

Berlin, 2. November 2023

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdew.de

Stellungnahme

Bericht der Bundesregierung zum Prüfauftrag Probabilistik nach § 74 Absatz 6 Satz 1 BNatSchG

Berichtsentwurf BMUV, BMWK
vom 27. September 2023

Version: final

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, über 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Inhalt

Zusammenfassung	3
Hintergrund	3
Aktueller Stand	4
Zum Prüfbericht im Einzelnen	4
1 Positive Entscheidung für die Probabilistik klar benennen	4
2 Richtigstellung aufnehmen, dass hinreichende Daten für den Rotmilan bereits vorliegen.....	5
3 Rechtliche Umsetzung der Probabilistik schon jetzt sicherstellen.....	5
4 Signifikanzschwelle unabhängig von Regelvermutungen setzen	6
5 Zeitplan und Meilensteine weiter konkretisieren	8
6 Ergebnis des Prüfberichts eindeutig formulieren	9
7 Regelmäßige Berichtspflichten einführen	10

Zusammenfassung

Der vorliegende Berichtsentwurf des BMUV und des BMWK vom 27. September 2023 zum Prüfauftrag Probabilistik nach § 74 Absatz 6 Satz 1 BNatSchG („Prüfbericht“) spricht sich für die Einführung der Probabilistik aus und enthält einen Zeitplan bis hin zur Anwendung in der Praxis.

Das ist zu begrüßen. Denn die Probabilistik ist ein wichtiger Schritt in Richtung **Bürokratieabbau** und **Digitalisierung**. Jedoch ist der Prüfbericht aus Sicht des BDEW insgesamt noch zu unklar verfasst.

Nachbesserungen sind insbesondere an folgenden Stellen nötig:

- > Klarstellung der grundsätzlich gefallenen positiven Entscheidung zur Probabilistik
- > Richtigstellung aufnehmen, dass hinreichende Daten bereits vorliegen
- > Rechtliche Umsetzung der Probabilistik schon jetzt sicherstellen
- > Signifikanzschwelle unabhängig von Regelvermutungen setzen
- > Zeitplan und Meilensteine weiter konkretisieren
- > Ergebnis des Prüfberichts eindeutig formulieren
- > Regelmäßige Berichtspflichten über den Fortgang des Prozesses einführen

Hervorzuheben ist dabei die Forderung, die **gesetzlichen Grundlagen** für den Einsatz der Probabilistik in der artenschutzrechtlichen Signifikanzbewertung schon jetzt im BNatSchG zu verankern (dritter Anstrich).

Hintergrund

Der BDEW hat sich schon sehr früh für den Einsatz probabilistischer Methoden im Rahmen der artenschutzrechtlichen Signifikanzbewertung stark gemacht¹. Auch die Umweltministerkonferenz hat sich des Themas angenommen und im Zuge einer [Sonder-UMK im Dezember 2020](#) eine entsprechende interdisziplinäre Arbeitsgruppe Probabilistik ins Leben gerufen. Als Zwischenergebnis der UMK-Bemühungen liegt seit Mai 2023 eine vom Land Hessen in Auftrag

¹ BDEW (2020): [Positionspapier, Eckpunkte für eine Standardisierung zur Bestimmung des „signifikant erhöhten Tötungsrisikos“ i.S.d. § 44 BNatSchG](#) (Nur für BDEW-Mitglieder abrufbar); BDEW (2021): [Bestimmung der signifikanten Erhöhung des Tötungsrisikos von Brutvögeln an Windenergieanlagen](#),

gegebene und von der Arbeitsgruppe Probabilistik betreute [Pilotstudie zur Erprobung der Probabilistik](#) (Pilotstudie) vor. Die [Frühjahrs-UMK vom Mai 2023](#) hat sich für die vollzugsfertige Ausgestaltung der Probabilistik ausgesprochen.

