

Naturverträgliche
Energiewende

naturimaufwind 



Ausgleichsmaßnahmen und Flächenverfügbarkeit bei Windparks

Haben Ausgleichsflächen ausgedient? Was sind Alternativen? Welche davon sind sinnvoll aus Sicht des Naturschutzes und der Windkraft?

Tagungsband

Präsenzveranstaltung
mit Online-Vortragenden

24. 01. 2024
Albert Hall, Wien
09:30 – 16:15

Vorwort

Entnommen aus der Begrüßung zur Veranstaltung

Vielen Dank für das rege Interesse an der Veranstaltung **Ausgleichsmaßnahmen und Flächenverfügbarkeit bei Windparks** sowie am vorliegenden Tagungsband zur Veranstaltung.

Gleich vorweg, vieles was in der Folge für Windenergieanlagen besprochen wird, ist auch auf den Umgang mit anderen Infrastrukturanlagen und -bauten, wie etwas Freiflächen-PV, anwendbar. Zu Beginn wollen wir erklären, warum wir neue Vorschläge zum Umgang mit Ausgleichsflächen in dieser Veranstaltung besprechen wollen:

Im November 2023 ist die Erneuerbaren-Richtlinie der EU in der dritten Fassung in Kraft getreten, die den Ausbau der Erneuerbaren regelt und das Bewilligungsverfahren völlig neu andenkt. Ein großer Schwerpunkt liegt auf der Energieraumplanung. Gleichzeitig ist im November auch das EU-Gesetz zur Erhaltung und Wiederherstellung der Natur, das Nature Restoration Law, in Kraft getreten. Dies ist bezeichnend, denn auch 1992 in Rio sind bei einer Uno-Konferenz die Klimarahmenkonvention und die Biodiversitätskonvention beschlossen worden.

Der Blick auf die Situation der Biodiversität heute, etwa mithilfe verschiedener Indizes, wie beispielsweise mit dem Living Planet Index des WWF¹ oder mit dem Farmland Bird Index von Birdlife², zeigt die prekäre Lage weltweit, aber auch in Österreich. Während die EU ihre Mitgliedsstaaten verpflichtet, den Erhaltungszustand seltener Arten und Lebensräume zu verbessern oder zumindest zu wahren, ist der Großteil dieser Arten und Lebensräume in Österreich in einem unzureichenden oder sogar schlechten Erhaltungszustand³. Studien zeigen, dass unser heutiges Schutzgebietsnetzwerk zukünftigen Anforderungen zum Schutz der Biodiversität nicht in ausreichendem Ausmaß gerecht werden kann, weil es zu Arealverschiebungen von Arten und Lebensräumen aufgrund des Klimawandels kommen wird⁴. Insbesondere der Alpenraum wird überdurchschnittlich vom Klimawandel betroffen sein⁵.

Die erneuerbaren Energien decken insgesamt aktuell 75%, die Windkraft alleine 12% der österreichischen Stromversorgung ab. Rekorde liegen sogar bei mehr als 50% Windstrom an einem Tag. Dennoch wird immer noch Strom in österreichischen Gaskraftwerken produziert oder Strom aus Kohle- und Atomkraftwerken importiert. Es bedarf also eines weiteren Ausbaus, um die Stromerzeugung 100% aus erneuerbaren Energien sicherzustellen. Würden in Österreich, wie Deutschland es anstrebt, 2% der Landesfläche für Windenergie zur Verfügung gestellt, könnten in Österreich 83 TWh Windstrom produziert werden. Das ist mehr als der derzeitige Stromverbrauch. 99% der Windparkfläche bliebe dabei nach wie vor land- und forstwirtschaftlich nutzbar.

Allerdings werden zwei Aspekte oft kontrovers diskutiert: einerseits der notwendige, rasche Ausbau der erneuerbaren Energien, um Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren, andererseits die direkte Wirkung dieses Ausbaus auf die Natur.

Der Ansatz des heutigen Tages sollte sein, diese Aspekte gemeinsam zu diskutieren und auch zu Lösungen zu kommen, die beide Zielsetzungen, den raschen Ausbau der erneuerbaren Energien und den Schutz der Biodiversität, berücksichtigen.

Katharina Semmelmayr und Stefan Moidl, im Februar 2024

¹ WWF (2022) Living Planet Report 2022 – Building a nature-positive society. Almond, R.E.A., Grooten, M., Juffe Bignoli, D. & Petersen, T. (Eds). WWF, Gland, Switzerland.

² Teufelbauer N. & Seaman B. (2023) Farmland Bird Index für Österreich: Indikator 2021 bis 2022. Teilbericht 2022. BirdLife Österreich im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft.

³ Ellmauer T., Igel V., Kudrnovsky H., Moser D. & Paternoster D.: (2019): Monitoring von Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung in Österreich 2016–2018 und Grundlagenerstellung für den Bericht gemäß Art.17 der FFH-Richtlinie im Jahr 2019: Endbericht, Kurzfassung. Reports, Bd. REP-0729. Umweltbundesamt, Wien. Im Auftrag der österreichischen Bundesländer.

⁴ Semenchuk P., Moser D., Essl F., Schindler S., Wessely J., Gattringer A. and Dullinger S. (2021) Future Representation of Species' Climatic Niches in Protected Areas: A Case Study With Austrian Endemics. *Front. Ecol. Evol.* 9:685753. doi: 10.3389/fevo.2021.685753

⁵ Price J., Warren R., McDougall A., VanDerWal J., Cornelius S., Sohl H., Rust N., Elliott K., Jeffries B., Jeffries E. & Wood M. (2018). Wildlife in a warming world The effects of climate change on biodiversity in WWF's Priority Places (INIS-FR--18-0733). France.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	2
Referenten und Diskutanten	4
Windkraft und Naturschutz – Rechtsgrundlagen Deutschland (Katharina Semmelmayr)	6
Erfahrungen aus der Praxis und Probleme der neuen Regelungen zum Artenschutz (Günther Ratzbor)	8
Flächenpools und Ökokonten – Möglichkeiten der Kompensation von (Bau-)Projekten in Deutschland (Anne Schöps)	11
Ausgleichsmaßnahmen und Flächenverfügbarkeit Rechtliche Grundlagen (Florian Berl)	13
Windkraftvorhaben in Österreich Konfliktlösung durch Maßnahmen – Flächenbedarf (Tobias Friedel-Klarenberg)	15
Podiumsdiskussion (Florian Berl, Tobias Friedel-Klarenberg, Andeas Hacker, Gerald Pfiffinger, Bernadette Strohmaier)	17

Ebenfalls online verfügbar sind die **Präsentationsfolien** der Vortragenden, diese finden Sie [hier](#) zum Download.

Referenten und Diskutanten

1. Referenten

Florian Berl

Florian Berl promovierte 2013 an der Universität Wien nach dem Studium der Rechtswissenschaften zum Thema Abfallwirtschaftsrecht.



Schon während des Studiums begann er seine Tätigkeiten bei ONZ & Partner Rechtsanwälte GmbH, wo seine Schwerpunkte im Umwelt-, Industrie- und Betriebsanlagenrecht mit einem Schwerpunkt auf erneuerbare Energien, Abfallwirtschaft und Naturschutz liegen. Außerdem ist er Lektor für Abfallwirtschaftsrecht an der Universität Wien und hat bereits zahlreiche einschlägige Publikationen verfasst.

Tobias Friedel-Klarenberg

Tobias Friedel-Klarenberg hat an der Universität Wien Biologie studiert und ist seit 2015 Geschäftsführer bei F & P Netzwerk Umwelt mit Fachbereich Biologie. Er ist Fachgutachter für Projektwerber im Rahmen von Genehmigungsverfahren, insbesondere für Windkraftanlagen und Freiflächen-PV. Außerdem widmet er sich Forschungsfragen im Zusammenhang mit Auswirkungenanalysen.



Günter Ratzbor

Günter Ratzbor ist Ingenieur der Landschaftspflege. Sein Studium absolvierte er an der Fachhochschule Osnabrück und der Universität Hannover. Seit 1985 ist er als geschäftsführender Gesellschafter des Planungsbüros Schmal + Ratzbor selbstständig tätig. Seit 1995 ist er Beratender Ingenieur. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Fließgewässerökologie und Wasserbau, Auswirkungen regenerativer Energien und planungsrechtlichen sowie methodischen Fragestellungen. Zusätzlich engagiert er sich ehrenamtlich beim BUND und wurde 2023 in die Task-Force, Projektgruppe Windenergie, Unterarbeitsgruppe Fledermäuse des niedersächsischen Umweltministeriums berufen.



