

Gemeinsames Forderungspapier zu den Haushaltsberatungen für den Doppelhaushalt 2023/24 in Baden-Württemberg

Stand: 3/2022

Artenhilfsprogramme als Voraussetzung für eine beschleunigte Energiewende

Baden-Württemberg muss mit 15 Millionen Euro an Eigenmitteln rechnen

Zusammenfassung für schnelle Leser*innen

- Der Ausbau von Wind- und Solarenergie soll beschleunigt werden. Hierfür sollen auf zwei Prozent der Landesfläche Vorranggebiete für Wind- und Solarenergie ausgewiesen werden.
- Um Konflikte mit dem Artenschutz zu reduzieren, soll nach dem Willen von Bundes- und Landesregierung zunehmend das Instrument der artenschutzrechtlichen Ausnahme genehmigung genutzt werden.
- Eine der rechtlichen Voraussetzungen hierfür ist, dass sich der Erhaltungszustand der Populationen betroffener Arten nicht verschlechtert (vgl. BNatschG § 45).
- Für die rechtssichere Anwendung der artenschutzrechtlichen Ausnahme ist es daher notwendig, den Bestand der betroffenen Arten über ein systematisches Monitoring zu beobachten und über vorsorgende Artenhilfsprogramme (AHPs) dafür Sorge zu tragen, dass sich ihre Populationen auch bei einem verstärkten Ausbau der Wind- und Solarenergie, trotz der damit verbundenen Inkaufnahme von Individuenverlusten, nicht verschlechtert.
- Um bereits Wirksamkeit zu entfalten, wenn der Ausbau der Wind- und Solarenergie im Land wieder Fahrt aufgenommen hat, ist es notwendig, schon jetzt in die Umsetzung der AHPs und das begleitende Monitoring zu investieren.
- Mittelfristig ist mit Kosten von 20 bis 30 Millionen Euro pro Jahr für die Umsetzung der AHPs zu rechnen. Die Finanzierung der AHPs wird sich aus verschiedenen Quellen zusammensetzen (Landes-, Bundes- und EU-Mittel, Ausgleichsgelder, Projektmittel). Den Grundstock muss das Land jedoch aus dem eigenen Haushalt bewältigen.
- Für diesen Grundstock sind bereits im Doppelhaushalt 2023/2024 pro Jahr 15 Millionen Euro zusätzliche Haushaltsmittel für Personal und Maßnahmen in den Ressortzuständigkeiten der Umwelt-, Forst- und Landwirtschaftsverwaltung vorzusehen.

Ausgangslage

Mit dem Koalitionsvertrag „Jetzt für morgen“ und dem neuen Klimaschutzgesetz (KSG) haben Grüne und CDU in Baden-Württemberg wichtige Landmarken gesetzt. Bis 2030 soll der Treibhausgasausstoß des Landes um mindestens 65 Prozent reduziert und bis 2040 die Netto-Treibhausgasneutralität erreicht sein (KSG, § 4). Um diese Ziele zu schaffen, ist es notwendig, den Ausbau der erneuerbaren Energien deutlich zu beschleunigen. Die Landesregierung hat deshalb das Ziel ausgegeben, in den nächsten Jahren etwa 1.000 zusätzliche Windräder zu errichten. In den Regionalplänen sollen zwei Prozent der Landesfläche als Vorranggebiete für Wind- und Solarenergie definiert werden. Eine ressortübergreifende Task Force erarbeitet derzeit Vorschläge, um die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren mindestens zu halbieren.

Beschleunigter Ausbau braucht Rechtssicherheit im Artenschutz

NABU, BUND und LNV in Baden-Württemberg unterstützen die Ziele für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien. Natur- und Artenschutz dürfen dabei nicht unter den Tisch fallen. Im Gegenteil: Eine Beschleunigung funktioniert nur, wenn der Artenschwund dadurch nicht weiter verstärkt wird und juristische Fragen des Artenschutzes rechtssicher geklärt sind. Andernfalls drohen langwierige Gerichtsverfahren. Um diese Rechtssicherheit herzustellen, möchte die Landesregierung – wie auch der Bund – in Zukunft verstärkt auf das Instrument der artenschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung setzen (vgl. Auftrag an die Task Force; Koalitionsvertrag der Bundesregierung; Eröffnungsbilanz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz). Das von der Rechtsprechung auf Individuen bezogene Tötungsverbot des § 44 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), also zum Beispiel der potenzielle Verlust eines einzelnen Rotmilans an einer Windkraftanlage, wäre damit kein Ausschlusskriterium mehr für die Genehmigung einer Windkraftanlage. Vielmehr stünde die Nichtverschlechterung der Gesamtpopulation der Art im Vordergrund.

