung von WEA. Insbesondere sind die Sonderregelungen nicht anzuwenden auf bereits genehmigte Vorhaben (§ 74 Abs. 4 BNatSchG).

#### **b. Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen für den Betrieb von Windenergieanlagen (§ 45b Abs. 8 BNatSchG)**

(35) Verstößt der Betrieb von WEA gegen besonderes Artenschutzrecht ist er nur zulässig, wenn ein Dispens erteilt werden kann. Weil Bereichs- und Pauschalausnahmen durch Bundesgesetz oder Landesverordnung den strengen Anforderungen des Art. 16 FFH-RL und 9 VRL (s.o.) in der Regel nicht genügen, müssen umweltinterne Zielkonflikte einzelfallbezogen gelöst werden. Da eine Befreiung nach § 67 Abs. 2 S. 1 BNatSchG von den Zugriffsverboten des § 44 Abs. 1 BNatSchG nur bei unzumutbarer Belastung gewährt werden darf, können nur Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses (s.o.) zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert. Um den Ausbau der Windenergie zu beschleunigen, wurden nun zur Konkretisierung dieser Ausnahmeprüfung mit § 45b Abs. 8 BNatSchG hinsichtlich des Betriebs (nicht der Errichtung) von Anlagen und aller besonders und streng geschützten Arten (einschließlich solche nach Anhang 4 FFH-RL) zahlreiche Sondermaßgaben erlassen:

(36) Zunächst entfällt nach Nummer 6 das Versaugermessen. Eine gebundene Entscheidung ist unionsrechtskonform, da bereits auf Tatbestandsebene eine Abwägung erfolgt, selbst wenn gleichzeitig in Nummer 1 ein „überragendes“ Interesse der Versorgungssicherheit festgestellt wird (s.o.). Insbesondere in Eignungs- und Vorranggebieten bzw. Konzentrationszonen für Windenergienutzung, die in Raumordnungs- oder Flächennutzungsplänen unter Beachtung des Artenschutzrechts ausgewiesen sind, bestehen zwar bis zur Erreichung der Ausbauziele im jeweiligen Raum in der Regel zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses. Sollte aber z.B. eines der letzten 9 Brutpaare der mit negativem Bestandstrend vom Aussterben bedrohten Kornweihe oder eine bundesweit bedeutsame Vogelansammlung betroffen sein, wird dies anders zu beurteilen sein.

(37) Anknüpfend an die räumliche Gesamtplanung zur Umsetzung des WindBG sind zudem Standortalternativen außerhalb eines Windenergiegebietes in der Regel bis zur Erreichung der jeweiligen Flächenbeiträge unzumutbar (Nummer 2). Dass für diese widerlegliche Vermutung nur von der Flächennutzungsplanung eine Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange ausdrücklich gefordert wird, nicht aber bei Ausweisung durch Raumordnungspläne, wird mit deren regelmäßig größerem Plangebiet begründet, was ausreichend konfliktarme Flächen für die abwägungsimmanente Alternativenprüfung bietet (BT-Drs. 20/2354, S 27). Im Übrigen wird, soweit keine Positivplanung für Windenergiestandorte besteht, die Alternativenprüfung nur in einen Suchradius von 20 km für zumutbar erachtet (Nummer 3). Von der Regelung ausgenommen sind abermals lediglich Standorte in bestimmten Natura-2000-Gebieten, die aber ohnehin bereits eigenständig nach §§ 33, 34 BNatSchG geschützt sind.

(38) Hinsichtlich des Erhaltungszustands der Populationen genügt – im Einklang mit der Rechtsprechung (BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3/06, Rn. 249) – die vorrangig zu prüfende Feststellung, dass der Zustand sich lokal nicht verschlechtert (Nummer 4). Andernfalls soll dies auch auf Landes- und sogar Bundesebene ausreichen (Nummer 5). Bei schlechtem Zustand darf die Verbesserung nicht behindert werden (vgl. auch zu Art. 2 Abs. 2 FFH-RL, EuGH, Urt. v. 17.04.2018 – C-441/17, Rn. 106, 262, juris; EuGH, Urt. v. 14.06.2007 – C-342/05, Rn. 29, juris). Zu berücksichtigen sind dabei nicht nur sichernde Maßnahmen der Vorhabenträger, sondern auch solche, die das BfN im Rahmen von Hilfsprogrammen durchführt.

#### **c. Artenhilfsprogramme und Sonderabgabe nach § 45d BNatSchG**

(39) Nationale Programme zum Schutz der vom EE-Ausbau betroffenen Arten sollen nach § 45d Abs. 1 BNatSchG den Erhaltungszustand der Populationen durch u.a. lebensraumbezogene Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen gewährleisten. Die Programme sind primär gemeinlastig aus dem Bundeshaushalt finanziert. Erhöht wird das Budget durch Geldzahlungen, welche Vorhabenträger gemäß § 45d Abs. 2 S. 1 BNatSchG als zweckgebundene Sonderabgabe zu leisten haben. Die Abgabepflicht greift jedoch nur, wenn eine Ausnahme nach § 45b Abs. 8 Nr. 5 BNatSchG (trotz ggf. vorliegender Verschlechterung des Zustands der lokalen Population) zu-

gelassen wird, ohne dass vom verantwortlichen Betreiber selbst Maßnahmen zur Sicherung des Erhaltungszustands der betreffenden Art durchgeführt werden. Zu bemessen ist die Höhe der Zahlung u.a. nach dem monetären Ertrag sowie verschiedenen Kostenfaktoren (Ziff. 4 Anlage 2).

#### d. Repowering von Windenergieanlagen an Land (§ 45c BNatSchG)

- (40) Für das Gelingen der Energiewende ist auch eine Kapazitäts- und Effizienzsteigerung durch Modernisierung und (Teil-)Austausch von Anlagen von großer Bedeutung. § 45c BNatSchG soll daher das sog. Repowering von WEA an Land erleichtern. Eine Neuerrichtung gilt selbst dann noch als Modernisierung, wenn diese 48 Monate nach Rückbau der Bestandsanlage in einem Abstand der fünffachen neuen Gesamthöhe erfolgt.
- (41) Wenn die neue Anlage keine nachteiligeren Auswirkungen als die bestehende Anlage zeitigt, soll gemäß § 45c Abs. 2 S. 4 BNatSchG davon auszugehen sein, dass die Signifikanzschwelle nach § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG in der Regel nicht überschritten ist (ebenso § 18 Abs. 4a NABEG für Übertragungsnetzleitungen). Soweit die Zulassung der Bestandsanlage oder nachsteuernde Anordnungen den Mindestvorgaben des Art. 5 VRL und 12 FFH-RL entsprechen, mag eine bloße „Deltaprüfung“ ausreichen. Verstößt der Betrieb aber gegen das Tötungsverbot (z.B. bei Genehmigungen bis 2007 vor Umsetzung des EuGH-Urteils vom 10.01.2006, Rs. C-98/03 u.a. zum Absichtsbegriff) darf dies nicht unter Verweis auf eine gleichbleibende oder geringere Beeinträchtigung perpetuiert werden, ohne gebotene Schutzmaßnahmen zu ergreifen oder Einzelfallausnahmen zu erteilen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 08.03.2018 – 9 B 25.17, Rn. 11). Solange keine entsprechenden unionsrechtlichen Ausnahmen in Kraft sind (s.u.), ist anzuraten, dann von der gesetzlichen Vermutung abzuweichen. Ob die Vorbelastung durch die zu ersetzende Bestandsanlage als zulässig erklärt werden kann, ist also insbesondere davon abhängig, wie die Belange des Artenschutzes zuvor berücksichtigt wurden (vgl. § 45c Abs. 2 S. 3 Nr. 3 BNatSchG).
- (42) Eine sorgsame Prüfung und ggf. Widerlegung der Regelvermutung des § 45c Abs. 2 S. 4 BNatSchG ist insbesondere bei Standorten in bedeutsamen Dichtezentren, Schwerpunktverhalten und Ansammlungen kollisionsgefährdeten Vogel- oder Fledermausarten notwendig. Diese sensiblen Gebiete können im Einzelfall ein signifikant erhöhtes Risiko begründen. Eine

