

# Naturschutz und Energiewende vereinbaren

Der Ausbau der Windenergie an Land ist in Deutschland mehr oder weniger zum Erliegen gekommen: 2019<sup>1</sup> wurden in Deutschland (nur) 325 Windenergieanlagen an Land mit insgesamt 1.078 Megawatt (MW) errichtet. Berücksichtigt man den stattfindenden Rückbau von Windenergieanlagen im gleichen Zeitraum (82 Anlagen mit 97 MW), so ergibt sich für das zurückliegende Jahr ein Netto-Zubau von 243 Windenergieanlagen mit 981 MW. Viel zu wenig, wenn man die Ausbauziele für das Jahr 2030 erreichen will. Erforderlich wäre jährlich ein Zubau von circa 4 Gigawatt.<sup>2</sup>

Wo liegen die Hemmnisse, wer ist schuld? Im Gegensatz zur medialen Präsenz des Themas ist der Naturschutz nicht das zentrale Hemmnis der Energiewende. Der dramatische Stillstand und Rückstand beim Ausbau der Windenergie hat seine gravierenden Ursachen vor allem in zahlreichen Unwägbarkeiten bei Planung, Genehmigung und Finanzierung von Vorhaben und in langwierigen investitionsabschreckenden gerichtlichen Auseinandersetzungen, in den Auswirkungen geänderter EEG-Ausschreibungsmodalitäten, in unklaren und ungünstigen Rahmenbedingungen (wie z. B. den Abstandsregelungen zu Wohnbebauungen), in unzureichender bzw. nicht zum Ende kommender Regionalplanung, in fehlendem Personal in den Genehmigungsbehörden oder aber auch in Restriktionen zur Flugsicherung.

Gleichwohl ist mein Petitum klar und deutlich: Auch der Naturschutz kann und muss den einen oder den anderen Beitrag zur Beschleunigung der Energiewende leisten. Der Naturschutz hat eine rechtlich durchaus starke Absicherung, viele Bürgerinitiativen berufen sich deshalb gerne auf ihn. Er hat insofern aber auch die Verantwortung, sich immer zu hinterfragen, wie auch er zum Erfolg der Energiewende beitragen kann und muss, und er tut das auch.<sup>3</sup>

## Wir informieren, beraten und vermitteln vor Ort

Das Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende<sup>4</sup> (KNE) unterstützt eine *naturverträgliche* Energiewende. Es trägt zur Versachlichung von Debatten über den Naturschutz in der Energiewende bei und es hilft, bei der Umsetzung der Energiewende Konflikte mit dem Natur-, Arten- und Landschaftsschutz zu vermeiden. Unsere Stärke und Einzigartigkeit rühren daher, dass wir unabhängig und neutral agieren. Wir arbeiten mit allen Akteuren der Energiewende gleichermaßen vertrauensvoll und auf Augenhöhe zusammen.

Von Dr. Torsten Raynal-Ehrke, Berlin

Treten beim Ausbau der erneuerbaren Energien Naturschutzkonflikte auf, stellt das KNE den Beteiligten aktuelle Fachinformationen zur Verfügung, organisiert den kollegialen Fachaustausch und vermittelt zwischen den Akteuren vor Ort. Wer (im weitesten Sinne) naturschutzfachliche Fragen im Zusammenhang mit Planung, Genehmigung, Bau und Betrieb von Erneuerbare-Energie-Anlagen hat, wird von uns fundiert informiert, und wir beraten, wie die Konflikte – vorzugsweise in Zusammenarbeit mit dazu eingerichteten Institutionen des jeweiligen Bundeslandes – bearbeitet und gelöst werden können. Für Moderationen und ggf. erforderliche Mediationen vermitteln wir professionelle Mediatoren, die von uns speziell fortgebildet wurden.

## Wie sieht das konkret aus? Beispiele aus der Praxis

### Dialog und Zusammenarbeit

Wir bereiten auch wichtige aktuelle Fachthemen auf und organisieren dann hierzu den Diskurs – zum Teil öffentlich, in einer Vielzahl von Fällen aber auch im geschützten Raum. Die offene Aussprache jenseits von „Schaufensterreden“ wird sehr geschätzt. Kontrahenten des öffentlichen Raums können so im direkten Gespräch in einen moderierten Fachdialog treten und Klartext reden, Probleme diskutieren und – wenn es gut läuft – an gemeinsam getragenen Lösungen arbeiten. In diesem Sinne ist unser Kompetenzzentrum auch ein Dialogzentrum. Das KNE hat bisher zwei große drittmittelfinanzierte Fachdialoge abgeschlossen.

