



Dokumentation der Diskussionsveranstaltung „Das „Helgoländer Papier 2015 – Rechtliche Einordnung und Implikationen für die Praxis“

Berlin, 12. November 2015

Einleitung

Die Vereinbarkeit von Artenschutz und dem Ausbau der Windenergienutzung erfordert eine Zusammenarbeit von Juristen und Anwendern des Artenschutzrechts mit Naturwissenschaftlern. Die Beurteilung, ob durch ein Vorhaben ein Konflikt mit dem Artenschutzrecht zu erwarten ist, erfordert an mehreren Stellen naturschutzfachliche Kenntnisse. Dies betrifft zunächst die grundsätzliche Frage, welche Arten überhaupt durch die Windenergienutzung betroffen sind und in welcher Weise; ferner Kenntnisse über Vorkommen, Habitatnutzung und Verhalten der potenziell betroffenen Arten.

In diesem Kontext hat die Länderarbeitsgemeinschaft der Staatlichen Vogelschutzwarten (LAG VSW) Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogel Lebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten veröffentlicht. Der Umgang mit diesen Abstandsempfehlungen war jedoch sehr unterschiedlich und führte zu Rechtsunsicherheit, ob und inwieweit das Dokument eine Bindungswirkung entfalte.

Aus diesem Grund hat die Fachagentur Windenergie an Land ein Rechtsgutachten zur Einordnung der „Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogel Lebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten – Gutachterliche Stellungnahme zur rechtlichen Bedeutung des Helgoländer Papiers der Länderarbeitsgemeinschaft der Staatlichen Vogelschutzwarten (LAG VSW 2015)“ in Auftrag gegeben. Das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Sabine Schlacke und Ass. iur. Daniel Schnittker wurde am 12. November 2015 im Rahmen einer Diskussionsveranstaltung in Berlin vorgestellt. Im Anschluss diskutierten Experten aus verschiedenen Bereichen über die rechtliche Einordnung und die praktischen Implikationen des Helgoländer Papiers (HP).

Die Referenten

Einleitend referierte Dr. Stefan Jaehne von der Staatlichen Vogelschutzwarte Seebach zum Hintergrund und der Entstehung des Helgoländer Papiers 2015. Daraufhin stellte Prof. Dr. Sabine Schlacke das von ihr in Zusammenarbeit mit Daniel Schnittker erstellte Rechtsgutachten vor.

Für die Diskussion waren zudem Bernhard Bögelein, juwi Energieprojekte GmbH, Iris Otto für das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, Michael Stellet vom Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume in Schleswig Holstein und Magnus Wessel für den Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) eingeladen.

Diskussion

Anschließend an die Fachvorträge wurde zunächst über Begrifflichkeiten diskutiert. Prof. Schlacke erläuterte, dass das Helgoländer Papier aus ihrer Sicht weder den Charakter eines antizipierten Sachverständigen Gutachtens noch einer Fachkonvention im verwaltungsrechtlichen Sinne hat. Es stelle vielmehr einen rechtlich nicht definierten naturschutzfachlichen Beitrag dar, der im Rahmen der artenschutzrechtlichen Prüfung zu berücksichtigen ist. Die Kontroverse zu der Frage, ob das HP 2015 eine Fachkonvention darstelle, schien mehr von einem unterschiedlichen Verständnis des Begriffes geprägt als von den (auch vorhandenen) abweichenden Meinungen zur wissenschaftlichen Qualität des Papiers.

Vielmehr kristallisierte sich in der Debatte heraus, dass das HP inhaltlich nicht geeignet ist, einen Eingriff in das Artenschutzrecht verbindlich festzustellen und eine Einzelfallprüfung entfallen zu lassen, da es Radian beschreibt, in denen Eingriffe wahrscheinlicher oder weniger wahrscheinlich sind sowie Arten definiert, welche durch die Windenergienutzung betroffen sein können. Das HP macht daher die naturschutzfachliche Einschätzungsprerogative der Genehmigungsbehörde nicht obsolet.



Foto: FA Wind, 2015

Hier verdeutlichte sich eine grundlegende Schwierigkeit im Umgang mit dem Artenschutzrecht aus Sicht der Verwaltung, die Dynamik der Arten und den steten Erkenntnisgewinn berücksichtigen zu müssen. Hierzu bestand auf dem Podium Einigkeit, dass fest normierte Grenzwerte dem Artenschutz nicht gerecht werden. Ferner waren die eingeladenen Referenten übereinstimmend der Meinung, dass länderspezifische Leitfäden, welche die unterschiedliche Nutzung verschiedener Landschaftstypen berücksichtigen, sinnvoll sind.

Eine große Unklarheit besteht darüber, wie im Einzelfall ein artenschutzrechtlicher Eingriff – insbesondere ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko – zu bestimmen ist. Hierbei geht die Verwaltungspraxis stark auseinander. Dafür Methoden und Kriterien zu beschreiben wäre ein nächster sinnvoller Schritt, um den praktischen Umgang mit dem Artenschutzrecht zu verbessern und zu vereinheitlichen.

Aus der Diskussion um das HP 2015 lässt sich lernen, dass ein solches Dokument in einem möglichst transparenten Verfahren unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure erstellt werden sollte. Denkbar wäre die Einberufung einer Fachkommission oder ein vergleichbares Instrument, welches den möglichen Ergebnissen bereits im Vorfeld eine gewisse demokratische Legitimation geben könnte. Ein langer, streitiger Prozess wie um das HP 2015 sollte in Zukunft jedenfalls vermieden werden.

Fazit und Ausblick

Die gesetzlichen Ziele des Klima- und Artenschutz müssen in Einklang gebracht werden. Die Standortwahl ist – neben anderen Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen – eines der wichtigsten Mittel, um bestimmte Artenschutzkonflikte zu reduzieren.

Wenngleich Artenschutz sowohl auf Planungs- als auch auf Genehmigungsebene zu berücksichtigen ist, ist bei den Anforderungen zu differenzieren. Artenschutzkonflikte sind auf Planungsebene zu berücksichtigen, soweit bereits absehbar ist, dass sie der Vollziehbarkeit der planerischen Festsetzung entgegenstehen. Auf Genehmigungsebene ist derzeit keine Entbehrlichkeit der Einzelfallprüfung absehbar. Hierbei dreht sich die Diskussion um die Reichweite der naturschutzfachlichen Einschätzungsprerogative. Bezüglich der Feststellung eines signifikanten Tötungsrisikos im Einzelfall ist die Verwendung von Abstandsempfehlungen problematisch, da das Heranziehen pauschaler Abstände dem Sinn der Einzelfallprüfung widerspricht. Dieses Problem verstärkt sich, wenn die Länder diesbezüglich Vorgaben machen, welche zwar nicht rechtsverbindlich sind, aber behördeninterne Wirkungen entfalten.

Für die Zukunft ist es daher insbesondere sinnvoll, Methoden und Kriterien herauszuarbeiten, nach denen die Eingriffsprüfung zu erfolgen hat. Dies sollte bestenfalls in einem vorab festgelegten und transparenten Verfahren erfolgen, das verschiedene Akteure einbindet, sich jedoch an wissenschaftlichen Standards und Erkenntnissen orientiert.