vergleichbare Widerlegbarkeit gilt für die Vermutung nach § 45c Abs. 4 BNatSchG, wonach Standortalternativen in der Regel stets unzumutbar sind.

#### D. Ausblick auf Änderungen des Unionsrechts

- (43) Neue Entwicklungen im Konfliktfeld Naturschutz und Erneuerbare zeichnen sich insbesondere auf europäischer Ebene ab.

##### I. Änderung der EE-Richtlinie (RED IV)

- (44) Die vorgeschlagene Änderung der EE-Richtlinie COM(2022) 222 final (RED IV) sieht zahlreiche sektorale Einschränkungen der europäischen Naturschutzrichtlinien vor:
- (45) Nach Art. 15c sind privilegierte Vorrangzonen (sog. „go to areas“) zur Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen außerhalb von Vogelzugrouten und anderen empfindlichen Gebieten auszuweisen. Werden spezifische Schutzvorschriften eingehalten und Minderungsmaßnahmen durchgeführt, entfällt die UVP- und FFH-VP-Pflicht und es wird davon ausgegangen, dass die Vorhaben nicht gegen die Beeinträchtigungverbote des Art. 6 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 1 FFH-RL, Art. 5 VRL und Art. 4 Abs. 1 Buchst. a WRRL verstoßen. Die Vermutung kann zwar im Genehmigungsverfahren widerlegt werden, jedoch nur unter den sehr hohen Anforderungen des Art. 16a Abs. 4 und 5 EE-RL-E: Nach Überprüfung der Auswirkungen (für das Repowering nur der Änderungen/Erweiterung) gelten die Anträge unter Umweltgesichtspunkten auch ohne ausdrückliche Entscheidung als genehmigt, es sei denn, die Behörde erlässt eine auf Grundlage eindeutiger Nachweise begründete Verwaltungsentscheidung, dass ein Projekt höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen haben wird, die bei der SUP des Go-to-Plans nicht ermittelt wurden.
- (46) Außerhalb der Go-to-Gebiete reicht artenschutzrechtlich nach Art. 16b EE-RL-E ein redliches Bemühen: Wurden beim Projekt geeignete Minderungsmaßnahmen getroffen, gelten Tötungen oder Störungen nicht als absichtlich. Nach Art. 16d EE-RL-E ist schließlich bei Abwägungen zu Einzelfallausnahmen davon auszugehen, dass EE-Anlagen bis zur Klimaneutralität im „überwiegenden“ öffentlichen Interesse liegen und u.a. der Sicherheit dienen.

(47) Auch wenn nicht in allen Fragen Deckungsgleichheit besteht, hat der Bundesgesetzgeber mit § 45b und § 45c BNatSchG quasi im Wege eines vorzeitigen Beginns in diese unionsrechtlich vorgeschlagene Ausnahmelage hinein reguliert. Fortgesetzt werden soll dies durch einen neuen § 6 WindBG-E, wonach in Windenergiegebieten an Land nach § 2 Nr. 1 WindBG im Genehmigungsverfahren eine UVP und artenschutzrechtliche Prüfung für Vögel außerhalb von Natura 2000- und Naturschutzgebieten sowie Nationalparks nicht durchzuführen ist. Stellt die zuständige Behörde fest, dass ein Verstoß gegen die Verbote nach § 44 Abs. 1 BNatSchG zu erwarten ist, kann sie zumutbare Schutzmaßnahmen anordnen. Wird eine WEA genehmigt, ohne dass Schutzmaßnahmen angeordnet wurden, hat der Betreiber für den Eingriff Ersatz in Geld zu leisten. Die Erleichterungen sind dabei erst anzuwenden, wenn ein EU-Rechtsakt Abweichungen im entsprechendem Umfang ermöglicht.

## II. EU-Verordnung über die Wiederherstellung von Natur

(48) Nicht minder ambitioniert soll auch das europäische Naturschutzrecht weiterentwickelt werden: In einer Verordnung sollen Ziele zur Wiederherstellung der Natur gesetzt werden (COM(2022) 304 final). Diese sind zeitlich gestaffelt, quantifiziert und durch nationale Pläne zu konkretisieren. Bei Plänen und Projekten ist zu beachten, dass nach Art. 4 und 5, Absätze 6 und 7, nicht nur der Erhalt, sondern auch die kontinuierliche Verbesserung der Zustände von Ökosystemen sicherzustellen sind. Die Nichteinhaltung ist dabei außerhalb von Natura-2000-Gebieten u.a. ausnahmsweise gerechtfertigt, wenn für ein Projekt von „überwiegendem“ öffentlichen Interesse im Einzelfall keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen (Absatz 8 Buchst. c). Die nationalen Planungen müssen koordiniert werden: Die Go-to-Gebiete sollten die Wiederherstellungspläne berücksichtigen und Letztere müssen wiederum sicherstellen, dass die Funktionsweise der Go-to-Gebiete, einschließlich der dort zum Genehmigungsverfahren geltenden Vorgaben, unverändert bleiben (Art. 11 Abs. 6 S. 2).

### Auszug aus dem Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023

#### § 2 Besondere Bedeutung der erneuerbaren Energien

<sup>1</sup>Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. <sup>2</sup>Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. <sup>3</sup>Satz 2 ist nicht gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung anzuwenden.

### Auszug aus dem Bundesnaturschutzgesetz

#### § 45b Betrieb von Windenergieanlagen an Land

- (1) Für die fachliche Beurteilung, ob nach § 44 Absatz 5 Satz 2 Nummer 1 das Tötungs- und Verletzungsrisiko für Exemplare kollisionsgefährdeter Brutvogelarten im Umfeld ihrer Brutplätze durch den Betrieb von Windenergieanlagen signifikant erhöht ist, gelten die Maßgaben der Absätze 2 bis 5.
- (2) Liegt zwischen dem Brutplatz einer Brutvogelart und der Windenergieanlage ein Abstand, der geringer ist als der in Anlage 1 Abschnitt 1 für diese Brutvogelart festgelegte Nahbereich, so ist das Tötungs- und Verletzungsrisiko der den Brutplatz nutzenden Exemplare signifikant erhöht.
- (3) Liegt zwischen dem Brutplatz einer Brutvogelart und der Windenergieanlage ein Abstand, der größer als der Nahbereich und geringer als der zentrale Prüfbereich ist, die in Anlage 1 Abschnitt 1 für diese Brutvogelart festgelegt sind, so bestehen in der Regel Anhaltspunkte dafür, dass das Tötungs- und Verletzungsrisiko der den Brutplatz nutzenden Exemplare signifikant erhöht ist, soweit
  1. eine signifikante Risikoerhöhung nicht auf der Grundlage einer Habitatpotentialanalyse oder einer auf Verlangen des Trägers des Vorhabens durchgeführten Raumnutzungsanalyse widerlegt werden kann oder



