



Workshop-Dokumentation

## Qualität von Artenschutzgutachten bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen

Dienstag, 8. Januar 2019 in Berlin

### Einführung

Im Rahmen von Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen müssen für faunistische Erhebungen umfangreiche artenschutzfachliche Gutachten (v.a. über Vögel und Fledermäuse) erstellt werden. Die Qualität dieser Gutachten wird immer wieder bemängelt und/oder als ein Klagegrund vor Gericht herangezogen. Bei einer stichprobenartigen Auswertung von entsprechenden Gutachten in Baden-Württemberg im Jahr 2017 wurden durch die Landesverbände von BUND, NABU und LNV erhebliche Mängel festgestellt, da u.a. anerkannte und empfohlene Methoden der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW) zur Datenerhebung nicht ausreichend befolgt wurden.<sup>1</sup> Auch auf Veranstaltungen der Hessen Agentur zum Thema Windenergie an Land wurde die Qualität von Gutachten bspw. aufgrund fehlender fachlicher Kompetenzen oder fehlender Objektivität der Auftragnehmer / zu starker Interessenvertretung und vertraglicher Abhängigkeit zu den Investoren bemängelt. In beiden Bundesländern wurden somit Fachdialoge angestoßen, um sich mit der Thematik näher auseinanderzusetzen und Lösungen aufzuzeigen. In Baden-Württemberg wurde im Ergebnis ein Kriterienkatalog für gute Artenschutzgutachten erarbeitet,<sup>2</sup> der Dialog in Hessen hat ein Impulspapier mit Empfehlungen und Vorschlägen zur Qualitätssicherung von Gutachten hervorgebracht.<sup>3</sup> Möglichkeiten und Grenzen der behördlichen Steuerung bei der Auswahl naturschutzfachlicher Gutachter wurde außerdem in einem Hintergrundpapier der FA Wind untersucht.<sup>4</sup> Auch der Deutsche Rat für Landschaftspflege hat sich in einem BfN-geförderten Vorhaben mit der Qualifikation und Zertifizierung von Fachgutachtern auseinandergesetzt.<sup>5</sup> Mit der Qualitätssicherung von Fledermausgutachten hat sich das Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE) in einem Fachdialog beschäftigt.<sup>6</sup>

Ziel des Workshops war zum einen, die bisherigen Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene in dem Themengebiet darzustellen und rechtliche Möglichkeiten und Grenzen, bspw. bei der Auswahl oder Zertifizierung von Gutachtern, aufzuzeigen. Darauf aufbauend sollten Lösungsansätze erarbeitet und offene Fragen gesammelt werden.

---

<sup>1</sup> [Pressemeldung](#) vom BUND Landesverband Baden-Württemberg vom 7.9.2017

<sup>2</sup> BUND, BVDL, BWE-LV BW, LNV, NABU (2019): [Qualitätskriterien für Artenschutzgutachten](#)

<sup>3</sup> Hessen Agentur (2018): Fachdialog „Qualitätssicherung naturschutzfachlicher Gutachten im Rahmen von Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen in Hessen“ - [Impulspapier](#)

<sup>4</sup> FA Wind (2017): [Rechtliche Anforderungen an ein Gütesiegel oder Prüfzeichen für die Planung von Windenergieanlagen](#)

<sup>5</sup> Deutscher Rat für Landschaftspflege e. V. (DRL) (2017): Qualifikation und Zertifizierung von Fachgutachtern - [Endbericht](#)

<sup>6</sup> KNE (2019): [Empfehlungen für die Qualitätssicherung von Fledermaus-Gutachten in Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen](#)

## **Block 1: Anforderungen an artenschutzfachliche Gutachten**

Im ersten Block wurden Anforderungen an Gutachten aus drei Perspektiven dargestellt: aus Sicht eines Naturschutzverbandes, aus Sicht einer Naturschutzbehörde und aus Sicht eines Vorhabenträgers.

### **...aus Sicht eines Naturschutzverbandes**

Markus Wessel, Leiter Naturschutzpolitik und -koordination beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, stelle die Anforderungen an Gutachten aus Sicht eines Naturschutzverbandes dar. In seinem Vortrag formulierte er als „Basisanforderung“ an Gutachten, dass diese extern überprüfbar, dem Stand der Technik und Wissenschaft entsprechend und sachlich adäquat sein müssten. Allerdings gäbe es bisher keine gesicherten Qualitätsstandards und die Qualität der Gutachter würde seiner Ansicht nach schwanken. Eine „natürliche Auslese“ erfolge allerdings dadurch, dass ein Gutachten vor Gericht bestehen muss. Eine Korrektur fehlerhafter Gutachten würde oftmals erst bei gerichtlicher Überprüfung durchgeführt. Vorhabenträger seien stark durch Umweltschutznormen geprägt und Vorhaben seien oft komplex und mit Unsicherheiten behaftet. Auch würden nach Ansicht des Verbandsvertreters Chancen frühzeitiger freiwilliger Beteiligung kaum genutzt.