Günstiger Erhaltungszustand windenergiesensibler Arten als Maßstab

Für die rechtssichere Anwendung der artenschutzrechtlichen Ausnahme ist es erforderlich, dass sich der Erhaltungszustand der betroffenen Art, für die eine Ausnahme erteilt wird, nicht verschlechtert (vgl. BNatSchG § 45). Sowohl juristisch als auch fachlich funktioniert die artenschutzrechtliche Ausnahme also nur, wenn im Gegenzug zum beschleunigten Ausbau der Windenergie schon vor dem Bau neuer Anlagen mit Schutz- und Fördermaßnahmen für windenergiesensible Arten begonnen wird. Begleitend muss ein systematisches Monitoring erfolgen, mit dem die Populationstrends regelmäßig überprüft und die Maßnahmen bei Bedarf umgehend nachjustiert werden.

Artenhilfsprogramme als Schlüssel zum Erfolg

Sowohl die großen Umweltverbände auf Bundesebene (NABU, BUND, WWF, Greenpeace und weitere) als auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) fordern die Umsetzung von sogenannten Artenhilfsprogrammen, damit sich der Erhaltungszustand von Fledermaus- und Vogelarten durch den Ausbau der Wind- und Solarenergie nicht verschlechtert, sondern im besten Fall sogar verbessert. Auch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung finden sich an mehreren Stellen Aussagen zur Bedeutung von Artenhilfsprogrammen (vgl. KoaV der Ampel S. 37). Erste Überlegungen dazu hatten NABU-Präsident Jörg-Andreas Krüger und der heutige Wirtschafts- und Klimaschutzminister Robert Habeck mit gemeinsamen Maßnahmenvorschlägen für einen beschleunigten Windenergieausbau bereits im Dezember 2020 angestellt¹.

¹<https://www.NABU.de/news/2020/12/29061.html>

Umsetzung in Baden-Württemberg duldet keinen Aufschub

Wenn Baden-Württemberg beim Ausbau der Wind- und Solarenergie schnell vorankommen möchte, müssen im Doppelhaushalt 2023/2024 ausreichende Mittel zur Konzeptionierung und Umsetzung von Artenhilfsprogrammen zur Verfügung gestellt werden. Sowohl gegenüber der EU-Kommission als auch gegenüber Verwaltungsgerichten im Inland werden Genehmigungen, die sich auf die artenschutzrechtliche Ausnahme stützen, nur Bestand haben, wenn solche Artenhilfsprogramme im Sinne von „aufeinander abgestimmten vorbeugenden Schutzmaßnahmen“ (vgl. BNatschG § 38) sowie das begleitende Monitoring bereits in Kraft sind, wenn die Ausnahmegenehmigungen erteilt werden. Auch wenn der Bund in Aussicht stellt, größere Geldsummen zur Verfügung zu stellen, bleibt die Umsetzung des Artenschutzes doch Ländersache. Baden-Württemberg muss jetzt mit den Schutzmaßnahmen beginnen, um vorbereitet zu sein, wenn die große Ausbauwelle bei der Windenergie und auch bei der Freiflächen-Photovoltaik (FF-PV) inklusive Agri-Photovoltaik anläuft. Mittel des Bundes und ggf. auch Mittel aus Ausgleichszahlungen der Vorhabenträger können dann zusätzlich und in Zukunft eingesetzt werden.

Was ist zu tun?

Für die von der Windenergie und – in geringerem Umfang – auch von der FF-PV betroffenen Arten sind bis Mitte 2023 Artenhilfsprogramme aufzustellen und für eine Umsetzung ab 2024 mit ausreichend Personal und Sachmitteln auszustatten. Bei der Windenergie geht es um AHP für kollisions- und störungsempfindliche Arten, bei der Solarenergie vor allem um AHP für die Bodenbrüterarten unter den Feldvögeln, die von der Kulissenwirkung von FF-PV negativ betroffen sein können (siehe nicht abschließende Liste in der Tabelle auf der Folgeseite).