2. die signifikante Risikoerhöhung nicht durch fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen hinreichend gemindert werden kann; werden entweder Antikollisionssysteme genutzt, Abschaltungen bei landwirtschaftlichen Ereignissen angeordnet, attraktive Ausweichnahrungshabitate angelegt oder phänologiebedingte Abschaltungen angeordnet, so ist für die betreffende Art in der Regel davon auszugehen, dass die Risikoerhöhung hinreichend gemindert wird.
- (4) <sup>1</sup>Liegt zwischen dem Brutplatz einer Brutvogelart und der Windenergieanlage ein Abstand, der größer als der zentrale Prüfbereich und höchstens so groß ist wie der erweiterte Prüfbereich, die in Anlage 1 Abschnitt 1 für diese Brutvogelart festgelegt sind, so ist das Tötungs- und Verletzungsrisiko der den Brutplatz nutzenden Exemplare nicht signifikant erhöht, es sei denn,
1. die Aufenthaltswahrscheinlichkeit dieser Exemplare in dem vom Rotor überstrichenen Bereich der Windenergieanlage ist aufgrund artspezifischer Habitatnutzung oder funktionaler Beziehungen deutlich erhöht und
  2. die signifikante Risikoerhöhung, die aus der erhöhten Aufenthaltswahrscheinlichkeit folgt, kann nicht durch fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen hinreichend verringert werden.
- <sup>2</sup>Zur Feststellung des Vorliegens eines Brutplatzes nach Satz 1 sind behördliche Kataster und behördliche Datenbanken heranzuziehen; Kartierungen durch den Vorhabenträger sind nicht erforderlich.
- (5) Liegt zwischen dem Brutplatz einer Brutvogelart und der Windenergieanlage ein Abstand, der größer als der in Anlage 1 Abschnitt 1 für diese Brutvogelart festgelegte erweiterte Prüfbereich ist, so ist das Tötungs- und Verletzungsrisiko der den Brutplatz nutzenden Exemplare nicht signifikant erhöht; Schutzmaßnahmen sind insoweit nicht erforderlich.
- (6) <sup>1</sup>Fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen für die in Anlage 1 Abschnitt 1 genannten Brutvogelarten sind insbesondere die in Anlage 1 Abschnitt 2 genannten Schutzmaßnahmen. <sup>2</sup>Die Anordnung von Schutzmaßnahmen, die die Abschaltung von Windenergieanlagen betreffen, gilt unter Berücksichtigung weiterer Schutzmaßnahmen auch für andere besonders geschützte Arten als unzumutbar, soweit sie den Jahresenergieertrag verringern
1. um mehr als 8 Prozent bei Standorten mit einem Gütefaktor im Sinne des § 36h Absatz 1 Satz 5 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vom 21. Juli 2014, das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) geändert worden ist, von 90 Prozent oder mehr oder
  2. im Übrigen um mehr als 6 Prozent.
- <sup>3</sup>Die Berechnung nach Satz 2 erfolgt nach Anlage 2. Dabei werden Investitionskosten für Schutzmaßnahmen ab 17 000 Euro je Megawatt angerechnet. <sup>4</sup>Schutzmaßnahmen, die im Sinne des Satzes 2 als unzumutbar gelten, können auf Verlangen des Trägers des Vorhabens angeordnet werden.
- (7) Nisthilfen für kollisionsgefährdete Vogel- und Fledermausarten dürfen in einem Umkreis von 1500 Metern um errichtete Windenergieanlagen sowie innerhalb von Gebieten, die in einem Raumordnungsplan oder in einem Flächennutzungsplan für die Windenergienutzung ausgewiesen sind, nicht angebracht werden.
- (8) § 45 Absatz 7 gilt im Hinblick auf den Betrieb von Windenergieanlagen mit der Maßgabe, dass
1. der Betrieb von Windenergieanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient,
  2. bei einem Gebiet, das für die Windenergie ausgewiesen ist
    - a) in einem Raumordnungsplan oder
    - b) unter Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange in einem Flächennutzungsplan,Standortalternativen außerhalb dieses Gebietes in der Regel nicht im Sinne des § 45 Absatz 7 Satz 2 zumutbar sind, bis gemäß § 5 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes festgestellt wurde, dass das jeweilige Land den Flächenbeitragswert nach Anlage 1 Spalte 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes oder der jeweilige regionale oder kommunale Planungsträger ein daraus abgeleitetes Teilflächenziel erreicht hat,
  3. bei einem Standort, der nicht in einem Gebiet im Sinne der Nummer 2 Buchstabe a oder b liegt, Standortalternativen außerhalb eines Radius von 20 Kilometern nicht nach § 45 Absatz 7 Satz 2 zumutbar sind, es sei denn, der vorgesehene Standort liegt in einem Natura 2000-Gebiet mit kollisionsgefährdeten oder störungsempfindlichen Vogel- oder Fledermausarten,

4. die Voraussetzungen des § 45 Absatz 7 Satz 2 hinsichtlich des Erhaltungszustands vorliegen, wenn sich der Zustand der durch das Vorhaben jeweils betroffenen lokalen Population unter Berücksichtigung von Maßnahmen zu dessen Sicherung nicht verschlechtert,
5. die Voraussetzungen des § 45 Absatz 7 Satz 2 hinsichtlich des Erhaltungszustands auch dann vorliegen, wenn auf Grundlage einer Beobachtung im Sinne des § 6 Absatz 2 zu erwarten ist, dass sich der Zustand der Populationen der betreffenden Art in dem betroffenen Land oder auf Bundesebene unter Berücksichtigung von Maßnahmen zu dessen Sicherung nicht verschlechtert,
6. eine Ausnahme von den Verboten des § 44 Absatz 1 zu erteilen ist, wenn die Voraussetzungen des § 45 Absatz 7 Satz 1 bis 3 vorliegen.

- (9) <sup>1</sup>Wird eine Ausnahme nach § 45 Absatz 7 Satz 1 bis 3 erteilt, dürfen daneben fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen für die in Anlage 1 Abschnitt 1 genannten Brutvogelarten, die die Abschaltung von Windenergieanlagen betreffen, unter Berücksichtigung weiterer Schutzmaßnahmen auch für andere besonders geschützte Arten, nur angeordnet werden, soweit sie den Jahresenergieertrag verringern

1. um höchstens 6 Prozent bei Standorten mit einem Gütefaktor im Sinne des § 36h Absatz 1 Satz 5 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes von 90 Prozent oder mehr oder
2. im Übrigen um höchstens 4 Prozent.

<sup>2</sup>Die Berechnung nach Satz 1 erfolgt nach Anlage 2. <sup>3</sup>Dabei werden Investitionskosten für Schutzmaßnahmen ab 17 000 Euro je Megawatt angerechnet.