Als mögliche Lösungswege zeichnete Magnus Wessel klare Zulassungskriterien für Gutachterinnen und Gutachter sowie eine Stärkung der Qualifikation in der Aus- und Fortbildung auf. Außerdem sollten Behörden Gutachter empfehlen und die Auswahl nicht durch den Vorhabenträger erfolgen.<sup>7</sup> Qualitätsstandards seien seiner Ansicht nach wichtiger als Methodenstandards. Bei der Planung von Windenergievorhaben sollten Verbände bereits beim Festlegen des „ob“ und des Untersuchungsrahmens verpflichtend eingebunden werden. Die Scoping-Notwendigkeit sollte über den bisherigen Rechtsrahmen hinaus ausgeweitet werden.

Am Ende seines Vortrags formulierte Magnus Wessel außerdem folgende offenen Punkte und Fragen: Sich gegenüberstehen würden Flexibilität in der Methode und Interpretation der Ergebnisse mit der Rechtssicherheit und Verlässlichkeit von Gutachten. Sind hier (Mindest-)Standards als Regelfall erforderlich? Auch warf er die Frage auf, wie man die Vernetzung der Daten und Akteure verbessern könne, auch über Windenergieplanung hinaus. Gegensteuern müsse man außerdem dem Zusammenbrechen der Artenkenntnis, was u.a. durch eine sich verschlechternde universitäre Ausbildung begründet werden könne. Auch führe der Abbau der Mittleren Ebene bei Behörden zu einem Wissensverlust.

### **...aus Sicht einer Behörde**

Die Anforderungen an Gutachten aus Sicht einer brandenburgischen Behörde stellte Ulrike Hastedt aus der Abteilung Naturschutz, Referat Naturschutz in Planungs- und Genehmigungsvorhaben im Landesamt für Umwelt Brandenburg (LfU) vor. Anfangs erläuterte sie, dass das LfU als Fachbehörde für Naturschutz und Landschaftspflege für alle naturschutzrechtlichen Belange in Genehmigungs- und Planverfahren zu Windvorhaben zuständig sei. Windenergierelevante Aufgaben würden durch ein Referat in der Abteilung Naturschutz mit drei Standorten (Cottbus, Frankfurt/O., Potsdam) wahrgenommen, ggf. unter Beteiligung der staatlichen Vogelschutzwarte.

Bei Windenergievorhaben seien in Brandenburg der Erlass des MUGV vom 01.01.2011 „Beachtung naturschutzfachlicher Belange bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten und bei der Genehmigung von WEA“ und insbesondere Anlage 2 „Untersuchungen tierökologischer Parameter im Rahmen von Genehmigungsverfahren für WEA (15.9.2018)“ sowie Anlage 3 „Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Fledermäusen (13.12.2010)“ zu beachten, wobei die Anlage 3 schon sehr alt und überholt sei. Da die Erlasse sehr kurz gefasst seien, reichten diese Ulrike Hastedt zufolge für eine vollständige Erstellung der Gutachten nicht aus. Vorgespräche z.B. im Rahmen der Scoping-Termine oder schriftliche Beantwortungen von Anfragen seien also wichtig. Das LfU konkretisiere dabei die Anforderungen an den Untersuchungsumfang anlassbezogen, vor allem zur Erfassung von windenergieempfindlichen

---

<sup>7</sup> Mit den Möglichkeiten und Grenzen der behördlichen Steuerung bei der Auswahl von Gutachtern beschäftigte sich Dr. Sebastian Helmes in einem weiteren Vortrag. Siehe dazu Seite 9.

Arten. In diesem Zusammenhang erläuterte die Behördenvertreterin beispielhaft die Vorgaben für eine Horsterfassung.

Ulrike Hastedt führte weiterhin aus, dass die Qualität / Belastbarkeit von Gutachten zunehmend im Fokus von Genehmigungsverfahren stehe. Zentrale Themen dabei seien bspw. das Nichteinhalten der methodischen Standards oder eine fehlende oder unvollständige Methodendarstellung. Im Rahmen von Gerichtsverfahren werde außerdem genauer überprüft, ob Gutachten eine ausreichende Sachverhaltsermittlung ermöglichen. Teilweise gäbe es auch Widersprüche zu überlappenden Gutachten aus benachbarten Vorhaben oder zu Angaben von Dritten.

Aktuelle werde in Brandenburg eine Checkliste erprobt, welche dazu dient, zu prüfen, ob Standards durch Gutachten eingehalten werden (Vögel, Fledermäuse, Zauneidechse, Amphibien). In dem Rahmen müsse die Behörde auch begründen, wenn einer Abweichung vom Standard zugestimmt wird. Die Checkliste solle dem Bearbeiter als Hilfestellung dienen und eine bessere Nachvollziehbarkeit gewährleisten, so die Sachbearbeiterin.

Ulrike Hastedt verwies weiterhin auf Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg und der Verwaltungsgerichte in Brandenburg. Die Gerichte seien gut eingearbeitet in die Thematik und untersuchten bspw., ob Sachverhalte richtig erfasst und dargestellt würden und ob darauf aufbauend eine vernünftige Bewertung möglich sei. Rechtsprechung gäbe es bspw. zur Erforderlichkeit entsprechend des Erlasses zu erfassen (nachvollziehbare Begründung bei Abweichungen), zu inhaltlichen Anforderungen an Erfassungen (detaillierte Prüfung vorliegender Gutachten zur Beurteilung des konkreten Sachverhalts), zu Anforderungen an das Alter von Erfassungen (fünf Jahre seien in vielen Fällen zu alt) sowie zu Anforderungen an die Berücksichtigung anderer Daten.