Anne Schöps

Anne Schöps ist seit 2002 Geschäftsführerin der Flächenagentur Brandenburg GmbH und seit 2006 Vorstandsvorsitzende des Bundesverbandes der Flächenagenturen in Deutschland e.V. (BFAD). Sie studierte an der technischen Universität in Berlin und begann ihre berufliche Laufbahn in einem Planungsbüro in Kleinmachnow bei Berlin. Von 1995 bis 1999 war sie im Auftrag des Naturschutzbundes Deutschland als naturschutzfachliche Baubegleiterin des ICE-Trassenausbau Hannover - Berlin tätig. Seit 1998 beschäftigt sie sich mit dem Aufbau von Flächen- und Maßnahmenpools zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft. Zunächst bereitete sie im Rahmen der Regionalplanung die Gründung einer Flächenagentur vor. Diese wurde 2002 gegründet. Seitdem ist sie als Geschäftsführerin der Agentur für alle fachlichen und wirtschaftlichen Aspekte des Kompensationsmanagements verantwortlich und beteiligt sich bundesweit und international an der Entwicklung der Instrumente „Flächenpool“ und „Flächenagentur“.



Katharina Semmelmayr

Katharina Semmelmayr hat an der Universität für Bodenkultur Landschaftsplanung und Landschaftsarchitektur sowie Wildtierökologie und Wildtiermanagement studiert. Sie arbeitete als Landschaftsökologin im Büro Holzer, wo sowohl botanische Kartierungen als auch Landschaftspflegearbeiten zu ihrem Aufgabenfeld zählten. Außerdem arbeitete sie in der Umweltbildung, v.a. mit Volksschulen und als Schmetterlingspräparatorin. Seit April 2023 verstärkt sie das Team der IG Windkraft als Expertin für Naturschutz.

2. Diskutanten

Andreas Hacker

Andreas Hacker ist Regionalmanager beim SUM, dem Stadt-Umland-Management Wien / Niederösterreich. In dieser Funktion befasst er sich mit verschiedenen Themen, die in der Stadtregion zwischen Niederösterreich und Wien anfallen, sei es Reiten im Wienerwald, Abstimmung Radwegnetze Wien zwischen Wien und Niederösterreich, Ausgleichsflächen oder Mobilität der Zukunft, um aktuelle Termine dieser Arbeitswoche beispielhaft anzuführen.

Gerald Pfiffinger

Gerald Pfiffinger studierte Betriebswirtschaftslehre in Linz, mit den Schwerpunkten „Betriebliche und Regionale Umweltwirtschaft“ sowie „Nonprofit-Management“. Von 2000 bis 2004 war er im WWF Österreich in den Bereichen Artenschutz, Landwirtschaft und Natura 2000 tätig. 2004 übernahm er die Geschäftsführung bei BirdLife Österreich, einer Naturschutz-NGO die im Verbund mit ca. 120 weiteren Länder-Organisationen das weltweit größten Naturschutznetzwerk „BirdLife International“ bildet. Seit 2017 ist Gerald Pfiffinger Geschäftsführer vom Umweltdachverband.

Bernadette Strohmaier

Bernadette Strohmaier studierte Ökologie mit einem Schwerpunkt auf Populationsbiologie. Sie arbeitet vier Jahre lang als Projektmanagerin beim WWF und war lange Zeit als freiberufliche Ornithologin tätig. Nach einem Jahr Arbeit als Journalistin ist sie seit mehr als sechs Jahren bei BirdLife Österreich im Fachbereich Naturschutz und ist Leiterin des Teams Erneuerbare Energien.

3. Moderation

Thomas Knoll

Thomas Knoll ist Zivilingenieur für Landschaftsplanung, Eigentümer von Knollconsult Umweltplanung ZT GmbH mit Standorten in Wien, Eisenstadt, Krems, Graz und Dornbirn sowie Umweltexperte. Der staatlich befugte und beeidete Ziviltechniker ist Präsident der Österreichische Gesellschaft für Landschaftsarchitektur (ÖGLA).

Windkraft und Naturschutz – Rechtsgrundlagen Deutschland

Katharina Semmelmayr

In Deutschland gibt es zwei wichtige Gesetzesgrundlagen, die den Ausbau von Windkraftanlagen (WKA) an Land unter Einhaltung der Naturverträglichkeit ermöglichen sollen: das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und das Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG).

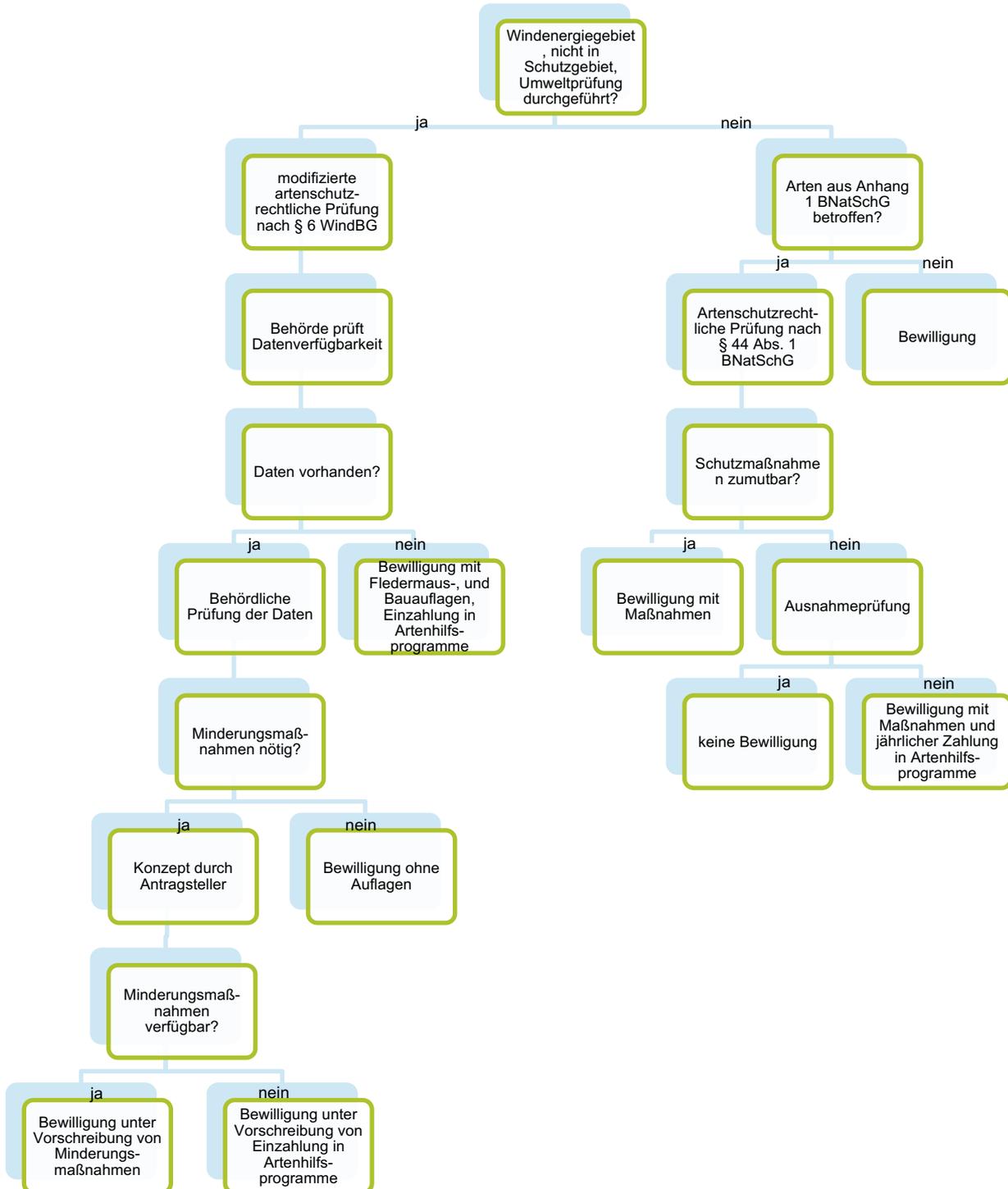
Im **BNatSchG** werden in § 45b „Betrieb von Windenergieanlagen an Land“ bundesweit geltende Regelungen bezüglich Tötungsrisiko getroffen, während den Ländern Freiräume bei der Regelung von Abständen zu Rastplätzen, Beschädigungs- und Störungsverbot eingeräumt werden. Außerdem wird in § 44 des BNatSchG die artenschutzrechtliche Prüfung, die für die Genehmigung von Windparks nötig ist, geregelt.