Aktueller Stand

Nach Vorliegen der Pilotstudie steht fest: Die Probabilistik liefert wissenschaftlich fundierte Ergebnisse zur Berechnung des Tötungsrisikos von Brutvögeln an Windenergieanlagen mit geringen Unsicherheiten und reproduzierbaren Ergebnissen. Sie berücksichtigt dabei sämtliche nach derzeitigem Wissensstand für eine mögliche Kollision wesentliche Faktoren. Bei der im Rahmen des Osterpakets in § 45b Abs. 3 BNatSchG als Bewertungsmethode verankerten Habitatpotentialanalyse (HPA) ist dies hingegen in der [vorliegenden Form](#) nicht der Fall. Das hat auch der vorliegende Prüfbericht richtig erkannt. Bei der HPA fehlen wesentliche Einflussfaktoren, wie etwa die Flughöhe und das Ausweichverhalten oder der lineare Abstand des Brutplatzes zur Anlage sowie deren technische Eigenschaften und Dimensionen.

Was jetzt noch fehlt, ist die Beauftragung einer Folgestudie zur Pilotstudie, denn es fehlen noch letzte Arbeitsschritte zur Vervollständigung des Berechnungsmodells. Ebenso fehlt die Erstellung einer Software. Danach kann die probabilistische Methode als digitales Tool schnell und einfach angewendet werden.

Zum Prüfbericht im Einzelnen

1 Positive Entscheidung für die Probabilistik klar benennen

Der BDEW regt an, am Anfang des Prüfberichts als Zusammenfassung klarzustellen, dass sich die Bundesregierung für die Einführung der probabilistischen Methode samt gesetzlicher Umsetzung ausspricht. Diese positive Grundentscheidung ergibt sich zwar aus den in Ziffer 4 des Prüfberichts genannten noch ausstehenden Arbeitsschritten, wird jedoch weder in der Einleitung unter Ziffer 1 des Prüfberichts noch im Ergebnis unter Ziffer 5 des Prüfberichts klar genannt. Der BDEW regt folgende Ergänzung am Anfang des Berichts an:

Zusammenfassung:

Im vorliegenden Prüfbericht spricht sich die Bundesregierung für die zügige Einführung der probabilistischen Methode samt gesetzlicher Umsetzung nach Durchführung noch ausstehenden Prüfungen aus. Hierfür wird zunächst der gesetzliche Hintergrund erläutert und der wissenschaftliche Kenntnisstand dargelegt und bewertet. Sodann werden die Vorteile und

Nutzen gezeigt. Als wesentliches Element des Prüfberichts werden die noch ausstehenden Arbeitsschritte aufgezeigt und mit einem Zeitplan hinterlegt. Abschließend wird eine Bewertung abgegeben.

2 Richtigstellung aufnehmen, dass hinreichende Daten für den Rotmilan bereits vorliegen

Unter Ziffer 3 des Prüfberichts heißt es, dass die probabilistische Methode grundsätzlich die Möglichkeit einer differenzierteren Risikobeurteilung bietet, sofern hinreichende Daten vorliegen.

Die Pilotstudie zeigt, dass bereits hinreichend Daten für den Rotmilan vorliegen. Für weitere Vogelarten wird dies nach den Aussagen der Studiennehmer in Kürze der Fall sein.

Insofern ist die Aussage unter Ziffer 3 des Prüfberichts stark irreführend und erweckt den Eindruck, dass noch entscheidende Daten auch für den Rotmilan fehlen. Das wäre wie folgt zu korrigieren:

*„Sofern hinreichende Daten vorliegen, **was für den Rotmilan bereits der Fall ist**, bietet die probabilistische Methode ~~grundsätzlich~~ die Möglichkeit einer differenzierteren Risikobeurteilung und eröffnet damit eine weitere Möglichkeit zur Widerlegung der Regelvermutungen für den zentralen und erweiterten Prüfbereich.“*

3 Rechtliche Umsetzung der Probabilistik schon jetzt sicherstellen

Im Prüfbericht heißt es, dass die gesetzlichen Anpassungen erst nach der Verständigung auf eine Signifikanzschwelle, der praktischen Erprobung und einer Überprüfung der Ergebnisse erarbeitet werden. Dem ist zu widersprechen. Auch die Verankerung der HPA als Bewertungsmethode nach § 45b Abs. 3 BNatSchG ist bereits im Sommer 2022 erfolgt, ohne dass bis heute eine entsprechende Rechtsverordnung vorliegt. Die gesetzliche Verankerung der Probabilistik im BNatSchG kann umgehend erfolgen.