Letztlich erläuterte sie, dass auch Hinweise in Genehmigungsverfahren durch weitere Verfahrensbeteiligte z.B. zu Erfassungsdefiziten oder zu weiteren vorkommenden verfahrensrelevanten Arten von der Behörde in die Abwägung mit einzubeziehen seien. Erforderlich sei eine „Einzelfallentscheidung unter Beachtung der konkreten Verhältnisse vor Ort“.

Schlussfolgernd fasste Ulrike Hastedt zusammen, dass es in erster Linie im Interesse von Antragstellern sei, qualitativ hochwertige und belastbare faunistische Erfassungen vorzulegen, um Genehmigungsverfahren möglichst schnell, effektiv und rechtssicher führen zu können. Umfangreiche „artenschutzrechtliche Fachbeiträge“ mit allgemeinen Ausführungen seien dagegen oft wenig hilfreich. Eine Zertifizierung von Gutachtern könne ihrer Auffassung nach die erforderliche Einzelfallbetrachtung nicht ersetzen.

### **...aus Sicht eines Vorhabenträgers**

Die Leiterin Naturschutz und Landschaftsplanung bei WPD, Henrike Schröter, warf zu Beginn ihres Vortrags zunächst einige Fragen auf um darauf aufbauen zu diskutieren, ob Gutachten tatsächlich von schlechter Qualität sind. Sie hinterfragte, warum die Kritik an faunistischen Gutachten zunehme, obwohl die Anforderungen, der Erfassungsumfang und die Datenmenge der Gutachten immer größer würden. Zugleich werde zunehmend gefordert, Daten aus methodisch nicht leitfadenskonformen Erfassungen Dritter gleichgewichtig in die Bewertung einzustellen. Weiterhin hinterfragte sie, ob die Erfassung / Methodik mangelhaft sei oder es für alle Akteure an nachvollziehbaren Bewertungsmaßstäben, v.a. in Bezug auf die Signifikanzschwelle fehle. Hierbei sei ebenso die Rolle der Länder-Leitfäden zu betrachten. Außerdem stellte sie die Frage in den Raum, ob Planungen mit fortlaufend zunehmendem Erfassungsaufwand und zusätzlichen Kontrollinstanzen „naturverträglicher“ würden.

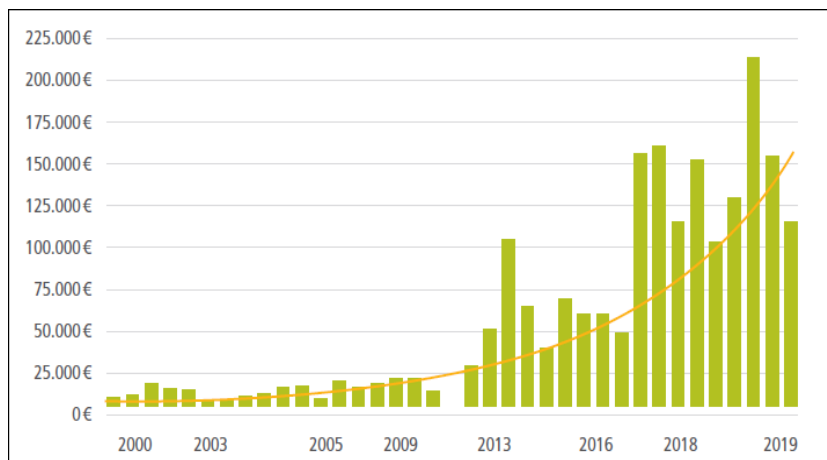


Abbildung 1: Kostenentwicklung von Avifauna- und Fledermausgutachten für Offenland-Vorhaben von 2000 bis 2019

Anhand einer Abbildung stellte sie die Kostenentwicklung von Avifauna- und Fledermausgutachten für Offenland-Vorhaben von 2000 bis 2019 dar: Lagen die Kosten bei einem Projekt im Jahr 2000 noch fast bei null und bis zum Jahr 2009 deutlich unter 25.000 Euro je Projekt, so stiegen sie kontinuierlich an und erreichten bei einem Projekt 2018/19 den Spitzenwert von über 200.000 Euro.

Im Anschluss ging Henrike Schröter auf die Frage der nachvollziehbaren Bewertungsmaßstäbe ein. Dabei würden die Leitfäden der Länder eine wichtige Rolle spielen. Diese sollten bei Einhaltung Rechtssicherheit für den Projektierer, die Planer und Behörden geben und gleichzeitig fachlich fundiert sein. Sie müssten inhaltlich so formuliert sein, dass sie auf jedes Projekt sinnvoll anwendbar seien, unabhängig von Standort, Projektgröße, angetroffenem Artenspektrum und Lebensräumen. Dennoch könne ein Leitfaden nicht jeden Einzelfall ausformulieren, betonte die Projektentwicklerin. Ein Gutachter brauche inhaltliche Spielräume, um der jeweiligen Situation im Einzelfall gerecht zu werden. Was dann aber die Frage aufwerfe, wann die Abweichung von den Vorgaben ein Defizit sei und wann sie nur dem fachgutachterlichen Spielraum entspreche.

