

bdla Niedersachsen + Bremen Nahner Weg 11 49082 Osnabrück

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt,
Energie und Klimaschutz
z. Hdn. Sebastian Biermann
Postfach 1407

30041 Hannover

Ref52-29211/1/300, Schreiben v. 06.05.20151

19.06.2015

Verbandsbeteiligung – Entwurf Windenergieerlass und Entwurf Leitfaden zum Artenschutz

Sehr geehrter Herr Biermann,

Sie hatten darum gebeten, zu dem vorliegenden Entwurf Stellung zu nehmen und ggf. Anregungen und Bedenken einzubringen.

Nach Rücksprache mit Dr. Schmidt-Eriksen aus Ihrem Hause hat der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten Niedersachsen + Bremen (bdla N+B) dankenswerterweise neben den anderen Verbände die Möglichkeit erhalten, sich offiziell zu den Entwürfen „Windenergieerlass“ und „Leitfaden zum Artenschutz“ zu Wort zu melden. Dies begrüßt der bdla N+B ausdrücklich: Die Landschaftsarchitekten sehen sich in der Verantwortung, den neuen Herausforderungen, die durch die Anforderungen der Energiewende entstehen, durch vorausschauende Planung und auf der Basis landschaftsplanerischer Grundlagen im sorgsamem Umgang mit unserer Ressource „Landschaft“ zu begegnen und so an einer zügigen Umsetzung der Energiewende mitzuwirken.

Durch unsere **Routine in der Anwendung bewährter Planungsinstrumente** zur räumlichen Steuerung bei der Standortwahl (Landschaftsplanung auf regionaler und lokaler Ebene, Regional- und Flächennutzungsplanung), zur Konfliktvermeidung und Kompensation unvermeidbarer Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild im Rahmen der Vorhabengenehmigung (Umweltverträglichkeitsprüfung, Landschaftspflegerische Begleitplanung, Ermittlung des Kompensationsbedarfs, artenschutzrechtliche Prüfung) begleitet unser Berufsstand den umwelt- und gesellschaftsverträglichen Ausbau der Windenergie in Niedersachsen aktiv. Auch im Rahmen formeller und informeller Bürgerbeteiligungsprozesse tragen Landschaftsarchitekten regelmäßig zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Standortentscheidungen bei.

bdla-Landesgruppe
Niedersachsen + Bremen e. V.

Nahner Weg 11
49082 Osnabrück
Tel.: 0541 99877510
Fax: 0541 99877511

niedersachsenbremen@bdla.de
www.bdla.de/niedersachsen-bremen

So stellen der Windenergieerlass und der Leitfaden zum Artenschutz auch für unsere planerische Praxis unverzichtbare Hilfsmittel dar. Der bdla NB begrüßt daher ausdrücklich die Bemühungen des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz, umfassende fachliche Kriterien und Anhaltspunkte für eine niedersachsenweit einheitliche Vorgehensweise sowohl für die Suche nach möglichst konfliktarmen Standorten als auch für die Vorhabengenehmigung von Windkraftanlagen vorzugeben.

Dennoch fehlen aus unserer Sicht im Erlassentwurf in der jetzigen Form wichtige Gesichtspunkte. Das im Entwurf des Windenergieerlasses unter Abschnitt 1.2 und 2.7 formulierte Ausbauziel für Niedersachsen von 20 Gigawatt Windkraftleistung bis 2050 bedeutet deutlich mehr als eine Verdoppelung des bisher erreichten Standes an Ausbau der Windenergie. Schon jetzt hat der bisherige Ausbau erneuerbarer Energien den Nutzungsdruck insbesondere auf den ländlichen Raum stark erhöht und zu starken Flächenkonkurrenzen geführt. Die Dimension der geplanten Entwicklung führt zu immer stärkeren Konflikten in den Niedersachsen prägenden Landschaften und zu einer zunehmend verringerten Akzeptanz der von konkreten Standortentscheidungen betroffenen Bevölkerung.

Aus Sicht des bdla N+B müssen die Grundlage für eine verträgliche und akzeptanzfördernde Steuerung der Windkraft in Niedersachsen **räumliche Leitbilder** und im gesellschaftlichen Konsens formulierte **Planungsziele für die jeweiligen Landschaftsräume** sein.