Das Tötungsrisiko wird für windkraftsensible Brutvögel wie folgt definiert:

Die unmittelbare Umgebung des Windparks wird als Nahbereich bezeichnet. Innerhalb dieses artspezifischen Nahbereichs einer Anlage wird von einem signifikant erhöhten Tötungsrisiko ausgegangen, so sich dort ein Brutplatz befindet. Liegt ein Nest im daran anschließenden zentralen Prüfbereich, kann der Projektwerbende entweder beweisen, dass das Tötungsrisiko nicht signifikant erhöht ist (z.B. mittels Habitatpotenzial- oder Raumnutzungsanalyse), oder Maßnahmen ergreifen, um das Tötungsrisiko unter die Signifikanzschwelle zu drücken. Im anschließenden erweiterten Prüfbereich wird nicht von einem signifikanten Tötungsrisiko ausgegangen, das Gegenteil müsste die Behörde mithilfe von ihr vorgelegten Daten belegen.

Welche Vögel als windkraftsensibel gelten und welche Abstände für diese Arten eingehalten bzw. geprüft werden müssen, regelt das Gesetz ebenso wie es eine beispielhafte Liste möglicher Minderungsmaßnahmen vorlegt, die das Tötungsrisiko einer Art unter das Signifikanzniveau senken können. Hierzu zählen etwa phänologische Abschaltungen, Abschaltungen zu gewissen Bewirtschaftungsereignissen, Antikollisionssysteme und das Anlegen von Ausweichnahrungshabitaten. Ebenso werden 15 windkraftsensible Arten und die Prüfabstände gelistet. Das **WindBG** hat die Beschleunigung des Ausbaus von Windenergie an Land als Ziel und basiert auf der EU-Notfall-Verordnung. Es regelt, dass 2 % der Bundesfläche als Windenergiegebiete außerhalb von Schutzgebieten ausgewiesen werden müssen. Für diese Ausweisung ist im Vorfeld eine Umweltprüfung nötig, dafür entfallen spätere standortbezogene Prüfungen bei Projekteinreichung. Weiters besteht für den Projektwerbenden keine Verpflichtung mehr, Umweltdaten vorzulegen, freiwillig ist dies jedoch möglich. Wird ein Projekt in einem Windenergiegebiet eingereicht, so gilt statt der Artenschutzrechtlichen Prüfung nach BNatSchG die modifizierte artenschutzrechtliche Prüfung nach WindBG. Dies hat den Vorteil, dass ein Projekt nicht mehr nicht bewilligt werden kann. Für Details zu den unterschiedlichen Prüfverfahren siehe Abbildung 1.

Abb. 1: Darstellung der Verfahrensschritte nach BNatschG und WindBG



Erfahrungen aus der Praxis und Probleme der neuen Regelungen zum Artenschutz

Günter Ratzbor

Ausgleichsflächen – was ist das überhaupt? Auf diese Frage eine Antwort zu geben, bedeutet, sich näher mit der (deutschen) Rechtslage und ihrer Entwicklung zu beschäftigen:

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) löste 1976 das Reichsnaturschutzgesetz aus dem Jahr 1935 ab. Eine der wesentlichen Neuerungen war die Ökologisierung des Naturschutzrechtes. Betrachtet wurden nicht nur Erscheinungen der Natur wie bestimmte Landschaftstypen, z.B. Heiden, markante Felsformationen usw., wichtig wurden auch die „Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes“ und die „Nutzungsfähigkeit der Naturgüter“. Eine besondere Ausprägung erhielt die Ökologisierung über die Eingriffsregelung.

Der Grundgedanke der Eingriffsregelung ist: Eingriffe sind Veränderung der Landschaft, welche die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. Es werden also nicht Erscheinungen, sondern Funktionen betrachtet.

Der Verursacher eines Eingriffs ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen). Können Beeinträchtigungen weder vermieden noch ausgeglichen oder ersetzt werden, ist ein Ersatzgeld zu zahlen. Das heißt, wenn ein Vorhaben verwirklicht wird, sollte mit der Eingriffsregelung sichergestellt sein, dass kein Schaden zurückbleibt.

An Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (auch als Kompensation bezeichnet) sind unterschiedliche Anforderungen gestellt. Das eine ist vereinfacht die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes am selben Ort. Das andere, der Ersatz, ist etwas Neues an anderer Stelle zu schaffen. In der Bilanz soll kein Schaden bleiben. **Zusammen sind sie die typischen Ausgleichs- oder Ersatzflächen in der deutschen Zulassungspraxis.**

Das Artenschutzrecht stammt aus der gleichen Zeit. Ursprünglich war es verboten, Tieren bestimmter Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen, zu töten oder ihre Entwicklungsformen wegzunehmen, zu zerstören oder zu beschädigen. Tiere durften auch nicht an ihren Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtsstätten durch Aufsuchen, fotografieren, filmen oder ähnliche Handlungen gestört werden. (Zusammenfassend aus § 22 BNatSchG i.d.F.v. 1976). **Das ist Ordnungs- und Strafrecht.**

Und es hat funktioniert! Im Zusammenspiel mit Artenhilfsprogrammen und dem Verbot von DDT ist es gelungen, Arten, die in Deutschland nahezu ausgestorben waren, wie Seeadler, Uhu, Schwarzstorch, Wanderfalke oder Baumfalke, wieder in positive Bestände zu führen und zum Teil schon wieder günstige Erhaltungszustände zu erreichen.

Heute verbieten die Zugriffsverbote des besonderen Artenschutzrechtes das Töten oder Stören von Tieren bestimmter Arten und die Zerstörung ihrer Fortpflanzungs- und Ruhestätten (nach § 44 Abs. 1 BNatSchG a.F.). **Das ist jetzt Zulassungsrecht.**

Bezogen ist das Artenschutzrecht auf besonders oder streng geschützte Arten sowie auf die europäischen Vogelarten. Das heißt, jede Vogelart, die in Europa heimisch ist, unterliegt diesen artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen. Das ist als striktes Recht nicht handhabbar. Das hat das Bundesverwaltungsgericht schon sehr früh festgestellt und deswegen versucht, vor allem das Tötungsverbot zu relativieren. Letztendlich haben wir in der Neufassung für das Tötungs- und Zerstörungsverbot Relativierungen im Absatz 5 des § 44 Nummer 1 und Nummer 3. Im Störungsverbot haben wir diese Relativierung bereits im § 44 Abs. 1 Nr. 3, da die Störung nicht verboten ist, nur die erhebliche Störung.

Diese Relativierungen der Zugriffsverbote ermöglichen planerisches Handeln:

- Das Tötungsverbot ist nicht erfüllt, wenn die Beeinträchtigung durch die Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen vermieden werden kann (§ 44 Abs. 5 Nr. 1 BNatSchG).
- Das Störungsverbot ist nicht erfüllt, wenn die Störung nicht erheblich ist, sie also keine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der lokalen Population verursacht (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Der Begriff der lokalen

Population ist etwas unscharf. Aber die Verschlechterung des Erhaltungszustandes ist immerhin eine Kategorie mit der Naturschützer arbeiten können.

- Das Zerstörungsverbot ist nicht erfüllt, wenn die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird (§ 44 Abs. 5 Nr. 3 BNatSchG).

Die Relativierungen der Zugriffsverbote ermöglichen die Planung von Maßnahmen auf Flächen, um die Erfüllung der Verbotstatbestände zu vermeiden. Das sind genau genommen keine Ausgleichsmaßnahmen:

- Tötungsverbot = Schutzmaßnahmen / Schadensminderungsmaßnahmen; es wird darauf abgezielt, die Signifikanzschwelle zu unterschreiten.
- Störungsverbot = Maßnahmen zur Stabilisierung des Erhaltungszustandes der lokalen Population
- Zerstörungsverbot = Maßnahmen zur Sicherung der ökologischen Funktion betroffener Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang

Es gibt also insgesamt eine sehr starke Fixierung auf das eigentliche Vorhaben.

In der Praxis bedeutet das: Wenn Tiere bestimmter Arten ihren Brutplatz in einer bestimmten Entfernung zu einem geplanten WKA-Standort haben, wird i.d.R. die betriebsbedingte Erfüllung des **Tötungsverbotes** unterstellt oder angenommen. Um eine Genehmigung zu erhalten, können Maßnahmen ergriffen werden:

- Vermeidungs- oder Minderungsmaßnahmen - vor allem jahreszeitliche und/oder tageszeitliche bzw. anlassbezogene Betriebsbeschränkungen für die WKA.
- Ablenkungsmaßnahmen – vor allem die Anlage attraktiver Nahrungshabitate für die Tiere möglicherweise betroffener Arten
- Vergrämungsmaßnahmen – nur eine unattraktive Gestaltung der Anlagenumgebung

Bezogen auf das Störungsverbot werden alle Vogelarten, nicht allein die 15 kollisionsgefährdeten, betrachtet. Es liegt in der Kompetenz der Bundesländer zu definieren, welche Vögel besonders störungsempfindlich sind, z.B. der Wachtelkönig, das Birkhuhn, das Haselhuhn. Diese müssen nach der Landesregelung abgearbeitet werden. Man muss also darauf achten, in welchem Bundesland das Vorhaben verwirklicht werden soll und welche Arten dort relevant sind. Daraus ist dann abzuleiten, was zu tun ist, um diese Störung unter die Relevanzschwelle zu drücken.