#### **§ 45c Repowering von Windenergieanlagen an Land**

- (1) <sup>1</sup>Die nachfolgenden Absätze gelten für Vorhaben zur Modernisierung von Windenergieanlagen an Land nach § 16b Absatz 1 und 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. <sup>2</sup>Abweichend von § 16b Absatz 2 Satz 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes werden auch neue Windenergieanlagen erfasst, die innerhalb von 48 Monaten nach dem Rückbau der Bestandsanlage errichtet werden und der Abstand zwischen der Bestandsanlage und der neuen Anlage höchstens das Fünffache der Gesamthöhe der neuen Anlage beträgt.
- (2) <sup>1</sup>Der Umfang der artenschutzrechtlichen Prüfung wird durch das Änderungsgenehmigungsverfahren nach § 16b Absatz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nicht berührt. <sup>2</sup>Die Auswirkungen der zu ersetzenden Bestandsanlagen müssen bei der artenschutzrechtlichen Prüfung als Vorbelastung berücksichtigt werden. <sup>3</sup>Dabei sind insbesondere folgende Umstände einzubeziehen:
1. die Anzahl, die Höhe, die Rotorfläche, der Rotordurchgang und die planungsrechtliche Zuordnung der Bestandsanlagen,
  2. die Lage der Brutplätze kollisionsgefährdeter Arten,
  3. die Berücksichtigung der Belange des Artenschutzes zum Zeitpunkt der Genehmigung und
  4. die durchgeführten Schutzmaßnahmen.

<sup>4</sup>Soweit die Auswirkungen der Neuanlagen unter Berücksichtigung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen geringer als oder gleich sind wie die der Bestandsanlagen, ist davon auszugehen, dass die Signifikanzschwelle in der Regel nicht überschritten ist, es sei denn, der Standort liegt in einem Natura 2000-Gebiet mit kollisionsgefährdeten oder störungsempfindlichen Vogel- oder Fledermausarten.

- (3) Bei der Festsetzung einer Kompensation aufgrund einer Beeinträchtigung des Landschaftsbildes ist die Kompensation abzuziehen, die für die zu ersetzende Bestandsanlage bereits geleistet worden ist.
- (4) Abweichend von § 45b Absatz 8 Nummer 2 und 3 gilt § 45 Absatz 7 Satz 2 für Repowering von Windenergieanlagen an Land nach § 16b Absatz 1 und 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes mit der Maßgabe, dass Standortalternativen in der Regel nicht zumutbar sind, es sei denn, der Standort liegt in einem Natura 2000-Gebiet mit kollisionsgefährdeten oder störungsempfindlichen Vogel- oder Fledermausarten.

#### **§ 45d Nationale Artenhilfsprogramme**

- (1) <sup>1</sup>Das Bundesamt für Naturschutz stellt nationale Artenhilfsprogramme auf zum dauerhaften Schutz insbesondere der durch den Ausbau der erneuerbaren Energien betroffenen Arten, einschließlich

deren Lebensstätten, und ergreift die zu deren Umsetzung erforderlichen Maßnahmen. <sup>2</sup>Im Rahmen der Umsetzung ist der Erwerb von landwirtschaftlich genutzten Flächen nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig, die die Bundesregierung durch Rechtsverordnung näher bestimmt.

- (2) <sup>1</sup>Wird eine Ausnahme nach § 45 Absatz 7 nach Maßgabe des § 45b Absatz 8 Nummer 5 zugelassen, ohne dass Maßnahmen zur Sicherung des Erhaltungszustands der betreffenden Art durchgeführt werden, hat der Träger des Vorhabens eine Zahlung in Geld zu leisten. <sup>2</sup>Die Zahlung ist von der zuständigen Behörde zusammen mit der Ausnahmeentscheidung für die Dauer des Betriebs als jährlich zu leistender Betrag im Zulassungsbescheid festzusetzen. <sup>3</sup>Sie ist als zweckgebundene Abgabe an den Bund zu leisten. <sup>4</sup>Die Höhe des jährlich zu leistenden Betrages errechnet sich nach Anlage 2 Nummer 4. <sup>5</sup>Dabei ist der nach § 45b Absatz 6 verringerte Energieertrag abzuziehen. <sup>6</sup>Die Mittel werden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz bewirtschaftet. <sup>7</sup>Sie sind für Maßnahmen nach Absatz 1 zur Sicherung oder Verbesserung des Erhaltungszustands der durch den Betrieb von Windenergieanlagen betroffenen Arten zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht. <sup>8</sup>Die Verpflichtungen nach § 15 bleiben unberührt.

## § 26 Landschaftsschutzgebiete

in Kraft ab 01.02.2023:

- (...)(3) <sup>1</sup>In einem Landschaftsschutzgebiet sind die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen sowie der zugehörigen Nebenanlagen nicht verboten, wenn sich der Standort der Windenergieanlagen in einem Windenergiegebiet nach § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353) befindet. <sup>2</sup>Satz 1 gilt auch, wenn die Erklärung zur Unterschutzstellung nach § 22 Absatz 1 entgegenstehende Bestimmungen enthält. <sup>3</sup>Für die Durchführung eines im Übrigen zulässigen Vorhabens bedarf es insoweit keiner Ausnahme oder Befreiung. <sup>4</sup>Bis gemäß § 5 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes festgestellt wurde, dass das jeweilige Land den Flächenbeitragswert nach Anlage 1 Spalte 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes oder der jeweilige regionale oder kommunale Planungsträger ein daraus abgeleitetes Teilflächenziel erreicht hat, gelten die Sätze 1 bis 3 auch außerhalb von für die Windenergienutzung ausgewiesenen Gebieten im gesamten Landschaftsschutzgebiet entsprechend. <sup>5</sup>Die Sätze 1 bis 4 gelten nicht, wenn der Standort in einem Natura 2000-Gebiet oder einer Stätte, die nach Artikel 11 des Übereinkommens vom 16. November 1972 zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (BGBl. 1977 II S. 213, 215) in die Liste des Erbes der Welt aufgenommen wurde, liegt.

## Auszug aus dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (BR-Drs. 508/22)

### Artikel 13

#### Änderung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes

##### § 6 Verfahrenserleichterungen in Windenergiegebieten; Verordnungsermächtigung

- (1) Wird die Errichtung und der Betrieb einer Windenergieanlage in einem Windenergiegebiet nach § 2 Nummer 1 beantragt, ist im Genehmigungsverfahren abweichend von den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung und abweichend von § 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes eine artenschutzrechtliche Prüfung für Vögel nicht durchzuführen. Satz 1 ist nicht anzuwenden, soweit das Windenergiegebiet in einem Natura 2000-Gebiet, einem Naturschutzgebiet oder einem Nationalpark liegt. Stellt die zuständige Behörde fest, dass ein Verstoß gegen die Verbote nach § 44 Absatz 1 Nummer 1 des Bundesnaturschutzgesetzes zu erwarten ist, kann sie zumutbare Schutzmaßnahmen in den Windenergiegebieten anordnen. Wird eine Windenergieanlage in einem Windenergiegebiet genehmigt, ohne dass Schutzmaßnahmen angeordnet wurden, hat der Betreiber für den Eingriff Ersatz in Geld zu leisten. Die Zahlung ist von der zuständigen Behörde zusammen mit der Genehmigung für die Dauer des Betriebes als jährlich zu leistender Betrag festzusetzen. Sie ist von dem Betreiber der Windenergieanlage als zweckgebundene Abgabe an den Bund zu leisten. Die Mittel werden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz bewirtschaftet. Sie sind für Maßnahmen

nach § 45d Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht und die der Sicherung oder Verbesserung des Erhaltungszustandes der durch den Betrieb von Windenergieanlagen betroffenen Arten dienen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz wird im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Höhe der nach Satz 3 erforderlichen Zahlung zu bestimmen.