Eine eher pauschale rechnerische Verteilung der Potentialflächen, wie sie unter Abschnitt 2.7 und 7.1 im Entwurf des Erlasses vorgenommen wird, trägt dieser wichtigen Zielsetzung viel zu wenig Rechnung und erschwert die Umsetzung der Energiewende. Windkraftstandorte wie im Entwurf des Windenergieerlasses vorgesehen, weitestgehend über Ausschlusskriterien und Restriktionen zu bestimmen, greift aus Sicht von Landschaftsarchitekten angesichts der breiten gesellschaftlichen Herausforderung viel zu kurz. Solche Standorte prägen erheblich den Landschaftsraum sowie Ortsbilder und sind Teil einer sich rasant verändernden Kulturlandschaft. Folglich müssen sie auch als neue landschaftsgestalterische Herausforderung begriffen werden. Aus der Kenntnis des Landschaftsraumes heraus können gestalterische Vorgaben zur Entwicklung von Energielandschaften formuliert werden und Windkraftanlagen als Gestaltelement gezielt in der Landschaft eingesetzt und positioniert werden. Ziel sollte es sein, Energielandschaften bewusst erlebbar zu machen, und damit zur ihrer Wertschätzung und Akzeptanz beizutragen. Menschen identifizieren sich mit ihrer Landschaft. Die Frage, in welcher Landschaft wir zukünftig leben wollen, ist nicht allein Investoren und Projektierern zu überlassen. Sie wird auch nicht allein durch Abstandsregeln und artenschutzrechtliche Bestimmungen bestimmt. Eine auf der Grundlage von Eignungen und Empfindlichkeiten der Kulturlandschaften aufbauende Erschließung von Potentialen für die Windenergie wird im Entwurf des Erlasses nicht einmal ansatzweise thematisiert. Für die zukünftige gesellschaftliche Akzeptanz der Windenergie wird aber der aktiven Mitgestaltung der Kulturlandschaft als Identifikationsraum der dort lebenden Menschen eine entscheidende Bedeutung zukommen.

Gerade im Zusammenhang mit den umfassenden Veränderungen der Landschaft im Zuge der Energiewende und den vielfältigen ernst zu nehmenden Bürgerinteressen sind daher frühzeitige Bürgerinformationen und Beteiligungsprozesse außerhalb formaler Beteiligungsverfahren notwendig, um Interessenskonflikte zwischen Windenergienutzung, Naturschutzbelangen und den Anwohnern nicht unnötig zu verstärken oder eskalieren zu lassen.

Die Überbewertung artenschutzrechtlicher Belange bei gleichzeitiger Vernachlässigung des „Landschaftsschutzes“ als Ganzes ist im Sinne der gewünschten Akzeptanz in der Öffentlichkeit nicht zielführend. Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Bewertungsmodellen und Entscheidungsgrundlagen, die offene, möglichst moderierte Diskussion möglicher Standortalternativen sowie die konzeptionelle und finanzielle Beteiligung der Bürger an Windparks tragen zur Akzeptanz bei.

Im Einzelnen gibt der bdla NB folgende kritische Anregungen zu Inhalten des Entwurfs:

1 Windenergieerlass

S. 7ff: **Raumordnung und Bauleitplanung:** Differenziert nach den unterschiedlichen Planungsebenen sind mögliche Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen und durch landschaftsplanerische Instrumente (Stichwort Landschaftsrahmenplan, Landschaftsplan) konzeptionell (vorbereiten) und inhaltlich anzuregen. Dazu gehört im Einzelnen:

- Die Beachtung der Belange des Landschaftsbildes muss sowohl in der Diskussion um die Standorte wie auch bei der Bemessung des Ausgleichsflächenbedarfes und des Ersatzgeldes (s.u.) eine zentrale Rolle spielen. Viele Bürger verstehen nicht, dass zwar umfangreiche Erhebungen zu vorkommenden Tierarten erstellt werden, Belange des Landschaftsbildes aber aus ihrer Sicht zu wenig beachtet werden. Da das Landschaftsbild alleine nur in wenigen Fällen ein echtes Ausschlusskriterium darstellt, kommt der vergleichenden Bewertung im Rahmen der Standortwahl eine bedeutende Rolle zu. Durch Landschaftsbildanalysen oder Anfertigung von Geländeschnitten mit Sichtachsen lässt sich dieses Thema anschaulich und für den Bürger und die Gemeindepolitiker nachvollziehbar und transparent darstellen. Ebenso können die Erhaltung der Vielfalt und Schönheit des niedersächsischen Landschaftsbildes mit der geplanten Energiewende in Einklang gebracht werden.
- Aufgrund der derzeit durch die ca. 200 m hohen Windkraftanlagen gegebenen Fernwirkung ist hier in Abhängigkeit von Topografie und Landschaftsbildempfindlichkeit ein projektspezifischer Wirkraum festzulegen, der im Einzelfall auf der Zulassungsebene Untersuchungen des Landschaftsbildes im Umfang von bis zu 10 km notwendig macht.