Wenn Tiere bestimmter Arten ihren Brut- oder Schlafplatz in einer bestimmten Entfernung zu einem geplanten WKA-Standort haben, wird die betriebsbedingte Erfüllung des **Störungsverbotes** unterstellt oder angenommen. Um eine Genehmigung zu erhalten, können Maßnahmen ergriffen werden:

- Vermeidungs- oder Minderungsmaßnahmen – vor allem jahreszeitliche und/oder tageszeitliche Betriebsbeschränkungen für die WKA zur Verminderung von Schall
- Ersatzmaßnahmen – vor allem Anlage attraktiver Rast- und/oder Nahrungshabitate im räumlichen Zusammenhang mit den betroffenen Flächen für die Tiere bestimmter Arten
- Artenhilfsmaßnahmen – unmittelbare Stärkung der lokalen Population durch Lebensraumverbesserungen (artenbezogene Maßnahmen sind unüblich)

Wenn Tiere bestimmter Arten ihre Fortpflanzungs- und Ruhestätte in einer bestimmten Entfernung zu einem geplanten WKA-Standort haben, wird die bau- oder betriebsbedingte Erfüllung des **Zerstörungsverbotes** unterstellt oder angenommen. Um eine Genehmigung zu erhalten, können Maßnahmen ergriffen werden:

- Vermeidungsmaßnahmen – vor allem jahreszeitliche und/oder tageszeitliche Baubeschränkungen mit einer ökologischen Baubegleitung
- Ersatzmaßnahmen – vor allem Durchführung von Ersatzmaßnahmen im Sinne der Eingriffsregelung, Neuschaffung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten wie Fledermauskästen, Nisthilfen für Großvögel u.Ä.m.

Ersatzmaßnahmen im Sinne der Eingriffsregelung können an beliebiger Stelle in dem Naturraum umgesetzt werden, in dem das Vorhaben verwirklicht worden ist. **Damit besteht die Möglichkeit, die Kompensation über einen Flächenpool, Ökopunktekonten oder Ähnliches umzusetzen.**

Alle Maßnahmen im Artenschutz, die auf Grundlage der §§ 44 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 5 BNatSchG sowie nach § 45b BNatSchG, also die 15 kollisionsgefährdeten Vogelarten betreffend, unter Berücksichtigung von den in Anlage 1 Abschnitt 2 BNatSchG genannten Schutzmaßnahmen, erforderlich sind, müssen grundsätzlich im räumlichen Zusammenhang mit dem konfliktauslösenden Vorhaben stehen und dabei außerhalb des Wirkungsbereichs des auslösenden Vorhabens und vergleichbarer Vorhaben liegen.

Damit können die Maßnahmen regelmäßig nur im Zusammenhang mit dem konfliktauslösenden Vorhaben realisiert werden.

Aber es gibt Ausnahmen:

Wenn festgestellt wird, dass ein Vorhaben artenschutzrechtliche Zugriffsverbote erfüllt und Beeinträchtigungen weder vermieden noch hinreichend gemindert werden können, ist das Vorhaben nur über eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verboten nach § 45 Abs. 7 BNatSchG zu genehmigen. Eine Ausnahme darf u.a. nur zugelassen werden, wenn sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert.

Hier ist nicht mehr die lokale Population der betroffenen Art ausschlaggebend. Vielmehr kommt es auf die vorhabenbedingte Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Population dieser Art an. Was eine Population von Tieren einer Art ist und wie sie abzugrenzen ist, ist fachwissenschaftlich definiert.

Die Maßnahme kann also innerhalb des Areals der Population einer Art umgesetzt werden, solange sie die Größe des gegenwärtigen Bestandes trotz der Einwirkungen des Vorhabens sicherstellt. Hier besteht also eine Möglichkeit, vorhabenunabhängig tätig zu werden.

Diesem Ansatz des Normprogramms folgen die EU-Notfallverordnung und die deutsche Umsetzung dieser Verordnung mit dem Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften (ROGÄndG). Mit der Änderung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes wurde § 6 eingefügt. Zur Verfahrensbeschleunigung werden unter bestimmten Voraussetzungen die Umweltverträglichkeitsprüfung und die artenschutzrechtliche Prüfung nicht mehr durchgeführt. Stattdessen kann die zuständige Behörde die Durchführung erforderlicher und zumutbarer Schutzmaßnahmen 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 Mittel werden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz bewirtschaftet. Sie sind für Maßnahmen nach § 45d Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (Nationale Artenhilfsprogramme) zu verwenden, [...] und die[nen] der Sicherung oder Verbesserung des Erhaltungszustandes der durch den Betrieb von Windenergieanlagen betroffenen Arten ...“ (§ 6 Abs. 1 WindBG)

Doch welche Arten sind in ihrem Erhaltungszustand durch den Betrieb von Windenergieanlagen betroffen?

Darüber gibt die im BNatSchG angeführte Liste der 15 kollisionsgefährdeten Vogelarten Aufschluss. Von diesen haben nur wenige einen günstigen Erhaltungszustand, aber der Großteil hat im kurzzeitigen Trend von 1992 bis 2016 eine Zunahme von 20-25% oder ist im Bestand gleichgeblieben. Nur drei Arten zeigen einen deutlichen Rückgang: Kornweihe und Sumpfohreule kommen in Deutschland nur unter besonderen Bedingungen, vor allem in den küstennahen Dünengürteln, vor. Für den Schreiadler wiederum ist im Osten Deutschlands die westliche Grenze seines Verbreitungsareals. Seine Bestände in Deutschland werden von den Beständen in Polen und Weißrussland bestimmt. Daraus folgt, dass nur wenige der kollisionsgefährdeten Arten tatsächlich von der Windenergie in ihrem Bestand negativ beeinflusst werden.

Am stärksten kollisionsgefährdet ist in Deutschland der Seeadler. Pro 81 Brutpaaren (es gibt etwa 160) gibt es eine Kollision im Jahr. Er ist damit die Vogelart, die am meisten unter WKA leidet, sein Erhaltungszustand ist schlecht.

Dank des Artenschutzes ist jedoch der Trend gut: Er wird nicht mehr bekämpft, DDT ist verboten. Die Bestandskurve wird noch Jahre steigen, irgendwann abflachen, weil die Kapazität der Umwelt erreicht sein wird.

Zusammenfassend ist erkennbar:

- Es gibt in Deutschland seit Jahrzehnten Erfahrungen mit Kompensationsmaßnahmen auf Flächen im Rahmen der Eingriffsregelung.
- Über einen Flächenpool oder Ökopunktekonten lassen sich Maßnahmen eingriffsunabhängig und damit zeitsparend entwickeln.
- Zur Vermeidung oder Minderung von Folgen, welche die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote erfüllen könnten, sind überwiegend vorhabenbezogene Maßnahmen erforderlich.
- Nur wenn die Erfüllung der Verbotstatbestände festgestellt wird und die Zulassung über eine Ausnahme erfolgt, sind populationsbezogene Maßnahmen unabhängig vom Eingriffsort denkbar.

Doch gibt es überhaupt die angenommene Betroffenheit? Oder haben unsere Vögel ganz andere Probleme? Gibt es vielleicht ganz andere Probleme?

Es betrifft nicht nur Vögel. In nahezu jedem Projekt im Wald, manchmal aber auch in Heckenlandschaften, gibt es die Diskussion Haselmaus. Ebenso gibt es die Diskussion Wolf – kann ein Windpark die lokale Population eines Wolfs, es wird ein Rudel angenommen, nachteilig beeinträchtigen, wenn in unmittelbarer Nähe des Vorhabens Wurfhöhlen und Rendezvousplätze sind? Das zeigt, für Umweltplaner, Landschaftspfleger, Naturschützer gibt es noch viele andere Dinge, die uns noch weiter beschäftigen werden.

Flächenpools und Ökokonten - Möglichkeiten der Kompensation von (Bau-)Projekten in Deutschland

Anne Schöps

Unter Flächenpools und Ökokonten versteht man in Anlehnung an §16 BNatSchG die Bevorratung von Flächen für bzw. mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Es handelt sich um Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach §15(2) BNatSchG, die ohne anderweitig rechtliche Verpflichtung durchgeführt werden, für die keine öffentlichen Fördermittel in Anspruch genommen werden und von denen eine Dokumentation des Ausgangszustands der Flächen vorliegt. Vor Durchführung der Maßnahmen muss gegenüber den zuständigen Behörden erklärt werden, dass es sich um vorgezogene Kompensationsmaßnahmen handelt.