Henrike Schröter stellte weiterhin die verschiedenen Planungs- und Projektphasen und die daran beteiligten Akteure dar: Während des ersten Planungsvorentwurfs starteten die Fauna-Gutachten. Hier würden Horste gesucht werden, deren Besatz überprüft und geschaut, wie sich Zugvögel und andere im Planungsgebiet verhalten würden. Es dauere etwa 18 Monate, bis alle entsprechenden Ergebnisse vorlägen. Aus diesen ergäben sich dann konkrete Belange, welche in der Gesamtplanung zu berücksichtigen seien. Dies betreffe aber nur die Basisgutachten, andere Gutachten für bestimmte Arten wie Feldhamster oder Schlingnattern würden in späteren Planungsphasen folgen. Das Problem in dieser Planungsphase sei, dass oft ein Planungsvorentwurf nicht genüge. Denn jede Veränderung innerhalb des (durch die Gutachten beschriebenen) Naturraumes müsse immer wieder neu berücksichtigt werden. So würden die Verfahren sehr lange dauern, zumal man immer weit in die Zukunft planen würde. Allein das Genehmigungsverfahren dauere oft bis zu zwei Jahre. Zudem müsse man zwischendurch eventuell neu planen, da es neue Windenergieanlagen-Typen gäbe. Hinzu käme, dass Bürgerinitiativen behaupten würden, dass neue Arten vorkommen, was einen eventuell in einer Dauerplanungsschleife halten würde. Normalerweise sollten zwischen Fauna-Gutachten und Genehmigungserteilung nicht mehr als fünf Jahre liegen, so Henrike Schröter. Oft aber reiche diese Zeit nicht mehr aus. Im Ergebnis würden die Gutachten häufig nicht mehr anerkannt und man müsse wieder von vorn beginnen. All dies habe natürlich auch Einfluss auf die Kosten. Auch ungeklärte Bewertungsmaßstäbe würden zu Problemen führen. So sei beispielsweise die Bewertung des signifikanten Tötungsrisikos bei Vogelarten ungeklärt. Man brauche verbindliche Kriterien, denn die Kritik an den Gutachten richte sich oft darauf, dass man mit der Bewertung nicht einverstanden sei. Anhand verschiedener Beispiele aus den Bundesländern führte sie abschließend an, wo ohne Begründung der Behörden leitfadenkonforme Gutachten zurückgewiesen wurden.

## **Block 2: Erfahrungen aus Fachdialogen auf Bundes- und Landesebene**

### **Ergebnisse des Fachdialogs in Hessen**

Ana Isabel Eichel, Consultant bei IFOK GmbH, hat den Fachdialog zur Qualitätssicherung naturschutzfachlicher Gutachten im Rahmen von Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen in Hessen maßgeblich mitgestaltet und dokumentiert. Dieser wurde unter dem Dach des „Bürgerforums Energieland Hessen“ (BFEH), welcher ein landesweites Angebot im Themengebiet Energiewende bereitstellt, ge-

führt. Für erforderlich gehalten wurde der Fachdialog, da Artenschutzgutachten landesweit schon häufig Thema bei kommunalen Veranstaltungen des BFEH waren und diese immer wieder in die Kritik der Öffentlichkeit gerieten, erläuterte Ana Isabel Eichler einfürend. Auch würden immer wieder Hinweise auf Defizite oder Mängel bei Gutachten, wie bspw. dem Einsatz von ungeeigneten Hilfskräften, an das Bürgerforum herangetragen und es herrsche Verunsicherung in der Öffentlichkeit und bei kommunalen Entscheidungsträgern.

Mit den Zielen, zu klären, ob die Kritik gerechtfertigt sei, um die Sichtweise der beteiligten Akteure und Institutionen zu erfassen und um mögliche Mängel und Optimierungsmaßnahmen zu identifizieren, wurde in Hessen schließlich der Fachdialog in einem vierstufigen Verfahren durchgeführt.

Zunächst erfolgten Interviews mit 17 Akteuren der Windbranche (u.a. Gutachter, Projektierer und Naturschutzvertreter), welche qualitativ ausgewertet wurden. Darauf aufbauend fanden Arbeitstreffen mit dem Regierungspräsidium Gießen zur Kommentierung aus Behördensicht statt. In einer akteursübergreifenden Veranstaltung erfolgte eine weitere Reflexion und Ergänzung der Ergebnisse, welche letztlich in einem abgestimmten Impulspapier veröffentlicht wurden.

Laut Ana Isabel Eichel wurde mit dem Fachdialog erstmals ein Austausch zwischen allen beteiligten Akteuren zu diesem Thema erreicht, der von allen Beteiligten sehr begrüßt wurde. Damit wurde ein Beitrag zur Versachlichung der Diskussion und zu einem gemeinsamen Verständnis geleistet. Vorkommen von Mängeln / Qualitätsunterschieden wurden von allen Zielgruppen bestätigt, das Vorkommen von sogenannten „Gefälligkeitsgutachten“ von allen Zielgruppen mehrheitlich verneint. Alle Akteure hätten Handlungsbedarf gesehen und gemeinsame Handlungsempfehlungen gegeben. Außerdem fand ein Abgleich mit der novellierten hessischen Kompensationsverordnung (Anlage 4) statt.

Diskussionsbedarf und Optimierungsmöglichkeiten wurde in fünf Handlungsfeldern identifiziert.