Der Bericht ist demzufolge unter Ziffer 4 („Noch ausstehende Bearbeitungsschritte“) wie folgt anzupassen:

„Eine Bearbeitung des „Hybrid-Modells“ hin zu einer anwendungsreifen Methode und deren Einführung wird weitere folgende Arbeiten beinhalten:

1. Erarbeitung der für eine regelhafte Einführung erforderlichen rechtlichen Änderungen (bis Ende 2023)

2. ~~1~~-Verständigung auf eine Signifikanzschwelle (unter Berücksichtigung u.a. des Grundrisikos und Unsicherheiten in der Prognose) (bis Ende 2023)

3. ~~2~~-Praktische Erprobung anhand einer Vielzahl von Einzelfällen. Vergleich der Ergebnisse im Verhältnis zu den Regelvermutungen und ggf. Anpassungen. (bis Frühjahr 2024)

~~3. Erarbeitung der für eine regelhafte Einführung erforderlichen rechtlichen Änderungen (nach Fertigstellung der Bearbeitungsschritte 1 und 2)~~

(...)

Zu ~~3~~1:

Die gesetzlichen Anpassungen **im Bundesnaturschutzgesetz zur Einführung der Probabilistik als mit der HPA gleichrangig anerkannten Bewertungsmethode** können **schon jetzt erfolgen nach der Verständigung auf eine Signifikanzschwelle, der praktischen Erprobung und einer Überprüfung der Ergebnisse erarbeitet werden. Dafür ist folgende Anpassung in § 45b Abs. 3 BNatSchG umzusetzen: „(...), soweit 1. eine signifikante Risikoerhöhung nicht auf der Grundlage einer Habitatpotentialanalyse, einer probabilistischen Berechnung des Tötungs- und Verletzungsrisikos oder einer auf Verlangen des Trägers des Vorhabens durchgeführten Raumnutzungsanalyse widerlegt werden kann oder (...)“**

Voraussetzung für die Einleitung des Ordnungsverfahrens ist **die Verständigung auf eine Signifikanzschwelle, die praktische Erprobung und** die Fertigstellung der Bearbeitungsschritte Nr. 4. A und B zur Weiterentwicklung des Hybrid-Modells. Die weiteren Vorbereitungen für die Einführung, also Schritte 4 Teile C und D sowie 5, können parallel zum Gesetzgebungs- und Ordnungsverfahren bearbeitet werden.

4 Signifikanzschwelle unabhängig von Regelvermutungen setzen

Im Prüfbericht heißt es, dass die Herleitung und Setzung der Signifikanzschwelle an einer größeren Anzahl von praktischen Fällen überprüft werden sollen, um die Folgen der Schwellenwertsetzung abschätzen zu können. Das BMWK werde entsprechende Berechnungen (ausreichend großer Anzahl, repräsentativ verteilt und praxisnah) bis Februar 2024 vorlegen. Anschließend erfolge ein Vergleich der Ergebnisse im Verhältnis zu den Regelvermutungen, insbesondere vor dem Hintergrund der als gleichrangig anerkannten Methoden (HPA). Die Ergebnisse dieser Erprobung sollten in die endgültige Festlegung des Modells einfließen.

Unklar ist, was mit dem im Prüfbericht genannten Vergleich der Ergebnisse der Berechnungen im Verhältnis zu den Regelvermutungen und der HPA gemeint ist und was daraus folgen soll. Die Eingliederung der Probabilistik in das System von Nahbereich, zentralem Prüfbereich und erweitertem Prüfbereich entsprechend der Anwendung der HPA ist jedenfalls abzulehnen.

Die Berechtigung derart statischer Systeme besteht nur so lange, wie eine fachlich geeignetere Methode mit höherer Indikatorfunktion nicht zur Verfügung steht. **Eine Gleichsetzung der HPA mit der Probabilistik ist allein aus fachlicher Perspektive unzulässig.** Denn das System aus Prüfbereichen in Verbindung mit der HPA bildet exakt zwei Parameter der Raumnutzung ab. Die drei Prüfbereiche stehen für die grundsätzlich mit zunehmender Entfernung zum Horst abnehmende horizontale Raumnutzung (hier gegliedert in 3 Stufen), die HPA leitet potenzielle Schwerpunkte der horizontalen Raumnutzung auf Basis der bevorzugten Nahrungshabitate der einzelnen Arten ab. Die Probabilistik berücksichtigt durch die Möglichkeit der Nutzung vorhandener Telemetriestudien und Habitatmodellierungen beide genannten Parameter in weitaus präziserem Maße bereits in sich. Darüber hinaus können in die Probabilistik zahlreiche zusätzliche relevante Faktoren wie Höhenlage der Rotorblätter und Flughöhen der Individuen eingehen.