### KNE-Fachdialoge

Einen ersten Impuls für einen Fachdialog zum Thema Windenergieausbau und Welterbe setzte die Deutsche UNESCO-Kommission, die sich mit dieser Problematik an das KNE wandte. So bearbeitete dieser Dialog die Frage zur Vereinbarkeit von Windenergieausbau und UNESCO-Welterbestätten in Deutschland. In Bezug auf die Bewertung der Beeinträchtigung, die geplante Wind- und andere Energieanlagen für eine Stätte des Welterbes darstellen, kommt es immer wieder zu widerstreitenden Einschätzungen. Deshalb eröffnete der Fachdialog, wie die daraus resultierende Planungsunsicherheit beseitigt werden könnte. In dem vom KNE moderierten Fachdialog erarbeiteten die Teilnehmer gemeinsam drei Empfehlungen: Die

Verbesserung von Kommunikationsstrukturen; klarere Aussagen dazu, welche wertgebenden Aspekte und Strukturen die jeweilige Welterbestätte eigentlich ausmachen, und die Entwicklung von Standards für sachgemäße Visualisierungen von Windenergieanlagen.

Die Empfehlungen sowie die Darlegung des Arbeitsprozesses wurden ebenfalls veröffentlicht.<sup>5</sup>

Der zweite Fachdialog „Qualitätssicherung von Fledermausgutachten für die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen“ beschäftigte sich mit den Möglichkeiten, die Qualität von Fledermausgutachten, die in Planungs- und Genehmigungsverfahren beizubringen sind, sicherzustellen. Damit wurde auf Zweifel daran reagiert, dass diese Qualität immer gegeben sei. Insbesondere die Vertreter der Behörden und des Naturschutzes sahen in Bezug auf die Qualität dieser Gutachten Verständigungs- und Handlungsbedarf. Für die Betroffenen eine hochemotionale Angelegenheit, die wir jedoch in unserem Format in produktive Bahnen lenken konnten. Sicherlich, ein (zeit-)aufwändiges Verfahren für alle Beteiligten, aber es lohnt sich, wenn sich alle relevanten Akteure darauf einlassen. Als Ergebnisse kristallisierten sich schließlich drei Empfehlungen heraus: die Weiterentwicklung der naturschutzfachlichen Leitfäden der Länder, ein adäquates Fortbildungssystem, das die fortlaufende Qualifizierung der Behördenmitarbeiter sicherstellt und die Sicherstellung einer kontinuierlichen Qualifizierung von Gutachtern.

Diese Empfehlungen sowie die Darlegung des Arbeitsprozesses wurden ebenfalls veröffentlicht.<sup>6</sup>

Die Energiewende – das ist meine feste Überzeugung – braucht insgesamt mehr Offenheit für Gespräch, Austausch und Dialog. Insofern begrüße ich es sehr, dass sich die neuen Landesregierungen in Bran-

<sup>1</sup> Vgl. Deutsche WindGuard (im Auftrag von BWE und VDMA), Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland. ([www.windguard.de](http://www.windguard.de)), 2019.

<sup>2</sup> Siehe Oei, Pao-Yu et al., Erneuerbare Energien als Schlüssel für das Erreichen der Klimaschutzziele im Stromsektor; in DIW Berlin (2019), Politikberatung kompakt 133.

<sup>3</sup> Siehe BUND, DUH, DNR, Germanwatch, Greenpeace, NABU und WWF, Thesenpapier zum naturverträglichen Ausbau der Windenergie, 2020.

<sup>4</sup> Träger der KNE GmbH ist die Umweltstiftung Michael Otto in Hamburg, die aus dem Haushalt des Bundesumweltministeriums finanzielle Mittel für den Unterhalt des Kompetenzzentrums erhält.

<sup>5</sup> Siehe <https://www.naturschutz-energiewende.de/aktuelles/windenergie-und-welterbe-sind-vereinbar-kne-legt-empfehlungen-des-fachdialogs-vor/>.