1. Methodische Standards, Hessischer Leitfaden
2. Anforderungen an die Gutachter (Qualifizierung, Fachkunde)
3. Beauftragungspraxis bei Gutachten (Stichwort: „Gefälligkeitsgutachten“, Neutralität)
4. Qualitätssicherung und Kontrolle durch Behörde
5. Kommunikation

Eine nähere Ausführung der Handlungsfelder sind im Impulspapier einsehbar.

Als Fazit aus dem Fachdialog fasste Ana Isabel Eichel abschließend zusammen, dass die Erstellung von Gutachten ein Prozess sei. Auch bei den besten Gutachtern kämen Nachfragen und Nachforderungen durch die Behörden vor. Kooperative Verfahrensführung und frühzeitige Abstimmungen zwischen Gutachter und Behörde würden die Qualität fördern. Bessere Kommunikation sorgte für mehr Effizienz und Verständnis. Trotz guter Vorgaben und methodisch korrekter Durchführungen könne es immer zu unterschiedlichen Gutachtenergebnissen kommen. Dialog und Transparenz förderte aber das Vertrauen. Wesentlich sei, dass das Gutachten am Ende des Genehmigungsverfahrens nach abschließender Prüfung durch die Behörde die erforderliche fachliche Qualität besitze. Mit Blick auf die Zukunft erläuterte sie außerdem, dass neue Entwicklungen bei der geplanten Fortschreibung des hessischen Artenschutzleitfadens Berücksichtigung finden sollten und der Prozess unter Einbindung eines breiten Expertenkreises erfolgen solle.

Die Ergebnisse des Fachdialogs sind im dem [Impulspapier](#) der Hessen Agentur (2018) zusammengefasst.

### **Verbesserung der Gutachtenqualität in Baden-Württemberg – work in progress**

Andrea Molkenhain-Keßler, Projektleiterin beim Dialogforum Erneuerbare Energien und Naturschutz für Windenergie und Netzausbau stellte den Anfang Januar 2019 noch laufenden Prozess der Erarbeitung einer abgestimmten Kriterienliste zur Verbesserung der Qualität von Artenschutzgutachten in Baden-Württemberg vor. Die Liste solle dabei als „Ehrenkodex“ verstanden werden und weise keine rechtliche Verbindlichkeit auf, erläuterte sie. Anlass des Prozesses sei ein stichprobenartiger Gutachten-Check der Landesverbände von BUND, NABU und LNV bezüglich der Erfüllung der LUBW-Vorgaben gewesen,

welcher Handlungsbedarf in dem Bereich verdeutlicht hatte.<sup>8</sup> Auch in Baden-Württemberg sei die Grundlage für den weiteren Prozess aus Experteninterviews (Vertreterinnen und Vertreter des ehrenamtlichen Naturschutzes, Genehmigungsbehörde, Höhere Naturschutzbehörde, Windbranche, Gutachter) gewonnen worden, welche ebenso von der IFOK GmbH durchgeführt wurden. Die Auswertung erfolgte anschließend durch das Dialogforum.

Als ursächlich für Mängel in Gutachten wurden im Rahmen der Interviews folgende Gründe identifiziert:

- **Finanziell:** Durch Preisdruck bei Gutachtenvergabe Angebote auf Minimalniveau, finanzielle Abhängigkeit vom Auftraggeber
- **Personell:** Auf Seiten der Gutachter und der Behörden
- **Fachlich:** Offene Punkte und Ermessensspielräume in den LUBW-Hinweisen
- **Akzeptanz und Vertrauen:** Umgang mit Beobachtungsdaten des ehrenamtlichen Naturschutzes führt z.T. zu mangelndem Vertrauen und Akzeptanz der Gutachten (z.T. Ignoranz oder missbräuchliche Verwendung der Daten)

Als nächster Arbeitsschritt hätten zwei Verbände-Workshops stattgefunden. Die Diskussionsergebnisse wurden anschließend in den Entwurf des Kriterienkatalogs eingearbeitet, was den Stand der Arbeit zum Zeitpunkt Januar 2019 entsprach.

Im Folgenden stellte Andrea Molkenthin-Keßler den Aufbau des Kataloges und die einzelnen Kriterien sowie Beispiele für die Ausführung dieser im Entwurf vor. Im Ausblick ging sie außerdem auf den noch ausstehenden Arbeitsprozess ein: so sollte ein weiterer Stakeholder-Workshop mit einem erweiterten Teilnehmerkreis im Februar 2019 und ein verbändeinternes Follow-up durchgeführt werden.

Die [Qualitätskriterien für Artenschutzgutachten](#) für die Praxis für gute Artenschutzgutachten wurden im Mai 2019 von BUND, BVDL, BWE-LV BW, LNV, NABU veröffentlicht.

### **Ergebnisse des Fachdialogs „Qualitätssicherung von Fledermausgutachten für die Planung und Genehmigung von WEA“**

Dr. Mathis Danelzik, Dialoggestalter beim Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE), hat den Fachdialog zur Qualitätssicherung von Fledermausgutachten durchgeführt. Zum Zeitpunkt des Workshops war der Fachdialog bereits abgeschlossen, die Ergebnisse allerdings noch nicht abschließend abgestimmt, so dass er diese nur auszugsweise und stichpunktartig präsentierte.