Der Bundesverband der Flächenagenturen in Deutschland (BFAD) ist ein Zusammenschluss von Flächenagenturen, Poolträgern und weiteren Unterstützern des Konzepts "Flächenpool" bzw. "Ökokonto". Die inzwischen über 40 Mitglieder des Verbandes, darunter auf das Poolgeschäft spezialisierte Unternehmen oder Landgesellschaften bzw. Stiftungen, die ihren Tätigkeitsbereich um das Thema "Flächenpools" erweitert haben, zeigen, dass das Konzept der Eingriffskompensation eine Erfolgsgeschichte ist. Als Naturschutz-Dienstleister sind die Mitglieder des BFAD mittlerweile in allen Bundesländern entsprechend der hohen Qualitätsstandards des BFAD aktiv.

Als um das Jahr 2000 mehrere Untersuchungen belegten, dass es in der Praxis der Eingriffsregelung erhebliche Probleme mit der Realisierung und Wirksamkeit von Kompensationsmaßnahmen gab, gewann in der Folge die Idee des Flächenpools/Ökokontos an Bedeutung. Gut geplante, umfangreiche und räumlich kohärente Maßnahmen zu realisieren und dann, ggf. abschnittsweise, Eingriffsverursachern zuzuordnen, ist sinnvoller, als Kompensation verstreut und auf zufällig zur Verfügung stehenden Flächen zu realisieren. Entscheidend für den Erfolg dieses Konzepts ist die Existenz eines Pool-/Ökokontoträgers, für den Naturschutzmaßnahmen kein Nebenprodukt, sondern Kernkompetenz sind. Er sollte von der ersten Idee bis zur langfristigen Betreuung präsent sein.

In der täglichen Praxis bedeutet dies eine inspirierende, manchmal aber auch herausfordernde Vielfalt von Aufgaben. Diese beziehen sich einerseits auf die Planung und Umsetzung der Flächenpools/Ökokonten und andererseits auf die Vermittlung der Maßnahmen an Vorhabenträger, die Kompensation benötigen. Letzteres erfordert ein umfangreiches Vertragsmanagement und die Bearbeitung von Aufgaben im Zusammenhang mit Kundenbeziehungen, Finanzen und Steuern.

Das Zwischenfazit nach langjähriger Tätigkeit aller Mitglieder des Verbandes lautet ganz eindeutig: Kompensation kann in der Landschaft sichtbar werden und ökologisch wirksam sein und damit die Aufgabe erfüllen, ein echtes Gegengewicht zu den Beeinträchtigungen durch Eingriffe zu sein. Vor allem aber, Kompensation kann mit den Akteuren vor Ort in der Region geplant, gestaltet und gelebt werden. Das führt zu einer hohen Akzeptanz und auch Identifikation mit Naturschutzprojekten. Es gibt keine Erfolgsgarantien, aber die langfristige Betreuung der Pools durch die Flächenagentur gibt Gelegenheit zur Nachsteuerung.

Flächenpool und Ökokontoanbieter, die im Bundesverband der Flächenagenturen in Deutschland e.V. (BFAD) organisiert sind, haben sich einheitlichen Qualitätsstandards verpflichtet. Diese umfassen folgende Bereiche:

1. Naturschutzfachliche Aufwertung

In Flächenpools muss der Zustand von Natur und Landschaft gegenüber der Vorsituation verbessert werden. Im Idealfall gilt dies für mehrere Schutzgüter (z.B. Arten und Lebensräume sowie Boden). Bloße Pflegemaßnahmen oder die Übernahme bereits existierender Verpflichtungen Dritter stellen im Regelfall keine poolfähigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dar.

Langfristige Sicherung von Flächen und Maßnahmen

Um nachhaltige Wirkungen zu erzielen, müssen Flächen und Maßnahmen in Pools langfristig gesichert sein. Dabei sollte für Flächen eine unbegrenzte Sicherung durch Erwerb oder Eintrag dinglicher Sicherung im Grundbuch angestrebt werden. Maßnahmen sollten durch ausreichende finanzielle Rücklagen, ggf. Pflegeverträgen mit Landnutzern und Konzepte zur Erfolgskontrolle, dokumentiert werden.

Langfristige Dokumentation des Entwicklungszustandes der Poolflächen

Um die Maßnahmendurchführung in Pools für alle Beteiligten transparent zu machen, sollen die Entwicklung der Maßnahmen und die Erreichung der naturschutzfachlichen Ziele im Rahmen einer Erfolgskontrolle über die Laufzeit der Maßnahmen dokumentiert werden.

Fachliche Abstimmung und planerische Einbindung

Damit Flächenpools hohe naturschutzfachliche Wirkungen erzielen und sich in die übergeordneten Strategien der Landschaftsentwicklung einpassen, soll bei ihrer Entwicklung die Landschaftsplanung frühzeitig berücksichtigt werden. Mit Behörden und anderen Akteuren (z.B. Verbänden) sollen die Konzepte - auch über gesetzlich notwendige Genehmigungsprozesse hinaus - abgestimmt sein, um ein hohes Maß an Kooperation bei der Planung und Umsetzung zu erreichen. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die fachliche Anerkennung von Flächenpools durch die zuständigen Naturschutzbehörden.

Hohe Qualität der Planleistungen

Die Planung von Flächenpools bzw. der darin durchzuführenden Maßnahmen sollte hohen Qualitätsansprüchen genügen. Im Regelfall geschieht dies durch die Beauftragung qualifizierter, in der Region erfahrener Planungsbüros. Um die positiven Effekte der Realkompensation für den Naturschutz und für die regionale Akzeptanz von Projekten zu befördern und den o.g. möglichen negativen Verläufen zu begegnen, haben die Bundesländer sinnvolle und wirksame Instrumente zur Optimierung der Kompensationsflächenbereitstellung geschaffen, insbesondere durch die Flächenpool- und Ökokontoverordnung sowie Vorgaben zur produktions- und betriebsintegrierten Kompensation. Zahlreiche Bundesländer haben darüber hinaus Instrumente zur Übernahme der Verpflichtung eines Eingriffsverursachers zur Leistung von Kompensationsmaßnahmen mit befreiender Wirkung geschaffen:

Hessen – § 5 Kompensationsverordnung

Sachsen - §10(2) Sächsisches Naturschutzgesetz - SächsNatSchG

Sachsen-Anhalt - § 7 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt - NatSchG LSA

Brandenburg - § 5 Flächenpoolverordnung - FPV

Mecklenburg-Vorpommern - § 14 Ökokontoverordnung - ÖkoKtoVO M-V

Schleswig-Holstein – Agenturanerkennungsverordnung - AgentAnerkVO

Beispiel Flächenagentur Brandenburg GmbH

Die in 2002 gegründete Flächenagentur Brandenburg GmbH ist einer der Pioniere des Konzeptes der Flächenpools: In flächenmäßig großen, zusammenhängenden Gebieten werden mehrere einzelne Naturschutzmaßnahmen – wie zum Beispiel Entsiegelung, Renaturierung von Feuchtgebieten, Entwicklung von Dauergrünland und Gehölzpflanzungen – kombiniert. Regelmäßig sind die Extensivierung von landwirtschaftlichen Flächen und deren naturschutzangepasste Bewirtschaftung Teil von Flächenpools. Gemeinsames Ziel aller Maßnahmen in einem Flächenpool ist es, die Situation von Arten und Lebensräumen sowie den Zustand anderer ökologischer Faktoren wie des Bodens oder des Wasserhaushalts zu verbessern.

Seit mehreren Jahren bietet die Flächenagentur auch Erstaufforstung und ökologischen Waldumbau als Ersatzmaßnahmen nach dem brandenburgischen Landeswaldgesetz an.

Wichtig dabei: Pools gelingen nur in der Kooperation mit Akteuren vor Ort auf freiwilliger Basis – insbesondere mit Flächeneigentümern und Landnutzern.

Mittlerweile realisiert die Agentur Naturschutzmaßnahmen in über 150 Projektgebieten, darunter über 30 große regionale Flächenpools.

Ihr „Vorrat“ an naturschutzrechtlichen und forstrechtlichen Kompensationsmaßnahmen ist knapp 2.500 Hektar groß. Auf allen diesen Flächen wurde mit der Umsetzung der Maßnahmen bereits begonnen oder dies steht unmittelbar bevor – auch wenn die Maßnahme noch keinem Eingriff zugeordnet ist! Diese vorgezogene Realisierung ist ein Beitrag zur Reduzierung des oft beklagten „time lag“ in der Kompensation („Eingriff heute – Ausgleich morgen“).

„Kompensation“ heißt konkret z.B.

- die Wiedervernässung von Niedermoor als Ausgleich für den Bau von Gewerbegebieten,
- Biotopentwicklung durch Beweidung als Kompensation von Energie-Leitungen,
- Bau neuer Fluss-Schleifen oder Revitalisierung von Fließgewässern als regionale Pools für Eingriffe vom Einfamilienhaus bis zum Straßenbau.