(2) Absatz 1 ist erst anzuwenden, wenn

1. ein verbindlicher Rechtsakt der Europäischen Union in Kraft tritt, der den Mitgliedstaaten ermöglicht, in dem in Absatz 1 vorgesehenen Umfang im Genehmigungsverfahren in Abweichung von den Vorgaben nach Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.07.1992, S. 7), die zuletzt durch die Richtlinie 2013/17/EU (ABl. L 158 vom 10.06.2013, S. 193) geändert worden ist, und Artikel 5 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26.01.2010, S. 7), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2019/1010 (ABl. L 170 vom 25.06.2019, S. 115) geändert worden ist, auf eine artenschutzrechtliche Prüfung zu verzichten und in Abweichung von den Vorgaben der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26 vom 28.01.2011, S. 1), die zuletzt durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten Text von Bedeutung für den EWR vom 16. April 2014 (ABl. L 124, 25.04.2014, S. 1) geändert worden ist, auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung zu verzichten,

2. die in dem verbindlichen Rechtsakt nach Nummer 1 vorgesehenen Voraussetzungen gegeben sind und

3. durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen im Bundesanzeiger bekanntgemacht wird, dass der Rechtsakt nach Nummer 1 in Kraft getreten ist und die Voraussetzungen des Rechtsakts durch Absatz 1 erfüllt werden.

Kathrin Ammermann & Dirk Bernotat

# Planerische und naturschutzfachliche Ansätze zur Lösung umweltinterner Zielkonflikte

Thesen

## I. Einleitung

Ein immer wieder im Zusammenhang mit dem Ausgleich von Zielkonflikten und der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren genannter und geforderter Lösungsansatz ist das Thema „Standardisierung“. Die Bedeutung von Standardisierung im Naturschutz ist seit Jahren erkannt, sie hat aber zuletzt sowohl politisch als auch praktisch in naturschutzrechtlich geprägten Bereichen eine erhebliche Bedeutungssteigerung erfahren. Dazu beigetragen hat nicht zuletzt die vom BVerfG in einem Beschl. v. 23.10.2018 (Az. 1 BvR 2523/13, BVerfGE 149, 407–421) getroffene Feststellung, dass „[...] der Gesetzgeber Verwaltung und Gerichten nicht ohne weitere Maßgaben auf Dauer Entscheidungen in einem fachwissenschaftlichen ‚Erkenntnisvakuum‘ übertragen [darf], sondern [...] jedenfalls auf längere Sicht für eine zumindest untergesetzliche Maßstabsbildung sorgen [muss]“.

## II. Herausforderungen und Ansätze der Standardisierung im Naturschutz

- (1) Eine Standardisierung kann über verschiedene gesetzliche und untergesetzliche Formen erfolgen, die sich u. a. in ihrer Verbindlichkeit, ihrem Konkretisierungsgrad, ihrer praktischen Bedeutung, der Entwicklungsdauer und Aktualisierbarkeit mit Vor- und Nachteilen unterscheiden. Dabei gilt es, über verschiedene Hierarchieebenen ein möglichst auf die konkreten Erfordernisse des Themenfeldes abgestimmtes Set an Standardisierung zu entwickeln.
- (2) Im Naturschutz werden Standards von jeher eher „weit“ verstanden. Präferiert werden z. B. Verwaltungsvorschriften, Erlasse, aber auch Leitfäden, Arbeitshilfen oder Fachkonventionen. Es handelt sich somit – anders als z. B. im technischen Umweltschutz – selten um rechts- oder explizit behördenverbindliche Normen. Dies liegt unter anderem daran, dass die Natur weniger einheitlich und standardisierbar ist als z. B. technische Anlagen oder Produkte.
- (3) Besondere Herausforderungen der Standardisierung bestehen beim europäischen Arten- und Gebietsschutz. Hier sind in der Praxis unterge-

setzliche Fachstandards bzw. Fachkonventionen von zentraler Bedeutung, da hierbei fachwissenschaftlichen Kenntnissen und Maßstäben eine sehr hohe Bedeutung beigemessen wird. So fordert der EuGH bei der Prüfung der FFH-Verträglichkeit, dass die „besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse“ hinzuzuziehen, ein strenger „Vorsorgegrundsatz“ explizit zu berücksichtigen und ein Projekt nur dann zu genehmigen sind, wenn „aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht“, dass sich das Projekt nicht nachteilig auf das Gebiet als solches auswirkt. Bei der Bestandserfassung und der Auswirkungsprognose wird zudem die „Ausschöpfung aller wissenschaftlichen Mittel und Quellen“ gefordert (vgl. z. B. Urteil des EuGH zur Herzmuschelfischerei vom 07.09.2004 – C-127/02, Rn. 56–61). Auch wenn beim Artenschutz bezüglich der Vorsorge nicht ganz dieselben Maßstäbe wie beim Gebietsschutz anzulegen sind, sind auch hier aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse heranzuziehen (vgl. z. B. VG Kassel, Beschl. v. 11.05.2022 – 9 B 234/22.T, Rn. 11 oder EuGH, Urt. v. 10.10.2019 – C-674/17, Rn. 51). Da im Arten- und Gebietsschutz zudem immer der Einzelfallbezug der Prüfungen geboten ist, ist dieser in einen etwaigen Standard zu integrieren, was in der Konsequenz keine Pauschalierungen ermöglicht, sondern einen hohen Differenzierungsgrad erforderlich macht.

- (4) Eine Standardisierung erfordert insbesondere differenzierte Methoden und Maßstäbe für die Prognose und Bewertung von Beeinträchtigungen, die zudem durch Aktualisierungen an wissenschaftliche Erkenntnisfortschritte anzupassen sind. Hierfür stellt die Entwicklung von Fachstandards und Fachkonventionen ein besonders geeignetes Mittel dar. Plachter et al. (2002: 37) haben Fachkonventionen definiert als „Konventionen mit einem Gültigkeitsbereich für einen bestimmten Wissenschafts- und Technikbereich. I. d. R. fachintern erstellt“. Sie stellen als Verständigung unter Fachleuten eine eher weiche Form der Standardisierung dar. Sie stehen häufig als Verknüpfung wissenschaftlicher Erkenntnisse mit wertenden Elementen an der Schnittstelle zwischen Naturwissenschaft

und Rechtsnorm. So z. B. für Bewertungsfragen und unbestimmte Rechtsbegriffe wie den der „erheblichen Beeinträchtigung“ in der FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG (z. B. Lambrecht & Trautner 2007) oder dem „signifikant erhöhten Tötungsrisiko“ nach § 44 Abs. 5 BNatSchG im Zusammenhang mit dem artenschutzrechtlichen Tötungsverbot nach § 44 Abs. 1 BNatSchG.