Einführend stellte er die Ausgangslage des Fachdialogs dar: Zum einen hätten Hinweise auf Qualitätsmängel bei Fledermausgutachten für Windenergieanlagen in Studien und Hintergrundgesprächen bestanden. Zum anderen wurden von unterschiedlichen Akteuren verschiedene Ursachen, Lösungsansätze und Stellenwerte benannt. In sechs Sitzungen sollten darauf aufbauend Problemfelder identifiziert, gemeinsame Nenner und Dissense herausgearbeitet und konsensuale Empfehlungen zur Qualitätssicherung erarbeitet werden. Der Teilnehmerkreis setzte sich dabei aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamts für Naturschutz (BfN), des Bundesverbands beruflicher Naturschutz (BBN), des Bundesverbands für Fledermauskunde (BVF), des Bundesverbands WindEnergie (BWE), der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA), der Bund Länder Initiative Windenergie (BLWE), des Deutschen Landkreistages (DLT), des Naturschutzbund Deutschland (NABU), der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) sowie mehreren Gästen, vor allem Gutachtern, zusammen.

In sechs Sitzungen wurden folgende Problemfelder identifiziert:

- Kompetenz und Kapazitätsherausforderungen von Behörden
- Qualifikation von Gutachtern und Gutachterinnen
- Inhaltliche und methodische Defizite in Gutachten
- Mangelnde Strukturen der Überprüfung von Qualität

---

<sup>8</sup> Siehe [Pressemeldung](#) vom BUND Landesverband Baden-Württemberg vom 7.9.2017

- Unabhängigkeit von Gutachtern

Auf dieser Grundlage wurden gemeinsam folgende Empfehlungen erarbeitet, welche Dr. Mathis Danelzig auszugsweise in seinem Vortrag darstellte:

- Naturschutzfachliche Empfehlungen
- Kompetenzen und Fortbildungen Behördenvertreter
- Kompetenzstellen
- Fortbildungen Gutachter

Letztlich führt er noch weitere Themen auf, die im Rahmen des Fachdialogs diskutiert, aber nicht in gemeinsame Empfehlungen eingegangen seien:

- Evaluationsstelle
- Qualitätsnachweise für Gutachter: Gütezeichengemeinschaft
- Auftragsvergabe durch Behörden

Die [Ergebnisse des Fachdialogs](#) wurden im Herbst 2019 vom KNE veröffentlicht.

### **Block 3: Qualifikation und Zertifizierung von Gutachtern**

#### **Ergebnisse des BfN geförderten Vorhabens „Qualifikation und Zertifizierung von Fachgutachtern“**

Angelika Wurzel, stellvertretende Geschäftsführerin Deutscher Rat für Landespflege, stellte die Ergebnisse des BfN geförderten Vorhabens „Qualifikation und Zertifizierung von Fachgutachtern“. Das Projekt wurde 2016 durchgeführt und lieferte für die Diskussionen zu dem Thema wichtige Grundlagen.

Anlass des Vorhabens war auch in diesem Fall dass an vorliegenden ökologischen Gutachten nicht selten Kritik geäußert werde, bspw. von Natur- und Umweltschutzverbänden oder der Wissenschaft, hinsichtlich der Qualifikation von Gutachter\*innen, dem nicht-beachten von Standards oder der unzureichenden Datenerfassung.

In dem Vorhaben wurde folgendes Vorgehen gewählt:

Zunächst erfolgte eine Zusammenstellung von Hintergrundmaterialien zu den Themenfeldern Gutachten, Qualität, Fort- und Weiterbildung durch verschiedene Institutionen, Standards, Berufsgrundsätze und Kodices, Möglichkeiten der Qualifizierung von Gutachter\*innen und Gutachtern und den Erfahrungen aus anderen Ländern. In Holland würde die Auswahl der Gutachter\*innen bspw. durch die Behörde stattfinden, erläuterte Angelika Wurzel. Darauf aufbauend wurden eine Umfrage im Berufsfeld Naturschutz und Landschaftspflege (Naturschutzbehörden, Freiberufler\*innen, Wissenschaftler\*innen, Vertreter\*innen von Natur- und Umweltschutzbehörden in Bund und Ländern) durchgeführt. Bei einem Arbeitstreffen mit Sachverständigen vom 1. bis 3. Juni 2016 an der Internationalen Naturschutzakademie Vilm wurden Impulsvorträge zu verschiedenen Aspekten (Ergebnisse der Umfrage, Qualität von Fledermausgutachten, Anforderungen an ökologische Gutachten, Zertifizierungsbeispiele, Methodenstandards) vorgetragen und Thesen und Empfehlungen für zukünftiges Vorgehen formuliert.

In ihrem Vortrag stellte Angelika Wurzel anfänglich mögliche Ursachen für unzureichende Gutachten dar, die in der Umfrage identifiziert wurden. Dazu gehören bspw. fehlende Weiterbildungsmöglichkeiten, geringer Bekanntheitsgrad von Standards oder eine ungünstige Datenlage. Darauf aufbauend erläuterte sie Merkmale, die für die Bewertung von Gutachten als wichtig herausgearbeitet wurden, wie bspw. eine objektive Betrachtung des Untersuchungsgegenstands oder die Anwendung des Standes des Wissens und geeigneter Methoden sowie die Beachtung entsprechender Standards. Sie führte weiterhin aus, über welche Kenntnisse und Fähigkeiten Gutachter\*innen verfügen sollten, um qualifizierte Gutachten erstellen zu können und welche Nachweise dafür erbracht werden sollten. Auch sie bemängelte in diesem Zusammenhang die unzureichende universitäre Ausbildung mit Blick auf die Vermittlung von Artenkenntnissen und verwies dabei auf die Notwendigkeit von Fort- und Weiterbildungen durch Berufsverbände, Bildungsakademien etc. Sie erläuterte, dass zahlreiche Berufsverbände Selbstverpflichtungen und vergleichbare Kodices formuliert hätten die bisher allerdings wenig bekannt seien. Gutachter\*innen / Sachverständige sollten ihrer Ansicht nach mit solchen Kodices verstärkt werben. Gleichzeitig seien Berufsverbände aber auch aufgefordert, Mitglieder, die sich nachweislich nicht daran halten, zu rügen und ggf. aus der Mitgliedschaft zu entlassen.