Ausgleichsmaßnahmen und Flächenverfügbarkeit Rechtliche Grundlagen

Florian Berl

Die gesetzliche Ausgangslage ist nicht zuletzt aufgrund der Kompetenzverteilung sowie der unterschiedlichen Landesgesetzgeber komplex und bedarf daher einer näheren Beleuchtung, um die rechtliche Verankerung und Anwendung von Ausgleichsflächen in Österreich zu verstehen.

Es gibt in Österreich neun Landesnaturschutzgesetze, deren Vollzug selbst bei ähnlichen oder gleichen Gesetzestexten von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ausfällt. Daher muss man immer darauf achten, in welchem Bundesland man sich mit einem Projekt befindet, da man nicht von einem auf das andere Bundesland schließen kann. Neben der naturschutzrechtlichen Bewilligung sind für ein Projekt weitere Genehmigungen nach dem Kumulationsprinzip nötig (bspw. und insbesondere nach dem Elektrizitätsrecht). Anders ist dies beim UVP-G in Österreich, das (im Unterschied zu Deutschland) alle Materiegesetze konzentriert behandelt und daher mit einem Bescheid von einer Behörde auskommt.

Wichtig ist, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht schwierig sein wird, eine harte Tabu-Zone aus naturschutzrechtlicher Sicht einzuführen – rechtlich, nicht fachlich!

Einfluss auf den Naturschutz im Land haben unionsrechtliche Vorgaben wie die FFH- und Vogelschutzrichtlinie, aber auch die Alpenkonvention. Die oberste Auslegungsinstantz ist der Europäische Gerichtshof (EuGH), dem aufgeworfene Rechtsfragen bei unklarer Rechtslage von den Höchstgerichten vorzulegen sind. Dies bezieht sich jedoch ausschließlich auf unklare Rechtsfragen, nicht auf fachliche Fragestellungen.

Die meisten Naturschutzgesetze sehen eine Bewilligungspflicht und typische Versagensgründe für Windkraftanlagen sowie eine Interessensabwägung vor. Dies betrifft den allgemeinen Naturschutz, nicht den Artenschutz. Es gilt zwischen den allgemeinen naturschutzrechtlichen Bewilligungspflichten und den korrespondierenden Bewilligungskriterien einerseits und den Kriterien, die beim besonderen Artenschutz einzuhalten sind, andererseits zu unterscheiden.

Ein Aspekt, der von steigender Relevanz ist, sind allfällige Anpassungspflichten in Bezug auf bestehende Anlagen bei geänderten Rahmenbedingungen. Wie ist bspw. mit im Nahbereich nachträglich zugezogenen geschützten Schutzgütern (insbesondere mit Vögeln) umzugehen? Manche Landesgesetze sehen hier bereits die Möglichkeit vor, in einen rechtskräftigen Bescheid eingreifen und nachträgliche Auflagen vorschreiben zu können.

Sind die einzuhaltenden Bewilligungstatbestände (z.B. keine erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, Erhalt der ökologischen Funktionsfähigkeit etc.) klar, gibt es gewisse Maßnahmen, die gesetzt werden können, um dies zu erfüllen. Der Projektant kann Maßnahmen in das Projekt aufnehmen, aber i.d.R. werden von der Behörde weitere Auflagen vorgeschrieben. Diese müssen bestimmt, geeignet und erforderlich sein. Vor allem Eignung und Erforderlichkeit müssen vor dem Hintergrund zunehmenden Drucks auf die Fläche wohlüberlegt werden.

Dies sind Bewilligungstatbestände der Materiegesetze. Das UVP-G fokussiert auf weitere Aspekte. Es stellt u.a. auch auf Immissionen ab. Beeinträchtigung des Landschaftsbildes ist keine Immission, wie eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs 2023 bestätigte. Außerdem sind nach UVP-G Flächenpools und Maßnahmenkonzepte möglich.

Gebietsschutz

FFH und Vogelschutzrichtlinie nehmen die Mitgliedsstaaten in die Pflicht, entsprechende Europaschutz-Gebiete auszuweisen und diese zu pflegen und zu erhalten (Managementpläne!). Der Gebietsschutz unterliegt zwar strengen Kriterien, aber ein Errichten von Windkraftanlagen wäre möglich, wird in Österreich aber nicht gemacht.

RED III

Hauptprobleme in den Verfahren stellen derzeit das Fehlen anerkannter wissenschaftlicher Standards, die Unsicherheit, die daraus entsteht und die damit verbundene Planungsunsicherheit genauso dar, wie das Vorsorgeprinzip. Der Erhebungsaufwand für jedes einzelne Projekt ist enorm gestiegen, weil immer mehr fachliche Grundlagen gefordert werden, wodurch die Gefahr besteht, den Blick auf das wesentliche Detail zu verlieren.

Wichtig ist zu betonen, dass es überall, auch in der RED III, ein klares Bekenntnis zu Natur- und Artenschutz gibt. Beide sind extrem wichtig und sollen nicht verwässert werden, auch wenn dies vielleicht medial kolportiert wird. Natur- und Artenschutz werden nur auf eine andere Ebene gebracht.

Die Verbotstatbestände – Tötungs- und Fangverbot, Zerstörungs- und Beschädigungsverbot sowie Störungsverbot – gelten in Österreich gleich wie in Deutschland. Nachdem das Tötungsverbot für jedes einzelne Individuum gilt, hat man sich in Deutschland mit dem Signifikanzkriterium geholfen, welches auch in Österreich angewendet wird: Ein Vorhaben darf zu keiner signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos beitragen. Hierzulande bleibt es meist bei einer verbal-argumentativen Begründung, die vor Gericht akzeptiert wird. In Deutschland herrscht mit der Liste von 15 Vogelarten und den entsprechenden Abständen mehr Klarheit, allerdings ist noch nicht sicher, ob diese Vorgehensweise vor dem EuGH halten wird. Diese Vorgehensweise bedeutet auch nicht, dass alle anderen als die 15 Arten unter den Tisch fallen, sie haben nur eine andere Bedeutung.

Grundsätzlich gilt: Man kann im Artenschutz nichts ausschließen. Man kann Ausgleichsmaßnahmen setzen, aber sie können und müssen nicht garantieren, dass kein einziges Tier zu Schaden kommt. Absolute Sicherheit gibt es nicht!

EU-Notfallverordnung

Diese ist eine Übergangsbestimmung der EU, die u.a. das öffentliche Interesse an Erneuerbare-Energie-Anlagen festschreibt und in nationales Recht übernommen werden kann. Vieles, was darin vorgesehen ist, wird nun verpflichtend mit der RED III umzusetzen sein. Insofern war die Notfallverordnung ein kleiner Vorgriff.

Mit der RED III sind die Mitgliedsstaaten nun zur Umsetzung zahlreicher Maßnahmen verpflichtet. In Österreich stellt sich dabei die Frage nach der Zuständigkeit. Diese wird, wenn kein neuer Kompetenztatbestand eingeführt wird, in erster Linie bei den Bundesländern in den Naturschutz- und Jagdgesetzen sowie Raumordnungsgesetzen liegen.

Es müssen Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden. In Natura2000-Gebieten und anderen Schutzgebieten dürfen keine Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden. Die Gebietsausweisung erfordert Ausgleich mittels geeigneter Minderungsmaßnahmen. Es sollen nach der überwiegenden Auffassung primär Schadensvermeidungsmaßnahmen sein, vorstellbar sind etwa AKS, Ausgleichsflächen etc.. Benötigt werden SUP und NVP, wenn Auswirkungen auf Natura2000 zu erwarten sind. Die Beschleunigung des Verfahrens ist festgelegt, es wird aber keine Mittel geben, diese einzufordern.

Der Mehrwert der RED III wird im Festschreiben des öffentlichen Interesses an Erneuerbare-Energie-Anlagen und dem möglichen Wegfall der artenschutzrechtlichen Prüfung im Genehmigungsverfahren gesehen. Allerdings sind viele Fragen offen, u.a. wie eine artenschutzrechtliche Prüfung auf Planungsebene auszusehen hat. Vorteile können durch die Privilegierung von PV- und Windprojekten entstehen und eine Chance kann die Möglichkeit zur Aufnahme von Artenschutzprogrammen sein. Hierzu ist der Gesetzgeber in der Pflicht, diese zeitnah zu schaffen.