Bei einer Eingliederung in das bestehende System würde ein präzises Prognoseinstrument einem schablonenhaften, nicht dem Einzelfall gerecht werdendes System aufgesetzt. Gleichzeitig würde die horizontale Aufenthaltswahrscheinlichkeit mehrfach als Risikofaktor in die Bewertung eingehen. Berechnungsergebnisse auf dieser Basis können nicht belastbar sein.

Eine Eingliederung in das System aus Prüfbereichen wird zudem das Erfordernis mit sich bringen, den gleichen Bewertungsmaßstab zu wählen. Dem schablonenhaften System entsprechend wird als Ergebnis der Probabilistik also ein grundsätzlich signifikant erhöhtes Tötungsrisiko im Nahbereich, ein fast immer signifikant erhöhtes Tötungsrisiko im zentralen Prüfbereich und ein manchmal signifikant erhöhtes Tötungsrisiko im erweiterten Prüfbereich stehen müssen – unabhängig von den realen, in der Probabilistik bereits berücksichtigten Gegebenheiten. Unabhängig von realen Gefährdungen wird damit die Notwendigkeit der Festsetzung extrem restriktiver Schwellenwerte entstehen, so dass in Nah- und zentralem Prüfbereich die Regelvermutungen auch in gewünschtem Maße bestätigt werden.

Einen Vorteil kann die Probabilistik ausschließlich bieten, wenn sie außerhalb des bestehenden Systems zur Anwendung kommt. Sofern eine Eingliederung in das System von Nahbereich, zentralem Prüfbereich und erweitertem Prüfbereich erfolgt oder der Schwellenwert in Anpassung an diese gesetzt wird, wird die Gefahrenbeurteilung im Naturschutz nicht nur nicht verbessert, sondern umgekehrt ein fachliches Instrument massiv entwertet und der praktischen Anwendung de facto entzogen.

Richtigerweise ist der Schwellenwert unabhängig von den Abstandsvorgaben aus dem BNatSchG zu setzten. Die Frage, ob sich das Tötungs- und Verletzungsrisiko signifikant erhöht, wurde mit den im Gesetz enthaltenen Prüfradien gerade nicht beantwortet. Dafür müssten die Abstandsvorgaben aus dem BNatSchG auf Grundlage der Ergebnisse der Berechnungen

angepasst werden. Andernfalls sind sie als Prüfradien zu verstehen. Das entspricht auch dem Wortlaut des Gesetzes, das von einem zentralen **Prüfbereich** spricht, in dem in der Regel **Anhaltspunkte** für eine signifikante Risikoerhöhung vorliegen. Die gesetzliche Regelvermutung beschränkt sich demnach auf „Anhaltspunkte“, die widerlegt werden können.

Demzufolge regen wir folgende Anpassung unter Ziffer 4 („Noch ausstehende Bearbeitungsschritte“) an:

*Zu ~~2~~ **3**: Erprobung und Evaluierung: „(..). Anschließend folgt ein Vergleich der Ergebnisse im Verhältnis zu den Regelvermutungen ~~insbesondere vor dem Hintergrund~~ **und zu den Ergebnissen der als gleichwertig anerkannten Methoden (HPA)**. **Hierbei kann es aufgrund der bei der Probabilistik zusätzlich mit berücksichtigten Einflussfaktoren durchaus überwiegend zu dem Ergebnis kommen, dass auf Grundlage der Berechnungen keine signifikante Risikoerhöhung vorliegt, obwohl aufgrund der gesetzlichen Regelvermutung von Anhaltspunkten auszugehen ist, die auch durch die HPA nicht widerlegt werden konnten.** ~~Die Ergebnisse dieser Erprobung sollten in die endgültige Festlegung des Modells einfließen.~~ Im Gesetzesentwurf ist festzulegen, dass das Modell 2 Jahre nach der Einführung evaluiert wird.“*

5 Zeitplan und Meilensteine weiter konkretisieren

Inhaltlich ist das finale Berechnungsmodell samt Dokumentation und Software in sehr greifbarer Nähe. Nach Aussage des Auftragnehmers der Pilotstudie ist eine Fertigstellung der Folgestudie samt Software bis Weihnachten 2023 für den Rotmilan möglich. Auch für die Setzung eines Schwellenwerts gibt es in Kürze einen Vorschlag.