- Nicht deutlich genug formuliert der Windkrafterlass unseres Erachtens die notwendige Steuerung auf interkommunaler und regionaler Ebene; der Schwerpunkt muss auf der gemeindeübergreifenden Standortsuche für Windkraftanlagen liegen.
- Zur Konfliktbewältigung im Landschaftsraum und zur räumlichen Steuerung der flächenbeanspruchenden und räumlich wirksamen Vorhaben der Energiewende liefert die Landschaftsplanung auf den jeweiligen Planungsebenen wesentliche Beiträge und trägt erheblich zur Erleichterung von Standortentscheidungen bei; auf die landschaftsplanerischen Grundlagen – Landschaftsrahmenpläne bzw.

kommunale Landschaftspläne - sollte im Windkrafterlass Bezug genommen werden. Dort, wo sie nicht vorhanden sind - müssen sie entsprechend eingefordert und aktualisiert werden.

S 38 ff: **Ersatzzahlung, Repowering:** Eine Wirkdauer > 25 Jahre soll als dauerhaft bewertet werden (S. 40). Zugleich soll bauordnungsrechtlich eine Rückbauverpflichtung angeordnet werden (Kap. 3.4.2.3).

Die Einführung einer Wirkdauer > 25 Jahre entspricht nicht der derzeit gängigen Praxis der Anwendung der Eingriffsregelung und führt hier auch weniger zu einer Klärung als vielmehr zu Unklarheiten bei der Anwendung. Aus diesem Grunde sollte darauf im Erlass verzichtet werden.

S 40 ff **Berechnung von Ersatzgeld:** Die Berechnungsvorschrift ist unklar (fehlender Bezug zum erheblich beeinträchtigten Wirkraum für das Landschaftsbild, keine Angaben zum zu betrachtenden Wirkraum, Umgang mit unterschiedlichen Bedeutungen des Landschaftsbilds im Wirkraum), nimmt unzureichend auf die naturschutzrechtlichen Vorgaben Bezug (Orientierung an Investitionskosten) und wird auch durch die Beispiele nicht deutlicher.

S 48 **Einschätzungsprärogative:** Ergänzende Hinweise wären wünschenswert, wie auf den vorgelagerten Ebenen der Regional- und Flächennutzungsplanung, auf denen der Artenschutz nicht endgültig abgearbeitet werden kann, und wo demzufolge ein erhöhtes Risiko eines Eintretens artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände nicht generell ausgeschlossen werden kann, mit der Einschätzungsprärogative umgegangen werden kann / soll im Verhältnis auf die auf diesen Ebenen zu treffenden Abwägungsentscheidungen.

S 52/53 **Ausnahmeprüfung:** Zwingende Gründe: Eine ergänzende Klarstellung wäre angebracht und sehr hilfreich, welche Bedeutung in diesem Zusammenhang den im Ergebnis eines Planungsverfahrens festgelegten Konzentrationsgebieten bzw. Vorranggebieten für Windenergie mit Ausschlusswirkung zukommt.

- S 53/54 **Sachverhaltsermittlung:** Die Hinweise zielen offensichtlich auf die Bearbeitung des Artenschutzes im Zulassungsverfahren ab. Hinweise zu dessen Berücksichtigung bei Planungen auf der Ebene Flächennutzungsplan bzw. in der Raumordnung fehlen. Hier wären weitergehende Hinweise hilfreich (vgl. auch weitere Hinweise zum Leitfaden Artenschutz)
- S. 71 **Abstandsbemessung für harte Ausschlusszone Siedlung von Mastfußmitte:** Ergänzung, dass eine solche Regelung für die Festlegung weicher Ausschlusszonen nicht geeignet ist, da keine hinreichende Schärfe der Abgrenzung entsteht. Hier muss von dem durch den Rotor überstrichenen Bereich ausgegangen werden.

2 Leitfaden „Umsetzung des Artenschutzes“

- Kap. 1 **Planung/Genehmigung von WEA:** Es fehlt die eindeutige Benennung-/Zuordnung zu den Planungsebenen: Raumordnung, Planung und Genehmigung/Zulassung. Die Ebenen Landesraumordnung, Regionalplanung, Standortalternativenprüfung und Genehmigung einer WEA sollten möglichst im spezifischen Anforderungsprofil der Artenschutzbeurteilung dargestellt werden. Optimal wäre eine Zuordnung im Ablaufschema ASP auf Seite 5.
- Kap. 3 **Begriff der „Lokalen Population“:** Es ist fraglich ob sich aus dem zitierten Urteil des BVerwG zur „lokalen Population“ brauchbare Aussagen für die Regionalplanung ableiten lassen. Hier ist auf die Unterschiede einerseits in den räumlichen Bezügen von Verbreitungsschwerpunkten der Arten, und andererseits von Untersuchungsräumen auf der –für die Artenschutzprüfung einschlägigen- Zulassungsebene und der auf regionale Verwaltungseinheiten ausgerichteten Beurteilung in der Regionalplanung zu verweisen.
- S 10, Abb. 3 Die Differenzierung zwischen Tötungs- und Störungsverbot in Abb. 3 wird ausdrücklich begrüßt.