Zwei diesbezüglich interessante gerichtliche Entscheidungen fielen für die Windparks Deutsch-Haslau und Stubalpe: In Deutsch-Haslau wollte man in die artenschutzrechtliche Ausnahme nach der Vogelschutzrichtlinie gehen, nachdem aber eine aus der Sicht des Gerichts-Sachverständigen funktionierende Alternative gefunden worden war, nämlich ein Antikollisionssystem, und der Projektwerber dies in sein Projekt eingebracht hatte, wurde die Ausnahme aufgehoben und die Bewilligung erteilt. Auf der Stubalpe kam es zu einer Revision beim Verwaltungsgerichtshof, der entscheiden musste, was zu machen ist, um erhebliche Auswirkungen so gering wie möglich zu halten. Eine Interessensabwägung führte zur Bewilligung, obwohl sich der Windpark in einem Landschaftsschutzgebiet befindet.

Windkraftvorhaben in Österreich Konfliktlösung durch Maßnahmen - Flächenbedarf

Tobias Friedel-Klarenberg

Die Bewilligungspraxis in den Bundesländern Ostösterreichs, wo die meisten Windparkprojekte eingereicht werden, stellt auf Naturschutzkonflikte auf drei Ebenen ab: das Schutzgut Biologische Vielfalt, die Schutzgebietsthematik und den Artenschutz. Schutzgebiete sind dabei allerdings meist ein Randthema, weil Vorhaben in der Regel außerhalb geplant werden bzw. Konflikte zuvor schon auf der Ebene der Zonierung gelöst wurden.

Ziel muss sein, so eingriffsarm wie möglich zu planen. Dabei hilft die Planungskaskade, die in Österreich in diversen Richtlinien und Empfehlungen herangezogen wird. Sie ist zentraler Bestandteil jeder Eingriffsplanung. Es geht immer darum, Eingriffe zu vermeiden. Wo dies nicht möglich ist, gilt es, sich um Verminderung, Ersatz bzw. zuletzt Ausgleich umzuschauen. Ausgleichsflächen, die oft ein hohes Flächenausmaß einnehmen können, fallen dabei unter die Maßnahme der Vermeidung. Es handelt sich um Lenkungsflächen, die Aufwertung von Lebensräumen abseits der Eingriffsflächen etc..

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind in der Regel von der Flächeninanspruchnahme her nicht so relevant. Hier geht es beispielsweise um den Ausgleich des Verlusts von Feldhamster- und Zauneidechsenhabitat.

Die fachliche Argumentation, die dem Einsatz von Ausgleichsflächen als Vermeidungsmaßnahme zugrunde liegt, ist eine graduelle Verschlechterung von Habitaten, sei es eine Störung, sei es die ökologische Funktionstüchtigkeit betreffend. Dies wird oft nicht exakt differenziert. Für das Auerhuhn beispielsweise sind Maßnahmen sehr klar ausgearbeitet. Wenn im Lebensraum des Auerhuhns ein Windpark errichtet wird, sinkt dessen Aktivität um den Windpark herum. Dies wird kompensiert, indem andere Flächen abseits des Parks, aber in dessen Nähe, aufgewertet werden. Über die Einordnung – Störung oder Verminderung der ökologischen Funktionstüchtigkeit – wird dabei nicht nachgedacht, letztlich passt es zu beiden Regimen.

Ähnlich ist es bei Rotmilan- und Adlerbrachen: Gibt es an Standorten im weiteren Umfeld kein Brutvorkommen, aber dennoch eine nennenswerte Aktivität, besteht zwar keine artenschutzrechtliche Übertretung des Tötungsverbots, es wird aber von einer Resterheblichkeit ausgegangen, der mit Maßnahmen begegnet wird. Dies ist Teil einer alten Bewilligungspraxis, allerdings ist diesbezüglich einiges in Bewegung, unter anderem als Folge der Änderungen in Deutschland. Als Beispiel kann hierfür der Windpark Deutsch-Haslau herangezogen werden: Ein großzügiges Maßnahmenkonzept mit Biotopaufwertung wurde gestrichen, als ein Antikollisionssystem vorgeschrieben wurde. Dadurch gehen diese Maßnahmen gewissermaßen verloren, was durchaus kritisch gesehen werden kann.

Greifvogelbrachen

Solche Maßnahmenflächen für Greifvögel sind derzeit die gängigste Maßnahme im Pannonikum, um einer schwer fassbaren, graduellen Habitatverschlechterung zu begegnen. Es gibt großen Konsens über die Maßnahme in Österreich. Die Größenordnung (0,5 – 5 ha/ Windkraftanlage) richtet sich nach der Bedeutung des Gebiets für Greifvögel. Allerdings stößt die Praxis in Gebieten hoher Bodenbonität an seine Grenzen, wobei es immer wieder auch Landwirte gibt, die sich auf naturschutzfachliche Maßnahmen unterschiedlichster Art spezialisieren. Extensivierungskonzepte, wie eine Fruchtfolge mit mehrjähriger Brachlegung und greifvogelfreundlichem Betrieb, können die Akzeptanz für solche Maßnahmen in der Landwirtschaft steigern. Eine weitere Alternative können Antikollisionssysteme sein, wie das Beispiel Deutsch-Haslau zeigt.

Schwarzstorch und Amphibien

Ebenso gegen graduelle Habitatverschlechterung wird das Anlegen von Feucht- und Wasserlebensräumen für Schwarzstörche und Amphibien vorgeschrieben. Solche Maßnahmen sind Sondermaßnahmen, die selten vorgeschrieben werden. Sie sind extrem schwer umzusetzen und zu managen sowie sehr teuer. Es stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoller und einfacher wäre, als Alternative degradierte Gewässer aufzuwerten.

Auerhuhn und Birkhuhn

In alpinen Lebensräumen mit Birkhuhnvorkommen wird davon ausgegangen, dass ein Windpark die Nutzung der unmittelbaren Umgebung durch das Birkhuhn einschränkt. Daher wird eine Biotopaufwertung im Ausmaß von 1 – 5

ha/ WKA in der Nähe nötig. Dabei geht es vor allem darum, die Wiederbewaldung, gefördert durch Klimawandel und Nutzungsaufgabe der Almen, hintanzuhalten, den Kronenschluss zu reduzieren und Ruhezonen einzurichten. Die Flächenverfügbarkeit ist wegen der Grenzertragslage meist gut, Alternativen sind nicht bekannt.

Ähnlich verhält es sich mit dem Auerhuhn, welches im Unterschied zum Birkhuhn im Wald lebt: Um verminderte Nutzung in Windparknähe zu kompensieren, müssen Maßnahmen gesetzt werden. Dabei geht es um die Aufholung von Durchforstungsrückständen, Reduktion des Kronenschlusses und die Erhaltung von Altholzhabitaten. Das große Flächenausmaß (1 – 5 ha/ WKA) ist in der Regel verfügbar. Alternativen sind nicht bekannt.

Fledermäuse

Für Fledermäuse gibt es immer mehr Hinweise, dass ihre Aktivität in Windparknähe abnimmt, was sich auf die vorgeschriebenen Auflagen auswirkt. Es werden vermehrt Maßnahmen gefordert, vor allem, wenn Windparks im Wald geplant werden. Ähnliche Auswirkungen auf Fledermäuse durch Straßen sind seit langem bekannt, diese Eingriffe müssen jedoch nicht standardmäßig ausgeglichen werden.

Maßnahmen umfassen den Erhalt hiebsreifer Bestände, die generell einen ökologischen Mehrwert darstellen. Kästen sind eine Alternative für Fledermäuse, welche aber gesamtökologisch deutlich schlechter abschneiden als das Belassen von Altholzinseln.

Klassische Artenschutzmaßnahmen

Klassische Artenschutzmaßnahmen werden vermehrt vorgeschrieben. In der Regel sind diese Maßnahmen kleinräumig und die Flächen dafür leicht zu bekommen. Dazu zählt beispielsweise die Schaffung eines Ersatzlebensraums für Zauneidechsen. Dies ist einfach, es handelt sich um „Gstettn“ mit Verstecken und Grabmöglichkeiten. Aufwendiger sind z.B. Tümpel.

Generell sind solche Ersatzflächen für terrestrisch lebende Tiere dort, wo Windparks gebaut werden – am Land – meist kein Problem, weil es sich um kleinflächige Maßnahmen handelt. In der Stadt, wo die Konkurrenz um die Fläche hoch ist, wäre das anders.

Alternativen?

Alternativen zu Maßnahmenflächen sind ein schwieriges Thema. Flächenagenturen können einen großen Vorteil bringen, weil deren ureigenes Interesse Artenschutzprojekte sind, während diese bei den Betreibern keine Kernaufgabe sind. Einen Vorteil brächte in diesem Zusammenhang auch die Kombination mehrerer Projekte, um größere Maßnahmen umzusetzen.

In der RED III gibt es einen interessanten Ansatz, die Planung gewisser Maßnahmen in den Bau zu verschieben, weil sich die Situation und Voraussetzungen von Beginn der Planung zur Umsetzung ändern können und werden. Damit könnte je nach Umsetzung der Richtlinie einiges erreicht werden.

