

**Kurzgutachten  
zum  
sog. Schreiber/Gellermann-  
Papier**

Im Auftrag des Fördervereins der Koordinierungsstelle Windenergierecht (k:wer) e.V.

von

**Prof. Dr. Edmund Brandt  
Technische Universität Braunschweig**

**Oktober 2016**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	1
1.    Ausgangslage, Problemstellung .....	1
2.    Mit dem Kurzgutachten verfolgte Ziele.....	1
3.    Methodische Überlegungen und Gang der Darstellung.....	2
<b>I.    Summarische Darstellung des Papiers</b> .....	3
<b>II.   Seine Rechtsnatur</b> .....	4
1.    Das Papier im Kontext der Rechtsquellen des Verwaltungsrechts.....	4
2.    Das Papier als untergesetzliches Regelwerk?.....	5
3.    Das Papier als Fachkonvention?.....	5
4.    Folgerungen.....	7
<b>III.  Rechtsdogmatische Anmerkungen zu den in dem Papier enthaltenen Interpretationen der §§ 44 f. BNatSchG</b> .....	8
1.    Interpretationsansätze zu den §§ 44 f. BNatSchG in Rechtsprechung und Literatur.....	8
2.    In dem Papier vertretene Auffassungen.....	12
3.    Stellungnahme.....	14
<b>IV.   Zur Vereinbarkeit der in dem Papier enthaltenen Handlungsempfehlungen mit verwaltungsverfahrenrechtlichen Anforderungen</b> .....	18
1.    Verwaltungsverfahrenrechtliche Standards.....	18
2.    In dem Papier vertretene Auffassungen.....	19
3.    Stellungnahme.....	21
<b>V.    Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	23
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	25

# Einleitung

## 1. Ausgangslage/Problemstellung

In der Praxis sorgt das Schreiber/Gellermann-Papier<sup>1</sup> für beträchtliche Unsicherheiten – sie beziehen sich praktisch auf alle Facetten des Dokuments, angefangen von seinem rechtlichen Stellenwert über die dort enthaltenen Interpretationen von zentralen BNatSchG-Bestimmungen, die Einschätzung der einzelnen Handlungsempfehlungen bis hin zur grundsätzlichen Beurteilung des Ansatzes.<sup>2</sup>

Vor dem Hintergrund besteht erheblicher Klärungsbedarf.

## 2. Mit dem Kurzgutachten verfolgte Ziele

Mit dem Kurzgutachten werden im Wesentlichen drei Ziele verfolgt:

- die Klärung der Rechtsnatur des Papiers,
- eine rechtsdogmatische Auseinandersetzung mit der in dem Papier enthaltenen Interpretation der §§ 44 f. BNatSchG

sowie

- eine Überprüfung der Vereinbarkeit der in dem Papier enthaltenen Handlungsempfehlungen mit verwaltungsverfahrensrechtlichen Anforderungen.

Die einzelnen Ziele stehen nicht isoliert nebeneinander; vielmehr gibt es einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Rechtsnatur des Papiers und der Beurteilung der Handlungsempfehlungen. Davon, wie zentrale Ausprägungen der §§ 44 f. BNatSchG zu interpretieren sind, hängt nicht zuletzt ab, welche Nebenbestimmungen Behörden mit der Erteilung von Genehmigungen verknüpfen und wie öffentlich-rechtliche Verträge ausgestaltet

---

<sup>1</sup> Matthias Schreiber unter fachlicher Mitarbeit von Axel Degen, Bernd-Olaf Flore und rechtswissenschaftlicher Begleitung von Martin Gellermann, Abschaltzeiten von Windkraftanlagen zur Vermeidung und Verminderung von Vogelkollisionen, Stand der Bearbeitung: 06.01.2016.

<sup>2</sup> Zu Letzterem siehe Weber, Ablasshandel für den Vogelschutz – Artenschutz nach Megawatt, initia-newsletter 7/2016, S. 2 ff.

werden dürfen. Die erzielten Einzelbefunde sind deshalb zueinander in Beziehung zu setzen, und herauszuarbeiten ist, was gegebenenfalls daraus resultiert, dass bestimmte Annahmen nicht zutreffen.

### **3. Methodische Überlegungen und Gang der Darstellung**

Ausgerichtet an den mit dem Kurzgutachten verfolgten Ziele müssen unterschiedliche Methoden zur Anwendung gelangen: Bezogen auf die Klärung der Rechtsnatur des Papiers geht es darum, in einem ersten Schritt zu eruieren, welche Klassifikationen überhaupt in Frage kommen, um daran anschließend eine Subsumtion vorzunehmen. Gefragt ist hier nicht Originalität, sondern die Einbettung des Dokuments in den Kontext der anerkannten Rechtsquellen des Verwaltungsrechts.

Bei den rechtsdogmatischen Anmerkungen zu der in dem Papier enthaltenen Interpretation der §§ 44 f. BNatSchG kann es – mit Blick auf die Praxisorientierung des Gutachtens – wiederum nicht darum gehen, die von Schreiber/Gellermann vertretenen Auffassungen mit der eigenen Interpretation der genannten Bestimmungen zu kontrastieren; vielmehr hat sich die Überprüfung darauf zu beschränken, ob sich die Autoren des Papiers innerhalb des Spektrums bewegen, wie es in den vergangenen Jahren sukzessive in Rechtsprechung und Literatur ausgeformt wurde. Bei der Erörterung der Vereinbarkeit der in dem Papier enthaltenen Handlungsempfehlungen mit verwaltungsverfahrensrechtlichen Anforderungen ist schließlich zunächst zu ermitteln, worin letztere bestehen und welche Spielräume es insoweit gibt. Darauf aufbauend ist zu ermitteln, ob eine Kompatibilität mit dem in dem Papier entwickelten Ansatz besteht; sollte es daran fehlen, ist zu benennen, worin die Divergenz besteht.