Wichtigste Voraussetzung für die Qualitätssicherung von Gutachten sei weiterhin eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Fachbehörden, Gutachter\*innen sowie Natur- und Umweltschutzverbänden, erläuterte Angelika Wurzel, und führte auf, wie dies erfolgen sollte. Dabei nannte sie bspw. eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, ein Scoping bei jedem Genehmigungsverfahren, eine fortlaufende Vermittlung / Abstimmung zwischen Fachbehörde und Gutachter\*innen und ausreichend personelle Ressourcen bei den Naturschutzverwaltungen.

Ferner wurden in dem Forschungsvorhaben Fachstandards, Arbeitshilfen und Leitfäden als geeignete Instrumente zur Qualitätssicherung identifiziert. Hier fehle es aber bislang an Standards und Empfehlungen zur Konfliktidentifizierung, für die Bewertung der Konflikte, für einheitliche Erfassungsmethoden etc. In diesem Kontext verwies sie darauf, dass Abweichungen von Standards im Einvernehmen mit der Genehmigungsbehörde aber auch begründet möglich sein müssten. Zum Abbau der bestehenden Defizite, insbesondere in den Bereichen Konfliktidentifizierung und Konfliktbewertung, sei weitere Forschung dringend nötig. Denkbar wäre, dass übergeordnete verbindliche Standards und Richtlinien zusammen mit dem Verein Deutscher Ingenieure (VDI) erarbeitet werden.

Mit Blick auf die Vergabe von Gutachten kamen die Forschungsnehmer\*innen zu dem Ergebnis, dass diese nicht vom Vorhabenträger sondern von unabhängigen Stellen oder den Genehmigungsbehörden vergeben werden sollten. Aufgaben und Inhalte von Gutachten durch den ausschreibenden Vorhabenträger / den Auftraggeber und die Fachbehörde fachlich exakt und präzise sein. Auch sollten die Bearbeitungszeiträume ausreichend bemessen und die Finanzierung auskömmlich sein.

Abschließend führte Angelika Wurzel noch die Vorteile (bspw. die Verbesserung der Qualität und Vergleichbarkeit von Gutachten) und Nachteile (bspw. die damit verbundenen Kosten) von Zertifizierungsmaßnahmen auf und nannte als mögliche Stellen zur Zertifizierung Architektenkammern, Naturschutzakademien, Anerkannte Weiterbildungseinrichtungen, Bundes- oder Landesministerien sowie Universitäten.

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens wurden 2017 vom Deutschen Rat für Landespflege e. V. (DRL) in einem [Endbericht](#) veröffentlicht.

### **Möglichkeiten und Grenzen der behördlichen Steuerung naturschutzfachlicher Gutachter**

Möglichkeiten und Grenzen der behördlichen Steuerung naturschutzfachlicher Gutachter hat Dr. Sebastian Helmes, Fachanwalt für Verwaltungsrecht bei Sterr-Kölln & Partner, im Rahmen des FA Wind Hintergrundpapiers „Rechtliche Anforderungen an ein Gütesiegel oder Prüfzeichen für die Planung von Windenergieanlagen“ bearbeitet.

In dem Hintergrundpapier wurden drei Forderungen diskutiert, zu denen er in seinem Vortrag jeweils die Vor- und Nachteile sowie die rechtliche Situation erläuterte:

#### **1. Beauftragung unmittelbar durch die Behörde**

Für die Beauftragung der Gutachter\*innen durch die Behörde spreche Dr. Sebastian Helmes zufolge, dass diese dadurch einen deutlich größeren Einfluss auf die Auswahl der Gutachter\*innen, den Inhalt des Gutachtens im Sinne von Methodik etc. (nicht im Sinne des Ergebnisses) ausüben könne und sogenannte „Gefälligkeitsgutachten“ dadurch ausgeschlossen würden. Dagegen spreche würde, dass der Behörde dadurch deutlich mehr Verantwortung auferlegt würde und bei einem fehlerhaften Gutachten Amtshaftungsansprüche ausgelöst werden könnten, was wiederum zu Folgeproblemen führen könne. Die rechtliche Situation sei in diesem Falle folgendermaßen: Derzeit sei in der 9. BImSchV ein ganz anderes Regime vorgesehen. Die primäre Verantwortung läge demnach beim Antragsteller und nur sekundäre Verantwortung bei der Genehmigungsbehörde. Fraglich sei, ob die Behörde dies „überspringen“ könne. Bislang sei in der Rechtsprechung nur geklärt, dass die Behörde nicht verpflichtet werden kann, ein eigenes Gutachten anstelle des Gutachters einzuholen. Nach Auffassung des Fachanwalts sei die Behörde auch nicht dazu berechtigt. Somit sei eine Beauftragung der Gutachter\*innen nach derzeitiger Rechtslage nur möglich, wenn der Antragsteller trotz Aufforderung kein (den Anforderungen genügendes) Gutachten vorgelegt hat.