Podiumsdiskussion

Die Diskussion beginnt mit Eingangsstatements aller Diskutierenden:

Bernadette Strohmaier stellt klar, dass es für BirdLife wichtig ist, dass alle an einem Strang ziehen. Dies betrifft vor allem die Zonierungen, um die es sich zu bemühen gilt. Die Zukunft der Energiewende und die des Erhalts der Biodiversität müssen gemeinsam gedacht werden, denn wir brauchen gesunde Ökosysteme auch für die Resilienz gegenüber der Klimakrise. Sie spricht sich daher neben den Go-To-Gebieten auch für den Erhalt freier Räume statt eines Fleckerlteppichs an Kleinflächen zwischen Energieanlagen aus. Für BirdLife stellen Antikollisionssysteme in Grenzfällen eine Möglichkeit dar, Probleme minimieren zu können, allerdings können diese Ausgleichsflächen oder andere Maßnahmen nicht ersetzen.

Gerald Pfiffinger als Vertreter des UWD ist beiden Themen verpflichtet, dem Ausbau der Erneuerbaren und dem Klimaschutzaspekt genauso wie dem Schutz der Biodiversität. Der UWD versucht, österreichische Landschaften in Naturräume zu gliedern und für diese Ziele für Biodiversität, landschaftsgebundene Erholung, Bodenschutz etc. zu formulieren. Die Vision ist, dass viele Akteure in den Regionen dazu beitragen, diese Ziele zu verwirklichen. Gerade mit der Ausgleichsflächenthematik stellt sich die Frage, ob bzw. wie die Windkraft dazu beitragen kann. Beispielsweise würden Amphibienlaichgewässer statt in unmittelbarer Nähe einer Bahntrasse, für die sie als Ausgleich fungieren, etwas weiter weg auf einer Auterrasse weitaus mehr bringen. Das Kriterium der unmittelbaren Nähe zum Eingriff verhindert dies aber. Hier stellt sich die Frage, wie Ausgleichsmaßnahmen Teil eines Naturschutzkonzeptes einer Region sein können, was juristisch heikel ist.

Andreas Hacker berichtet, dass das SUM sich bereits vor ca. zehn Jahren massive Gedanken gemacht hat, wie es gelingen kann, die Grünraumplanung im Großraum Wien effizienter zu gestalten und in die Umsetzung zu kommen. Konkret ging es dabei um die Entwicklung eines Landschaftskontos nach dem Vorbild deutscher Ökokonten. Es gab auch Pilotprojekte zur Umsetzung, so wurden Bauprojekte im Straßenbau (A4) und am Flughafen mit dem Interreg-Projekt Alpen-Karpaten-Korridor gekoppelt, um Landschaftsaufwertung zu finanzieren. Es gab damals viele weitere Gespräche, Studien und großes Engagement, v.a. seitens der Umweltschutzgesellschaft. Aber Hürden waren beispielsweise, dass damals unbekannt war, wo Ausgleichsmaßnahmen bereits umgesetzt worden waren, weil es keinen entsprechenden Kataster gab. Da gibt es mittlerweile in Niederösterreich die Möglichkeit, diese Maßnahmen im Naturschutzbuch einzutragen. Offen ist weiterhin, ob Flächenagenturen wie in Deutschland in Österreich eine politische Zustimmung erhalten.

Rückblickend kann man sagen: Leichter wird es nicht, weil zusätzliche Argumentationen und Zielkonflikte dazukommen. Um nur ein Beispiel zu nennen: Ernährungssicherheit – die besten Böden sollen nicht für Ausgleichsmaßnahmen, sondern für die Lebensmittelproduktion Verwendung finden. Allerdings gibt es auch Synergien, in Bezug auf das Klima, etwa die CO₂-Bindung, die vielleicht mit Humuswirtschaft gekoppelt werden kann. Aber einfacher ist es definitiv nicht geworden.

Florian Berl denkt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht das Hauptproblem sind. Sein Eindruck ist, dass Projekte eher an persönlichen Vorlieben und Aversionen scheitern, nicht an fachlichen Themen. Allerdings hat er auch erfahren, dass eine Einzelperson sehr viel bewirken kann, egal ob auf rechtlicher Ebene, Behörden- oder Sachverständigenseite. Daher glaubt er, dass wir auf einem guten Weg sind, wenn sich jede und jeder Einzelne im Sinne der Nachhaltigkeit engagiert. Die rechtlichen Vorgaben sieht er dazu als Anleitung.

Tobias Friedel-Klarenberg sieht eine wachsende Unübersichtlichkeit, unter anderem wegen diverser neuer Regelungen bzw. Ansätze dafür. Für entsprechende Lösungen, die für Klarheit sorgen, sieht er die Politik in der Pflicht, wobei Klarheit und Umsetzbarkeit nicht zwingend Vereinfachung bedeuten. Momentan sieht er aber keine Veränderung. Er ist jedenfalls ein Befürworter der Zonierung, allerdings muss mit dieser auch Planungssicherheit verbunden sein.

Thomas Knoll stellt sodann als Moderator die Aufgabe an die Diskutierenden, der Politik in drei Minuten zu erklären, warum sie eine Flächenagentur gründen wollen und was der erste Schritt dazu ist.

Es herrscht Konsens, dass Flächenagenturen das Potenzial haben, Naturschutzaufgaben besser umzusetzen und Naturschutzziele zu erreichen, als einzelne Projektbetreiber, weil sie die Möglichkeit haben, Flächen mehrerer Projekte zu bündeln. Allerdings braucht es entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen, sonst bringen sie gar nichts, insbesondere für einen artenschutzrechtlichen Eingriffstatbestand, der in Projektnähe ausgeglichen werden muss. Es ist vorstellbar, dass Maßnahmen, die für Beschleunigungsgebiete gemäß der RED III definiert werden, durch eine solche Agentur, Gesellschaft o.ä. betreut werden.

Außerdem bräuchte es eine übergeordnete (am besten bundesweite) Koordination. Eine Möglichkeit, wo man ansetzen könnte, sind dabei die Leitbilder für Landschaften, mit denen über Gebietskörperschaften hinweg gedacht und geplant werden könnte. Es gibt bereits einige Initiativen, die sich um eine gemeindeübergreifende Planung und Pflege von Grünzügen kümmern, die so etwas wahrscheinlich übernehmen könnten und der öffentlichen Hand viel Geld ersparen würden.

Die Diskussion verlagert sich sodann auf die Sozialverträglichkeit der Energiewende, da die Energiewende von etwa einem Drittel der österreichischen Gesellschaft abgelehnt wird, was Parteien, die die Gefahr des Klimawandels nicht sehen (wollen) oder klein reden, stärkt und dadurch die Energiewende an sich gefährdet. Dies sieht Andreas Hacker in der zunehmenden Komplexität der Herausforderung begründet. Er plädiert für klare und einfache Bilder, mit denen jeder etwas anfangen kann. Allerdings wird auch die Politik in die Pflicht genommen, der Bindungsängste bezüglich langfristiger und weitreichender Entscheidungen unterstellt werden. Dadurch geht die für Projektwerber wichtige Planungssicherheit verloren. Hinzu kommen teure und aufwendige Verfahren, die dem Naturschutz nichts bringen. Das Geld wäre besser in die Naturschutzmaßnahmenumsetzung investiert.

Stefan Moidl hakt bei den lange dauernden Verfahren und dem im Vergleich zu vor zwanzig, dreißig Jahren verzehnfachten Gesamtumfang von Genehmigungsunterlagen, inklusive Naturschutzunterlagen, ein. Er hofft, dass die RED III als „Werkzeugkasten“ zu einer Beschleunigung der Verfahren beitragen kann und plädiert dafür, entsprechende Lösungen zu suchen, um diesen Werkzeugkasten zu füllen. Dazu müssen die RED III und die neuen Anforderungen bezüglich der Biodiversität (Nature Restoration Law) gemeinsam gedacht werden. Beispielsweise muss sich auch das Schutzgebietssystem im Klimawandel ändern, was bei Zonierung und Gebietsausweisung Berücksichtigung finden muss.

Thomas Knolls Resümee fokussiert auf die Vorteile von Flächenagenturen, wie bessere Koordination, Überblick und die Nutzung von Synergien zwischen Naturschutzmaßnahmen. Allerdings kann eine Agentur nicht alle Probleme lösen, wenn Maßnahmen, wie die des unmittelbaren Artenschutzes vorhabensbezogen und damit in Projektnähe durchgeführt werden müssen. Es bleiben also auch mit Einführung einer Flächenagentur Bereiche offen bzw. ungelöst. Ein weiterer diesbezüglicher Aspekt ist der der Zuständigkeit: Naturschutzmaßnahmen von Bund, Ländern und auf Projektebene müssen besser koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Insofern hat die Veranstaltung geholfen, Ideen zu transportieren und Probleme aufzuzeigen.