<sup>6</sup> Siehe <https://www.naturschutz-energiewende.de/aktuelles/qualitaetssicherung-von-fledermausgutachten-kne-legt-empfehlungen-des-fachdialogs-vor/>.

denburg und Sachsen entschieden haben, in ihren Ländern Dialog- und Servicestellen für die Energiewende aufzubauen. Das lohnt sich auf jeden Fall, wenn eine gute Zusammenarbeit mit allen Akteursgruppen, insbesondere mit den Regionalen Planungsgemeinschaften und den Kommunen zustande kommt.

## *Moderation und Mediation von Konflikten*

Erfolgreich sind insbesondere moderierte Austauschgespräche etwa in Form einer Bürgerinformationsveranstaltung. Hier stehen auch, aber nicht nur Naturschutzfragen zur Diskussion.

Bspw. ging es in einer kleinen Gemeinde um die Entwicklung eines Windparks mit fünf Windenergieanlagen. Die Gemeinde wollte gemeinsam mit dem Projektierer die Bürger zum Planungsstand informieren. Eine vom KNE vermittelte Moderation ermöglichte einen konstruktiven und vertrauensbildenden Austausch zwischen den Beteiligten.

In einem anderen Fall standen offene Konflikte zwischen Befürwortern und Gegnern einer Gemeinde bei der geplanten Erweiterung eines Windparks im Raum. So befürchteten die Gegner u. a. Eingriffe in die Natur und das Landschaftsbild. Im Rahmen einer längerfristigen Konfliktmediation konnten Vereinbarungen getroffen werden, die für alle Beteiligten tragbar sind.

Zukünftig wird unser Augenmerk verstärkt auf der Vermeidung von Konflikten liegen. Bereits jetzt werden Konfliktsituationen antizipiert, die mit einem massiven Ausbau der Photovoltaik entstehen können. Kluge und frühzeitige Einbindung aller Akteure in die Planungsprozesse verhindert zwar nicht immer den Streit, aber sie beugt Eskalationen vor und verbessert die Planungssicherheit.

## *Vielfältige Zusammenarbeit mit Ländern und Behörden*

Ein derzeit stark diskutiertes Mittel, den Ausbau der erneuerbaren Energien wieder zu beschleunigen, ist die sog. Standardisierung. Sie soll die Genehmigungsprozesse schneller und rechtssicherer machen. Die Forderung, die Grundlagen für die Genehmigungserteilungen zu standardisieren, richtet sich zunächst jedoch an die Bundesländer, denn sie sind zuständig für die Erteilung von Genehmigungen für Windenergieanlagen.

Eine Reihe von Ländern hat diese Herausforderung bereits angenommen und ist dabei, die entsprechenden Leitfäden und Verordnungen zu überarbeiten. Es ist mein Plädoyer, diese Prozesse noch stärker miteinander zu verzahnen, und in dem Maße, wie das sinnvoll und hilfreich ist, auch eine bundesweite Einheitlichkeit herzustellen.

Es gibt allerdings durchaus Regelungsbe- reiche, in denen landesspezifische Lösun- gen greifen sollten; Standardisierung heißt nicht, dass alle alles bis ins Detail gleich handhaben, obwohl die Naturräume von der Küste bis ins Gebirge sehr unterschied- lich sind.

Das KNE spricht sich daher für eine – von Bund und Ländern gemeinsam entwickel- te – untergesetzliche Maßstabsbildung aus. Diese ist im Übrigen ein eindeutiger Auftrag des Bundesverfassungsgerichts<sup>7</sup> und damit von grundlegender Bedeutung für das Funktionieren der staatlichen Ord- nung. Es kann nicht die Aufgabe von Gerichten sein, ein fachwissenschaftliches „Erkenntnisvakuum“ zu füllen. Schließlich gibt es keinen legitimierten Grund, anzunehmen, dass die Gerichtsbarkeit über mehr Expertise verfügt als die Verwaltung. Der Gesetzgeber muss daher – jedenfalls für mehr als nur für kürzere Zeiträume bestehende Erkenntnisdefizite – der Ver- waltung Maßstäbe „zur sicheren Unter- scheidung von richtig und falsch“ zur Ver- fügung stellen, also Entscheidungshilfen, die eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleisten.