#### **2. Staatliches Gütesiegel oder staatliche Empfehlungsliste**

Für ein staatliches Gütesiegel spreche Dr. Sebastian Helmes zufolge eine hohe faktische Steuerungswirkung und das Ausbleiben „böser Überraschungen“. Gleichwohl mache sich die Behörde auch in diesem Fall angreifbar. Ein Konflikt mit 9. BImSchV sei nicht gegeben, weil die Primärverantwortung für



die Gutachterausschüsse beim Vorhabenträger verbleibe. Allerdings könnte die Gutachtertätigkeit in diesem Fall „staatliche Nähe“ aufweisen, was verschiedene rechtliche Fragen aufwerfe. Würde eine solche gesetzliche Grundlage geschaffen, müsste weiterhin sichergestellt sein, dass die Auswahlkriterien diskriminierungsfrei, objektiv, sachbezogen und verhältnismäßig sind. Ein entsprechendes Gütesiegel oder eine Empfehlungsliste dürfe nur Faktoren, die die fachliche Kompetenz betreffen und objektiv messbar sind, enthalten.

### **3. Verbindliche inhaltliche Leitlinien**

Für verbindliche inhaltliche Leitlinien spreche dem Juristen zufolge eine bessere Steuerungswirkung, da diese unmittelbar auf die Gutachten bezogen seien. Wenn die Qualität der Gutachten (nicht der Gutachter\*innen) Kern der Kritik ist, läge diese Variante somit näher als die anderen beiden Vorschläge. Allerdings gäbe es auch in diesem Fall rechtliche und fachliche Unsicherheiten, was Dr. Sebastian Helmes anhand der aktuellen Rechtslage erläuterte. Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.10.2018 und der Forderung nach untergesetzlichen Maßstäben für die Beurteilung artenschutzrechtlicher Sachverhalte sei nun aber ein (vorläufiger) Schlusspunkt gesetzt worden. Damit seien inhaltliche Leitlinien rechtlich möglich und mittelfristig sogar verfassungsrechtlich geboten, schlussfolgerte er. Windenergieerlasse könnten dafür ein geeignetes Instrument darstellen.

Die vollständige Ausarbeitung ist nachzulesen im FA Wind Hintergrundpapier (2017) [Rechtliche Anforderungen an ein Gütesiegel oder Prüfzeichen für die Planung von Windenergieanlagen](#).

## **Block 4: Diskussion**

In der Abschlussdiskussion wurden die während des Tages gesammelten offenen Punkte sowie mögliche Lösungsansätze erneut beleuchtet und ergänzt (Abbildung 2). Das Thema „Scoping“ wurde bspw. nochmal diskutiert und dabei klargestellt, dass es sich hierbei um einen über die UVP rechtlich klar definierten Termin handle, bei dem der Rahmen des Untersuchungsumfangs festgelegt würde. Allerdings verliefen diese Treffen nicht immer sehr professionell, da bspw. nicht nur Befürworter eines Projektes teilnehmen würden, brachte die Vertreterin eines Projektentwicklers als Einwand und äußerte den Wunsch nach mehr Neutralität. Ein Vertreter eines Naturschutzverbandes führte in diesem Zusammenhang an, dass eine über das Scoping hinausgehende frühzeitige Einbindung in Verfahren wünschenswert wäre. Transparenz alleine führe allerdings nicht immer zu einer guten Qualität von Gutachten, setzte dem eine andere Projektentwicklerin entgegen.

Weiterhin wurde die Frage diskutiert, ob es von Gutachten aufgrund des zunehmenden Umfangs zwei Versionen bräuchte: eine ausführliche und eine leichter verständliche, zusammengefasste Version, die der Behörde die Arbeit erleichtere. Denkbar wäre ebenso, dass Gutachten anhand eines einheitlichen Schemas erstellt werden müssen oder dabei inhaltlichen Leitlinien gefolgt werden muss. Die Brandenburger „Checkliste“ wurde an dieser Stelle nochmal als ein Beispiel aufgeführt. Vor diesem Hintergrund wurde die Rolle von Leitfäden erneut thematisiert und in diesem Zusammenhang deren Aktualität, Verbindlichkeit und mögliche Spielräume diskutiert.

Hilfreich wäre ggf. die Einrichtung von Kompetenzstellen, wie bspw. in Baden-Württemberg, die bei problematischen Fragestellungen beratend zur Seite stehen. Auch der in Baden-Württemberg entwickelte Kriterien-Katalog wurde als mögliches Instrument zur Konfliktvermeidung als geeignet eingeschätzt. Bezüglich der Option, dass die Behörde einen „Projektmanager“ beauftragt, gab es Vorbehalte. Hier bedürfe es erstmal guter Beispiele.



Abbildung 2: Diskussionspunkte des Tages

Link zu den Vorträgen: <https://www.fachagentur-windenergie.de/services/veranstaltungen/archiv-workshop-artenschutzgutachten-08-01-2019/vortraege.html>