Deswegen muss im vorliegenden Bericht beim Zeitplan und den Meilensteinen noch entscheiden **nachgeschärft** werden.

Anpassung unter Ziffer 4 des Prüfberichts:

Weiterentwicklung des „Hybrid-Modells“: (bis ~~Sommer~~ **Frühjahr** 2024):

A: Vollzugstaugliche Ausgestaltung und Finalisierung des „Hybrid-Modells“ für den Rotmilan (~~etwa März~~ **Ende Januar** 2024)

B: Vollständige Dokumentation des festgelegten Modells und der zugrundeliegenden Berechnungsmethoden (~~etwa März~~ **Ende Januar** 2024)

C: Finalisierung/Bereitstellung einer vollzugstauglichen Anwendung (~~bis Sommer~~ **Ende März** 2024)

Anpassung unter Ziffer 6 des Prüfberichts:

~~Nach~~ **Parallel zur** Einführung der Methode für den Rotmilan - Prüfung der Anwendung für weitere Arten:

A: Für Weißstorch und Seeadler (**bis März in 2024**)

B: Entwicklung einer Perspektive für weitere Brutvogelarten bis Ende **Juni 2024**, auch hinsichtlich Datenerhebungen für die notwendigen Eingangsdaten für eine Ausweitung auf weitere Arten.

C: Erweiterung der Rechtsverordnung je nach Fortschritt auf andere Arten bis Ende Juni 2024

6 Ergebnis des Prüfberichts eindeutig formulieren

Das Ergebnis des Prüfberichts wirkt sehr zögerlich und bleibt weit hinter dem zurück, was sich der Prüfbericht selbst als Arbeitsprogramm aufgibt.

Der BDEW regt folgende Änderungen an:

Nach Prüfung des wissenschaftlichen Kenntnisstands zur Probabilistik, der Auswertung von Vorteilen und Nutzen und der Ausarbeitung und Festlegung der noch ausstehenden Arbeitsschritte samt Zeitplan kommt die Bundesregierung zu dem Ergebnis, dass die Probabilistik als Bewertungsmodell im Rahmen der Signifikanzbestimmung als gleichrangiges Modell zur HPA zum Einsatz kommen soll. ~~Die as in der „Pilotstudie“ erarbeitete „Hybrid-Modell“ zeigt einen Weg auf, wie eine probabilistische Methode in der Zukunft in der Vorhabenzulassung eingesetzt werden kann. Für den Rotmilan ist eine fachlich fundierte, konkrete Perspektive zur Umsetzung der Methode in der Praxis auf. gezeigt, Die Bundesregierung strebt nach der~~ eine Einführung der Methode **für den Rotmilan im Sommer Frühjahr 2024** ~~gelingen könnte an.~~ Vor der Einführung bedarf es ~~aber noch weiterer der aufgezeigten~~ Schritte, um die Methode weiterzuentwickeln, zu erproben, zu überprüfen und für die gutachterliche sowie behördliche Praxis anwendbar zu machen sowie dauerhaft bereitzustellen. Insbesondere muss für die Bewertung der modellierten Kollisionswahrscheinlichkeiten eine Signifikanzschwelle unter Berücksichtigung des Grundrisikos und akzeptabler Unsicherheit festgelegt werden.

Hierbei sollte der Maßstab sein, dass durch die Einführung **die bisher alleinig im Gesetz vorgesehene, aber nicht gleichermaßen aussagekräftige HPA um** eine fachlich valide Methodik ~~vorliegt~~ **ergänzt wird**, die ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit und gleichzeitig Verfahrensbeschleunigung gewährleistet.

7 Regelmäßige Berichtspflichten einführen

Der im Prüfbericht hinterlegte Zeitplan sollte um entsprechende Berichtspflichten ergänzt werden.

Einfügen eines neuen Kapitels „Berichtspflichten“:

BMUV und BMWK werden jeweils einen Monat vor Ablauf der unter Ziffer 4 genannten Zeitpunkte über den Fortgang des Verfahrens berichten.

Ansprechpartnerin

Katharina Graf
Abteilung Recht
+49 30 300199-1535
katharina.graf@bdew.de