- (5) Die vom BVerfG angesprochenen fachwissenschaftlichen Erkenntnisdefizite sind daher einerseits durch Forschung in den jeweiligen Fachwissenschaften, im Zusammenhang mit rechtlichen Prüfinstrumenten jedoch primär durch Fachkreise und über Fachkonventionen bzw. Fachstandards zu beseitigen. Die beiden Begriffe werden in der Praxis nicht grundlegend unterschieden. Auch muss die Anerkennung als Fachstandard bzw. Fachkonvention nicht zwingend bedeuten, dass es keine anderen zulässigen methodischen Vorgehensweisen mehr gebe, sondern der zentrale Wert besteht darin, dass jedenfalls diese Vorgehensweise als fachwissenschaftlich anerkannt und somit auch den hohen europarechtlichen Maßstäben der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse genügend gelten kann.
- (6) Zur Entscheidung, wann ein Werk als Fachstandard bzw. Fachkonvention gelten kann, können folgende fünf Kriterien bzw. Mindestanforderungen an Fachkonventionen definiert werden (vgl. z. B. Plachter et al. 2002, Bick & Wulfert 2017, Bernotat & Dierschke 2021). Eine Fachkonvention muss auf fachwissenschaftlichen Daten und Erkenntnissen des jeweiligen Themenfelds beruhen und sie sollte den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik widerspiegeln. Die Entwicklung muss durch eine neutrale wissenschaftliche Einrichtung bzw. durch Fachleute, Expertengruppen oder fachkundige Gremien erfolgen. Die methodischen Herleitungen und Setzungen müssen transparent und nachvollziehbar dargestellt sein. Es bedarf einer Beteiligung von und Abstimmung mit verschiedenen Fachleuten des jeweiligen Themenfeldes z. B. über Forschungsbegleitkreise oder schriftliche Experten-Konsultationen. Die Etablierung als Fachkonvention erfolgt nicht durch einen formalen Akt, sondern durch die zunehmende Anwendung in der Praxis und die Anerkennung in Wissenschaft bzw. Fachkreisen sowie idealer Weise schließlich auch der Gerichte.
- (7) Fachstandards und Fachkonventionen im Naturschutz umfassen klassischer Weise Leitfäden z. B. zu Prüfinstrumenten wie dem Arten- oder Gebietsschutz (auf Ebene der EU, des Bundes oder der Länder), zu bestimmten Arbeitsschritten (z. B. zur Bestandserfassung, Bewertung, zu Vermeidungsmaßnahmen, CEF-Maßnahmen oder der Alternativenprüfung), Vorhabentypen (z. B. für Straßen, Schienenwege, WEA oder Freileitungen), Wirkfaktoren (z. B. zu Flächeninanspruchnahme, Zerschneidung, Stickstoffeintrag, Lärm oder Licht) und/oder Artengruppen (z. B. Vögel, Fledermäuse, Amphibien). Eine sehr gute Zusammenstellung basierend auf einem BfN-Forschungsvorhaben findet sich bei Wulfert et al. (2015).
- (8) Für die Planungspraxis besonders hilfreich ist ein möglichst aufeinander abgestimmtes System aus einem klaren gesetzlichen Rahmen, ergänzt um konkretisierende untergesetzliche Regelwerke, Leitfäden und Fachstandards. Als Beispiel kann hier der Bereich der Bewertung der Kollisionsrisiken von Vögeln an Freileitungen angeführt werden. Dort liegt mit dem Mortalitäts-Gefährdungs-Index (MGI) ein umfassendes Kompendium der Mortalitätsbewertung in nun vierter, aktualisierter und erweiterter Fassung vor (Bernotat & Dierschke 2021), das neben einem Grundlagenband zahlreiche vorhabentyp- und artengruppenspezifische Arbeitshilfen umfasst, wozu auch eine Arbeitshilfe für die Kollisionsgefährdung an Freileitungen zählt. Diese wird ergänzt durch eine BfN-Arbeitshilfe zur arten- und gebietsschutzrechtlichen Prüfung bei Freileitungsvorhaben (Bernotat et al. 2018), mit der das BfN seit über fünf Jahren alle länderübergreifenden Vorhaben des Netzausbaus nach einheitlichen Maßstäben prüft. Zudem gibt es für das wichtige Themenfeld der Vermeidungs- und Schutzmaßnahmen die Technischen Hinweise zur Vogelschutzmarkierung (FNN 2014) und die Fachkonvention von Liesenjohann et al. (2019) zur artspezifischen Wirksamkeit von Vogelschutzmarkern. Damit liegt in diesem Themenfeld ein vollumfängliches untergesetzliches Anwendungsinstrumentarium für eine einheitliche Bewertung und bedarfsweise Minderung der Kollisionsrisiken von Vögeln an Freileitungen vor.
- (9) Die untergesetzlichen Fachstandards sind für den Naturschutz von großer Bedeutung. Vorteile von Fachkonventionen und Fachstandards sind z. B., dass sie für die Praxis eine anwendungsorientierte Unterstützung und Erleichterung bieten. Sie vermindern Aufwand und Kosten für alle Beteiligten. Sie reduzieren die Heterogenität der Unterlagen bei unterschiedlichen Vorhabenträgern, Büros oder Bundesländern, was insbesondere bei bundeslandübergreifenden Großvorhaben oder bundesweit agierenden Vorhabenträgern ein Vorteil ist. Sie erhöhen die Nachvollziehbarkeit und Transpa-

renz sowie die Objektivität von Bewertungsentscheidungen. Sie erhöhen die Planungs- und Rechtssicherheit für die Vorhabenträger, da eine auf Fachkonventionen beruhende Bewertungsentscheidung deutlich weniger angreifbar ist als – häufig divergierende – gutachterliche Singuläreinschätzungen. Fachkonventionen und Fachstandards dienen damit im Ergebnis auch der Verwaltungsvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung und der Lösung umweltinterner Zielkonflikte.

- (10) Die korrekte Anwendung untergesetzlicher Standards sollte durch Behörden und Gerichte konsequent eingefordert werden. In Verfahren sollte es einen klaren Vorrang vorhandener Standards gegenüber Einzelfall-Methodiken geben, da Fachstandards aus o. g. Gründen bei normativen Bewertungsentscheidungen eine höhere Objektivität und Validität beanspruchen können. Dies könnte z. B. eine jener vom BVerfG geforderten „genaueren Regeln für die behördliche Entscheidung zwischen mehreren vertretbaren Auffassungen“ sein. Wenn es an einer untergesetzlichen Maßstabsbildung durch verbindliche Festlegungen etwa mittels Durchführungsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften fehlt, dann muss die Zulassungsbehörde „auf außerrechtliche naturschutzfachliche Maßgaben zurückgreifen, zu denen vor allem Fachkonventionen und Leitfäden gehörten. Es ist Aufgabe der Gerichte zu überprüfen, ob diese den aktuell besten wissenschaftlichen Erkenntnisstand widerspiegeln“ (BVerwG, Beschl. v. 15.07.2020 – 9 B 5/20, 3. Leitsatz). Fachkonventionen bzw. Fachstandards wird daher im Naturschutz auch zukünftig eine wichtige Bedeutung als Bindeglied zwischen fachwissenschaftlichen Erkenntnissen und Rechtsnormen zukommen.