## **Bei allen Herausforderungen: Mehr Begeisterung bitte!**

Eine der für mich verblüffendsten Erkennt- nisse der letzten Zeit ist es, dass diejeni- gen, die sich vor Ort für den Ausbau der erneuerbaren Energien engagieren, syste- matisch die Akzeptanz für ihre Vorhaben unterschätzen.<sup>8</sup> Eine laute und mediener- fahrene Gegnerschaft bedeutet nicht zwin- gend, dass diese die Mehrheit repräsen- tiert. Hier darf man sich offensichtlich nicht ins Bockshorn jagen lassen. Der allgemei- ne und zumeist vehement vorgetragene Vertretungsanspruch von Bürgerinitiativen darf also durchaus hinterfragt werden.

Was die sozialwissenschaftliche For- schung auch herausgearbeitet hat, ist, dass es (trotz einer sehr großen Zustim- mung zur Energiewende) eine in Bezug auf die konkreten Energiewende-Projekte stark vertretene Kultur des Misstrauens gibt – und zwar auf *allen* Ebenen. Die Er- gebnisse einer aktuellen Anwohnerbefra- gung zeigen, dass *keiner* der Akteure einen deutlichen Vertrauensvorschluss erhielt – weder die Behörden noch die Naturschüt- zer noch die Bürgerinitiativen.<sup>9</sup> Obwohl ihnen die erforderlichen Fachgutachten zur Umweltverträglichkeit und durchge- führte Ausgleichsmaßnahmen kaum be- kannt waren, schätzten die Befragten die Berücksichtigung von Natur- und Land- schaftsschutz – im Durchschnitt – eher kritisch ein.

In einem Beitrag für unser demnächst er- scheinendes KNE-Jahrbuch K20<sup>10</sup> arbeitet Professorin *Gundula Hübner* von der Mar-

tin-Luther-Universität Halle-Wittenberg in diesem Zusammenhang ein spezielles Phänomen heraus: Trotz mehrheitlicher Akzeptanz der Energiewende und einer positiven Bewertung von Maßnahmen zum Klimaschutz sind in der Bevölkerung kaum positive Emotionen auszumachen. Es fehlt schlicht an Begeisterung.

Vor Ort findet sich viel Sachlichkeit bei der Entwicklung der eigenen Haltung, begleitet von entweder negativen Emotionen oder einer bemerkenswerten Emotionslosigkeit. Wir müssen daran arbeiten, die Energie- wende (und den Klimaschutz) auch mit positiven Emotionen zu verbinden. Es reicht zum Beispiel nicht aus, Beiträge der Ener- giewende zum Naturschutz zu „beschwö- ren“, sie müssen auch sichtbar gemacht werden. Insbesondere die teilweise groß- artigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden oft nicht wahrgenommen, da sie weit überwiegend nicht vor Ort umgesetzt werden.<sup>11</sup> In der Praxis wird jedenfalls oft mehr für den Natur- und Landschafts- schutz getan, als die Bürger mitbekommen. Hier verschenken wir Möglichkeiten, posi- tive Emotionen zu stärken. □

Dr. Torsten Raynal-Ehrke, Direktor des Kompetenzzentrums Naturschutz und Energiewende (KNE), Berlin

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 –, – 1 BvR 595/14 – 1.

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Fischer, A.* und *Kube, R.*, Breite Mehrheit für Windkraft. IW-Kurzbericht 6/2020 vom 24.1.2020, und *Setton, D.*, Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2018. IASS, Potsdam, 2019.

<sup>9</sup> *Hübner, G.* et al., Monitoring annoyance and stress effects of wind turbines on nearby residents: A comparison of U.S. and European samples. *Environment International*, Volume 132, 2019.

<sup>10</sup> *Hübner, G.*, Emotionen in der Energiewende. Jahrbuch für eine naturverträgliche Energiewende, K 20 – Energiewende vor Ort (im Erscheinen, kostenlose Bestellmöglichkeit unter [presse@naturschutz-energiewende.de](mailto:presse@naturschutz-energiewende.de)).

<sup>11</sup> *Szaramowicz, M., Thiele, M., und Franz, A.*, Jahrbuch für eine naturverträgliche Energiewende, K 20 – Energiewende vor Ort (im Erscheinen, Bestell- möglichkeit siehe Fn. 10).