Als weitere Ergänzung wäre aus Sicht der Regionalplanung eine artbezogene Bewertung der Brutplatztreue notwendig. Denn aufgrund der aus einer Berücksichtigung des Artenschutzes in der Regionalplanung ggf. resultierenden starken Auswirkung auf festzulegende Vorranggebiete mit entsprechenden Konsequenz auf die Nutzungsmöglichkeiten dieser Flächen ist eine hohe prognostische Sicherheit der Aussagen notwendig.

Dies ist beispielsweise für eine Art wie die Wiesenweihe mit jährlich wechselnden Brutplätzen nicht gegeben.

Auch für eine für regionalplanerische Analysen bedeutsame, weil verfahrenskritische Art wie den Rotmilan zeigt die praktische Erfahrung, dass im regionalen Zusammenhang praktisch in jedem Jahr deutliche Änderungen bei den Brutplätzen auftreten. Neben langjährig genutzte Horste treten feste Revierschwerpunkte in denen Wechselhorste genutzt werden, sowie im zeitlichen Verlauf wechselnde Revierschwerpunkte. U. a abhängig vom Witterungsverlauf ist von einer erheblichen, verfahrenskritischen jährlichen Schwankung der regionalen Population auszugehen, so dass die prognostische Sicherheit von Abwägungsentscheidungen für diese Art in Teilen bereits innerhalb des Planungsverfahrens als nicht gesichert angesehen werden muss.

Weiterhin sind Hilfestellungen wünschenswert zu der Frage, für welche Arten erfahrungsgemäß auf der Zulassungsebene Möglichkeiten bestehen, einen Verbotstatbestand durch Vermeidung- / Ausgleichsmaßnahmen zu vermeiden, denn auch dies muss bei Abwägungsentscheidungen, die zu einer Rücknahme von Potenzialflächen führen, in Betracht gezogen werden..

- Kap. 4.1 Die Verwendung des Begriffs „verfahrenskritische Vorkommen“ auf S.
S. 12 11 / 12, 2. Abs. ist im Hinblick auf das Tötungsverbot nicht rechtskonform und sollte modifiziert werden. Das Tötungsverbot gilt individuenbezogen. Für eine vorgezogene Berücksichtigung auf der Ebene der Regionalplanung sollte eine andere Begrifflichkeit gewählt oder Bezug auf das Störungsverbot genommen werden.

Eine populationsbezogene Betrachtung kann, im Sinne einer „Abschichtung“, gleichwohl auf Ebene der Regionalplanung auch im Hinblick auf das Tötungsverbot zweckmäßig und angemessen sein. Hierfür wäre eine von der Landesebene ausgehende Analyse und Bewertung zur räumlichen Verteilung der Populationszentren für relevante WEA empfindliche Arten sehr hilfreich.

In diesem Zusammenhang wäre zudem zu klären, ob die im landesweiten Maßstab teils deutlich unterschiedliche Verteilung / Dichte der Brutstandorte u. U. zu einer differenzierten Betrachtung im Hinblick auf die Abstandswerte der Tab. 3 führen kann bzw. muss. So ist bspw. für den

Rotmilan in seinen Dichtezentren mit einer durchgängig hohen Individuendichte im Raum zu rechnen. Hilfreich wären Hinweise, ob dies bei regionaler Betrachtung einen Einfluss auf die räumliche Ausdehnung von Bereichen, für die ein erhöhtes Tötungsrisiko anzunehmen ist, zeigt (z.B. in solchen Fällen eher kleinräumig im direkten Umfeld eines Horstes, etwa unterhalb eines Abstands von 500 m;/ Einzelfallbetrachtung der Signifikanzschwelle, vgl. Leitfaden S. 16).

- Kap 4.1 Insgesamt muss sichergestellt werden, dass bei einer Festlegung mit
/ 4.2 Ausschlusswirkung durch die Regionalplanung die Anforderungen an die Artenschutzprüfung, wie sie für die Flächennutzungsplanung formuliert werden, sinngemäß zur Anwendung kommen.

Gern bringt sich der bdla Niedersachsen + Bremen mit Offenheit auch für neue planerische Strategien und mit dem fachlichen und planerischen Weitblick und Erfahrungshintergrund seiner Mitglieder in weiteren Diskussionsprozess ein.

Mit freundlichen Grüßen



Georg Grobmeyer
(Vorstandsvorsitzender)