### III: Lösungsansätze für das Spannungsfeld zwischen dem Ausbau erneuerbarer Energien und dem Naturschutz

- (1) Die Zielsetzungen zum Klimaschutz und zum Erhalt der biologischen Vielfalt weisen vielfältige Synergien auf. Zum Beispiel wirkt die Renaturierung von intensiv genutzten Flächen als Treibhausgassenke. Zugleich wird die Lebensraumqualität dieser Flächen verbessert, wie bei der Renaturierung von Mooren. In anderen Bereichen der Klimaschutzmaßnahmenpakete sind aber auch Spannungsfelder festzustellen. Zumindest einige der Maßnahmen, die im Zuge eines weitreichenden Umbaus des Energiesystems hin zu erneuerbaren Energien notwendig sind, können zu solchen Spannungen führen.

Im Weiteren soll der Ausbau im Strombereich und dessen Auswirkungen auf die Schutzgüter von Natur und Landschaft näher betrachtet werden.

- (2) Wesentliche Spannungsfelder lassen sich zusammenfassen in
1. einer Konkurrenz um Flächen z. B. durch Überbauung bzw. eine Intensivierung (versus Extensivierung) der Flächennutzung,
  2. einer deutlich sichtbaren Veränderung bzw. Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und
  3. mögliche Beeinträchtigungen von vorkommenden Arten und deren Lebensräumen in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung.

Die Auswirkungen der verschiedenen Energieträger (z. B. Windenergieanlagen auf See und an Land, Solaranlagen, Wasserkraftanlagen/bioenergie) sind unterschiedlich weitreichend, betreffen unterschiedliche Schutzgüter und sind auch hinsichtlich der Planung und Genehmigung unterschiedlich geregelt.

- (3) Die Ausbauziele werden im EEG 2023 für 2030 auf mindestens 80 % Anteil EE am Bruttostromverbrauch ganz massiv angehoben (entspricht ca. 600 TWh).

Vorgesehen ist ein Zubau bis 2030:

1. für Wind an Land von jährlich 10 GW und von derzeit ca. 56 GW auf 115 GW Gesamtleistung (was grob eine Verdoppelung bedeutet);
2. für Photovoltaik von jährlich 22 GW auf 215 GW (was ca. bei heute installierten 58 GW einer Vervierfachung entspricht).

Für Wind auf See legt das Windenergie-auf-See-Gesetz (20.07.2022) mindestens 30 GW bis 2030 fest (bis 2045 werden mindestens 70 GW angestrebt).

- (4) Für Windenergie an Land sind u. a. fehlende planerisch gesicherte Flächen, die mangelnde Nutzbarkeit der Flächen sowie unter vielen anderen Gründen auch Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Artenschutzrechts als Hemmnisse für den zuletzt ins Stocken geratenen Ausbau der Windenergie benannt worden (z. B. FA Wind 2022).
- (5) Bestrebungen eine Vereinheitlichung und Standardisierung im Bereich des Artenschutzes beim Ausbau der Windenergie an Land zu erreichen, wurden durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts 2018 und das festgestellte „Erkenntnisvakuum“ (s. o.) nochmals verstärkt. Der sich anschließende Prozess in der Umweltministerkonferenz erbrachte hinsichtlich der Signifikanzprüfung erste Rahmenseetzungen, jedoch keine verbindlichen bundeseinheitlichen Vorgaben zur Prüfung der Signifikanz für Brutvogelarten. Vielmehr war eine Untersetzung durch die Bundesländer möglich und notwendig.

- (6) Um die enorme Anhebung des Ausbaus zu flankieren, wurde im sog. Osterpaket der Bundesregierung 2022 ein ganzes Bündel an Gesetzen und Gesetzesänderungen auf den Weg gebracht und inzwischen verabschiedet (BGBl. I vom 28.07.2022), um wesentlichen Hemmnissen des Ausbaus zu begegnen. Dazu zählt die Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, das neben der Festlegung der erneuerbaren Energien im überragenden öffentlichen Interesse (siehe Beitrag *Hendrischke*) u. a. die Zielvorgaben für den Ausbau wie auch die Ausschreibungs- und Vergütungsmodalitäten für Strom aus erneuerbaren Energien festlegt. Ein neues Windenergieflächenbedarfsgesetz verpflichtet die Bundesländer zur Flächenausweisung für Windenergie an Land. Die Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes, des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes sollen den Ausbau der erneuerbaren Energien beschleunigen.
- (7) Mit der letzten Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes wird das Ziel verfolgt, zügige und rechtssichere Genehmigungsverfahren zu ermöglichen unter gleichzeitiger Wahrung hoher und insbesondere unionsrechtlich gebotener ökologischer Standards. Dafür werden für die artenschutzrechtliche Prüfung bundeseinheitlich Standards festgelegt (Gesetzesentwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 21.06.2022; BT-Drs. 20/2355, S. 1–2).
- (8) Zentrale Elemente der Änderungen im Bundesnaturschutzgesetz betreffen die Signifikanzprüfung nach § 44 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BNatSchG und die Neugestaltung der Möglichkeiten der Ausnahmeerteilung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG. Umfasst sind zudem Regelungen zur Einbeziehung von Landschaftsschutzgebieten in die Festlegung von Windenergiegebieten, Klarstellungen zum Repowering und Regelungen zu einem neu zu etablierenden Artenhilfsprogramm.
- (9) Das Bundesnaturschutzgesetz legt nun in § 45b für den Betrieb von Windenergieanlagen an Land bundeseinheitliche Regelungen für die fachliche Prüfung des Tötungs- und Verletzungsverbots für kollisionsgefährdete Brutvögel fest.
- (10) In einer verbindlichen Liste werden für 15 Brutvogelarten artspezifisch festgelegte, gestufte Prüfbereiche vorgegeben, anhand derer die fachliche Beurteilung mittels Regelvermutungen erfolgt. Im Einzelnen werden für jede dieser Vogelarten drei Bereiche definiert:
1. Ein Nahbereich, in dem von einem signifikant erhöhten Tötungs- und Verletzungsrisiko auszugehen ist.
  2. Ein zentraler Prüfbereich, in dem Anhaltspunkte für eine signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos gegeben sind, die widerlegbar sind, entweder durch eine Habitatpotenzialanalyse (ggf. Raumnutzungsanalyse) oder durch fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen.
  3. Ein erweiterter Prüfbereich, in dem keine signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos anzunehmen ist, sofern die Aufenthaltswahrscheinlichkeit im Gefahrenbereich nicht erhöht ist und das dadurch erhöhte Risiko nicht durch Schutzmaßnahmen gemindert werden kann.
  4. In darüber hinausreichenden Bereichen ist nicht von einer signifikanten Risikoerhöhung auszugehen.
- Nicht normiert sind die Anforderungen an eine Habitatpotenzialanalyse sowie die ggf. auf Verlangen des Betreibers ermöglichte Raumnutzungsanalyse, die jeweils das Ziel haben, eine Prognose der Aufenthaltswahrscheinlichkeit des Brutvogels im Prüfbereich zu untersetzen.
- (11) In § 45b Abs. 3 Nr. 2 und Abs. 4 Nr. 2 wird auf anerkannte Schutzmaßnahmen Bezug genommen. Erstmals werden bereits im Gesetzeswortlaut sowie in der § 45b Abs. 1 bis 5 BNatSchG ergänzenden Anlage 1 Abschnitt 2 fachlich anerkannte Schutzmaßnahmen und deren Wirksamkeit beschrieben.
- (12) Durch die Festlegung von Zumutbarkeitsgrenzen werden die Ermessensspielräume für die Festlegung von Schutzmaßnahmen eingegrenzt. Zudem sind in die Zumutbarkeitsberechnungen weitere besonders geschützte Arten sowie ein Teil der Investitionskosten einzubeziehen. Eine Prognose erfolgt auf Basis einer vorgegebenen Formel, um abzusehen, ob am Standort eine Senkung des signifikanten Tötungsrisikos im gesteckten Zumutbarkeitsrahmen möglich ist. Andernfalls ist für eine Zulassung eine Ausnahmeprüfung erforderlich.
- (13) Für die Ausnahmeprüfung werden konkretisierende Maßgaben vorgegeben, um die Erteilung im Zuge der Windenergienutzung zu erleichtern und rechtssicherer zu gestalten. Dies betrifft die Ausnahmegründe, die Alternativenprüfung und die Prüfung des Erhaltungszustandes (siehe Beitrag *Hendrischke*). Auch im Zuge der Ausnahme werden die Schutzmaßnahmen durch eine Zumutbarkeitsgrenze, hier den sogenannten Basischutz begrenzt. Für die Berechnung ist ebenfalls eine Berechnungsformel vorgegeben.
- (14) Erleichterungen werden auch für die artenschutzrechtliche Prüfung beim Repowering festgelegt, indem z. B. die Auswirkungen der