Mit Blick auf die unterschiedlichen Artengruppen sind drei Artenhilfsprogramme notwendig:

- 1. Artenhilfsprogramm für windenergiesensible Vogelarten**
- 2. Artenhilfsprogramm für windenergiesensible Fledermausarten**
- 3. Artenhilfsprogramm für Vogelarten des Offenlandes (FF-PV)
in Verbindung mit dem geplanten Bodenbrüterprogramm (KoaV, S. 31)**

Tabelle: Überblick über Artengruppen, Arten (Auswahl), AHPs

| | AHP für windenergie-sensible Vogelarten* | AHP für windenergie-sensible Fledermausarten* | AHP für Vogelarten des Offenlandes (FF-PV)* |
|--|--|---|---|
| Maßnahmen vorwiegend im Wald | | | |
| 1 | Auerhuhn (Aktionsplan vorhanden, ausreichende finanzielle Ausstattung des Maßnahmenplans 2022-2027 erforderlich) | Kleiner Abendsegler | |
| 2 | Schwarzstorch | Abendsegler | |
| 3 | Wespenbussard | Mopsfledermaus | |
| 4 | | Brandtfledermaus | |
| 5 | | Bechsteinfledermaus | |
| 6 | | Nymphenfledermaus | |
| 7 | | Breitflügelfledermaus | |
| 8 | | Nordfledermaus | |
| 9 | | Mückenfledermaus | |
| 10 | | Fransenfledermaus | |
| 11 | | Wasserfledermaus | |
| 12 | | Braunes Langohr | |
| Maßnahmen vorwiegend in der Kulturlandschaft / im Offenland | | | |
| 1 | Baumfalke** | | Kiebitz |
| 2 | Rotmilan** | | Rebhuhn |
| 3 | Schwarzmilan** | | |
| 4 | Wanderfalke | | |

* Liste der hier genannten Arten ist nicht abschließend.

** Maßnahmen auch im Wald erforderlich

Die notwendige Finanzierung und Umsetzung

Die Entwicklung, dauerhafte Finanzierung und Umsetzung landesweiter Artenhilfsprogramme (AHPs) soll sicherstellen, dass sich der Erhaltungszustand betroffener Fledermaus- und Vogelarten durch den Ausbau der Windenergie und der FF-PV nicht verschlechtert. Weil der Erhaltungszustand einer Art auf der Ebene der biogeographischen Regionen betrachtet wird, müssen die Programme sowohl auf Landesebene zentral koordiniert als auch mit angrenzenden Bundesländern abgestimmt und dann regional und lokal umgesetzt werden. Hierfür ist eine Stärkung der Strukturen auf allen drei Verwaltungsebenen erforderlich:

- **Landesebene:** Im Umweltministerium und bei der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW) braucht es zentrale Ansprechpartner*innen für die Artenhilfsprogramme. Hier werden die Programme konzeptioniert und mit den unterschiedlichen Fördertöpfen (EU, Bund, Land, Ausgleichsmittel, Betreuung von landesweiten Naturschutzprojekten in freier Trägerschaft) abgestimmt und das Monitoring beauftragt. Die Koordination mit den angrenzenden Bundesländern sowie die Verzahnung der Schutzmaßnahmen mit den vorhandenen Förderprogrammen (z. B. Förderprogramm für Agrarumwelt, Klimaschutz und Tierwohl (FAKT), Landschaftspflegeleitlinie (LPR), Förderrichtlinie Nachhaltige Waldwirtschaft) ist erforderlich.
- **Regierungspräsidien:** Bei den Regierungspräsidien ist zusätzliches Personal notwendig. Dieses soll die Landschaftserhaltungsverbände (LEVs) beraten und beauftragen, regionale Maßnahmen bündeln, Großprojekte aus Mitteln der EU oder des Bundes betreuen und Anträge auf Ausnahmegenehmigungen beurteilen und ggf. erteilen.
- **Landkreise:** Für die praktische Umsetzung vor Ort und den Dialog mit Landnutzer*innen kommt den Landratsämtern, und hier insbesondere den LEVs, eine besondere Rolle zu. Sie wirken als Transmissionsriemen, Multiplikatoren und Botschafter und schließen mit den Landnutzer*innen und Eigentümer*innen bei Bedarf konkrete Verträge ab.