Bestandsanlage als Vorbelastung zu berücksichtigen sind.

- (15) Neu ist auch, dass der dauerhafte Schutz der durch den Ausbau betroffenen Arten im Zuge nationaler Artenhilfsprogramme durch Maßnahmen aus dem Bundeshaushalt unterstützt wird. Dafür wird in § 45d BNatSchG das Bundesamt für Naturschutz mit der Konzeption sowie Maßnahmen zur Umsetzung beauftragt. Werden Ausnahmen erteilt, so ist der Rahmen für eine finanzielle Beteiligung der Betreiber an dem Artenhilfsprogramm vorgegeben.
- (16) Trotz des für Themenfelder des Naturschutzes außergewöhnlich konkret werdenden gesetzlichen Regelungsrahmens zeichnet sich ab, dass es in der Planungs- und Genehmigungspraxis für bestimmte Fragestellungen konkretisierender untergesetzlicher Arbeitshilfen bedarf (z. B.

für die Bestandserfassung, für die Habitatpotenzialanalyse (HPA) und ggf. eine Raumnutzungsanalyse (RNA) oder für die Ableitung der artsspezifischen Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen). Zudem sind Teile der artenschutzrechtlichen Prüfung gar nicht Gegenstand der Gesetzesänderung, wie die Kollisionsgefährdung von Ansammlungen von Brut- und Gastvögeln bzw. die Beurteilung von Kollisionen während des Vogelzuges. Die Regelungen beschränken sich des Weiteren auf den Betrieb der Anlagen (daher werden baubedingte Tötungen ausgeklammert), ebenso ist das artenschutzrechtliche Störungsverbot nicht Gegenstand (Gesetzesentwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 21.06.2022; Besonderer Teil (Begründung), zu Nr. 3). Hier können bis auf Weiteres vorhandene Leitfäden bzw. fachwissenschaftliche Standards weitergenutzt werden.

## Anhang: Quellen und wichtige Rechtsgrundlagen

- Bernotat, D. & Dierschke, V. (2021a): Übergeordnete Kriterien zur Bewertung der Mortalität wildlebender Tiere im Rahmen von Projekten und Eingriffen. Teil I: Rechtliche und methodische Grundlagen. 4. Fassung, Stand 31.08.2021, 193 S.
- Bernotat, D. & Dierschke, V. (2021b): Übergeordnete Kriterien zur Bewertung der Mortalität wildlebender Tiere im Rahmen von Projekten und Eingriffen. Teil II.1: Arbeitshilfe zur Bewertung der Kollisionsgefährdung von Vögeln an Freileitungen. 4. Fassung, Stand 31.08.2021, 94 S.
- Bernotat, D. & Dierschke, V. (2021c): Übergeordnete Kriterien zur Bewertung der Mortalität wildlebender Tiere im Rahmen von Projekten und Eingriffen. Teil II.3: Arbeitshilfe zur Bewertung der Kollisionsgefährdung von Vögeln an Windenergieanlagen (an Land). 4. Fassung, Stand 31.08.2021, 107 S.
- Bernotat, D. (2018): Naturschutzfachliche Bewertung eingriffsbedingter Individuenverluste – Hinweise zur Operationalisierung des Signifikanzansatzes im Rahmen des artenschutzrechtlichen Tötungsverbots. Zeitschrift für Umweltrecht 29 (11): 594–603.
- Bernotat, D., Rogahn, S., Rickert, C., Follner, K. & Schönhofer, C. (2018): BfN-Arbeitshilfe zur arten- und gebietsschutzrechtlichen Prüfung bei Freileitungsvorhaben. Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.). BfN-Skripten 512, 200 S.
- Bick, U. & Wulfert, K. (2017): Der Artenschutz in der Vorhabenzulassung aus rechtlicher und naturschutzfachlicher Sicht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 36 (6): 346–355.
- Bundesgesetzblatt (2022): Nr. 28, S. 1237 ff., 1353 ff., 1362 ff.
- Deutscher Bundestag (21.06.2022): Fraktionen der SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP: Gesetzesentwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Drucksache 20/2354.
- Fachagentur Windenergie an Land: (2022): Hemmnisse bei Ausbau der Windenergie an Land, Ergebnisse einer Branchenbefragung; <https://www.fachagentur-windenergie.de/aktuelles/detail/hemmnisse-beim-windenergieausbau/>.
- Forum Netztechnik / Netzbetrieb im VDE (FNN) (2014): Technischer Hinweis „Vogelschutzmarkierung an Hoch- und Höchstspannungsfreileitungen“, Dezember 2014, 39 S.
- Lambrecht, H. & Trautner, J. (2007): Fachinformationssystem und Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP. – Endbericht zum Teil Fachkonventionen, Schlussstand Juni 2007. – FuE-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, Hannover, Filderstadt, 239 S.

- Liesenjohann, M., Blew, J., Fronczek, S., Reichenbach, M. & Bernotat, D. (2019): Artspezifische Wirksamkeiten von Vogelschutzmarkern an Freileitungen. Methodische Grundlagen zur Einstufung der Minderungswirkung – ein Fachkonventionsvorschlag. Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.). BfN-Skripten 537: 286 S.
- Plachter, H., Bernotat, D., Müssner, R. & Riecken, U. (2002): Entwicklung und Festlegung von Methodenstandards im Naturschutz. Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz 70, 566 S.
- Wulfert, K., Lau, M., Widdig, T., Müller-Pfannenstiel, K. & Mengel, A. (2015): Standardisierungspotenzial im Bereich der arten- und gebietsschutzrechtlichen Prüfung. FuE-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz – FKZ 3512 82 2100, Herne, Leipzig, Marburg, Kassel.