Infokasten: Maßnahmen-Beispiele

In den Artenhilfsprogrammen werden Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der betroffenen Arten gebündelt. Typische Maßnahmen zur Förderung von Fledermäusen sind z. B. die Verbesserung von Habitatstrukturen im Wald, der Schutz alter naturnaher Laubwälder, die Sicherung von Sommer- und Winterquartieren, die Erhaltung von Streuobstwiesen oder die Anlage von mehrjährigen insektenfreundlichen Blühbrachen in der Landwirtschaft. Auch die bessere Ausbildung und Vernetzung von ehrenamtlichen Quartierbetreuer*innen, die sich um die Qualität und Dauerhaftigkeit von Fledermausquartieren kümmern und sich beim Monitoring beteiligen, gehört dazu.

Windenergiesensible Vogelarten wie Rotmilan, Wespenbussard oder Schwarzstorch profitieren von Horstschutzzonen im Wald sowie von einer insekten- und damit auch vogelfreundlichen Acker- und Grünlandbewirtschaftung. Diese geht in der Regel mit Mehraufwand und Ertragseinbußen für die landwirtschaftlichen Betriebe einher. Daher bedarf es neben dem finanziellen Ausgleich auch finanzieller Anreize für Landwirt*innen, um sich an den Programmen zu beteiligen. Naturschutz als Dienstleistung für die Gesellschaft muss sich für die Landnutzer*innen auch betriebswirtschaftlich lohnen.

Systematisches Monitoring als Erfolgskontrolle

Um den Erfolg der Artenhilfsprogramme zu kontrollieren, ist ein landesweites, systematisches Monitoring windenergiesensibler Vogel- und Fledermausarten notwendig. Ein solches Monitoring existiert bereits für Rotmilan, Schwarzmilan und Wespenbussard. Es wird landesweit von hauptamtlichen Kräften der Landesverwaltung koordiniert und profitiert in erheblichem Umfang von der Zuarbeit aus dem ehrenamtlichen Naturschutz. Für die Fledermäuse befindet sich ein solches Monitoring noch im Aufbau. Automatische Mechanismen zur Nachjustierung bei den Schutzmaßnahmen müssen für den Fall definiert werden, dass sich die Bestände von Arten verschlechtern. Das systematische Monitoring umfasst sowohl die Bestandskontrolle als auch die Habitatqualität in den Maßnahmenflächen.

Finanzierung im Doppelhaushalt 2023/2024 sicherstellen

Artenhilfsprogramme brauchen ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen, um zu wirken. Sie sind eine wichtige Voraussetzung für eine gelingende und rechtssichere Energiewende. Der Finanzbedarf entwickelt sich mit der Umsetzung: Zum Start muss für Konzipierung und Etablierung der AHPs in 2023 mit einem Bedarf von mindestens zwei Millionen Euro gerechnet werden. Hinzu kommen bei Umsetzungsbeginn in der Fläche ab 2024 10 bis 15 Millionen Euro und im weiteren Verlauf bis zu 30 Millionen Euro. Aus Landesmitteln müssen dabei die strukturellen Aufgaben (Personal, Monitoring, Koordination) sowie ein Grundstock für Maßnahmen finanziert werden. Durch weitere Finanzierungsquellen (z. B. EU-Mittel, Bundesmittel, Ausgleichszahlungen, Abgaben) kann die Maßnahmenumsetzung flankiert und aufgestockt werden. Mit dem fortschreitenden Ausbau der erneuerbaren Energien kann der Finanzierungsbedarf für Maßnahmen – je nach Bestandsentwicklung der betroffenen Arten – weiter wachsen. Sinnvoll ist in jedem Fall eine enge inhaltliche Verzahnung der Artenhilfsprogramme mit bereits existierenden Programmen und Förderungen (z. B. Förderprogramm für Agrarumwelt, Klimaschutz und Tierwohl (FAKT), Landschaftspflegerichtlinie (LPR), Arten- und Biotopschutzprogramm (ASP), Mittel aus Ausgleichs- und Ersatzzahlungen sowie aus der Waldausgleichsabgabe).

Da die Umsetzung der Artenhilfsprogramme nicht allein in den Zuständigkeitsbereich der Umwelt- und Naturschutzverwaltung fällt, sondern auch den der Landwirtschafts- und Forstverwaltung berührt, sind die Mittel entlang der jeweiligen Zuständigkeiten und Kompetenzen einzusetzen. Maßnahmen wie der Schutz von Greifvogelhorsten oder die Verbesserung der Habitatstrukturen von Fledermäusen finden überwiegend im Wald statt. Die Grafik gibt einen schematischen Überblick über die veranschlagten Summen.

Abbildung: Schematische Darstellung der Finanzierung von Artenhilfsprogrammen