Die methodischen Überlegungen führen zu dem folgenden Gang der Darstellung: Unter I. erfolgt eine summarische Darstellung des Papiers. Unter II. wird seine Rechtsnatur erörtert. Die rechtsdogmatischen Anmerkungen zu der dort vorgenommenen Interpretation der §§ 44 f. BNatSchG finden sich unter III. Die Vereinbarkeit der in dem Papier enthaltenen Handlungsempfehlungen mit verwaltungsverfahrensrechtlichen Anforderungen wird unter IV. diskutiert. Abgerundet wird das Kurzgutachten durch eine Zusammenfassung der Ergebnisse (unter V.) und ein Literaturverzeichnis.

## **I. Summarische Darstellung des Papiers**

Das rund 100 Seiten lange Papier gliedert sich grob gesprochen in zwei Teile: Zunächst werden die Handlungsempfehlungen systematisch entfaltet – Gliederungspunkte 1 – 9 (S. 4 ff.). Daran schließt sich eine umfangreiche Darstellung von Beispielfällen und Artportraits an – Gliederungspunkte 10 und 11 (S. 30 ff.). Abgerundet wird das Papier durch ein Literaturverzeichnis – Gliederungspunkt 12 (S. 108 ff.).

Im hier interessierenden Zusammenhang steht die systematische Entfaltung des Ansatzes im Vordergrund. Er ist wie folgt untergliedert: Ausgehend von der Schilderung der Ausgangssituation (unter 1. – S. 4) werden unter 2. die Adressaten des Fachvorschlages benannt (S. 5). Unter 3. (S. 6 ff.) werden die Grundannahmen und der Arbeitsansatz des Vorhabens formuliert. Es schließt sich unter 4. (S. 9 f.) eine Einordnung der Abschaltzeiten für Vögel an. Unter 5. (S. 11 ff.) wird der optimierte Einsatz des Abschaltkontingents diskutiert. Daraus resultiert unter 6. (S. 21 ff.) eine Festlegung von Abschaltzeiten. Der Abschnitt 7. (S. 24 f.) behandelt die Einarbeitung neuerer Erkenntnisse zu den Arten. Unter 8. (S. 26 ff.) wird die Dimensionierung von Maßnahmen zur Wahrung des Erhaltungszustandes vorgenommen. Der Abschnitt 9 (S. 28 f.) enthält schließlich den Ablaufplan für eine artenschutzrechtliche Ausnahmeprüfung und –bewältigung.

## II. Seine Rechtsnatur

Die Rechtsnatur des Schreiber/Gellermann-Papiers hängt davon ab, was wie charakterisiert werden muss, damit es als rechtlich folgenreich für behördliches und gerichtliches Handeln herangezogen werden kann, welche Anforderungen in dem Zusammenhang erfüllt werden müssen und welche Konsequenzen sich daraus für das Papier ergeben. Da es selbstverständlich keine gewillkürte Rechtsetzung geben kann, ist das Dokument folglich in den Kontext der Rechtsquellen des Verwaltungsrechts zu stellen (unter 1.). Darauf bezogen ist zu prüfen, ob es sich um ein untergesetzliches Regelwerk (unter 2.) oder um eine Fachkonvention (dazu unter 3.) handelt. Das erzielte Ergebnis führt zu einigen Folgerungen (dazu unter 4.).

### 1. Das Papier im Kontext der Rechtsquellen des Verwaltungsrechts

Die Rechtsquelle ist die Form, in der das Recht zur Entstehung gelangt und erkennbar in Erscheinung tritt.<sup>3</sup> Maßgebliches Kriterium für die Rangordnung von Rechtsquellen ist der jeweilige Urheber und dessen Autorität. Durch Rechtsquellen entstehen der Form nach Rechtssätze und dem Inhalt nach Rechtsnormen. Rechtsnormen sind allgemeinverbindliche Regelungen, das heißt generell-abstrakte Regelungen, die Rechte und Pflichten für den Bürger oder sonstige selbständige Rechtspersonen begründen, ändern oder aufheben. Sie kommen in den Rechtssätzen zum Ausdruck.

Angesichts der Vielzahl von Rechtssätzen, die von unterschiedlichen Instanzen, zu unterschiedlichen Zeiten und in unterschiedlicher Weise erlassen werden, können Normkollisionen und Wertungswidersprüche auftreten. Da die Rechtsordnung letztlich aber widerspruchsfrei sein muss, wird mit Hilfe der Lehre von der Rangordnung der Rechtsquellen ein Rangverhältnis zwischen den Rechtssätzen und den in ihnen enthaltenen Rechtsnormen geschaffen.

Zu Rechtsquellen gehören Verwaltungsvorschriften.<sup>4</sup> Es handelt sich dabei um untergesetzliche Regelwerke, die dadurch gekennzeichnet sind, dass unterhalb der Ebene des förmlichen Gesetzes (gelegentlich auch unterhalb von Rechtsverordnungen) ein Akteur tätig wird, der die rechtliche Autorität besitzt und den Anspruch hat, innerhalb des von ihm beeinflussten und

---

<sup>3</sup> Dazu und zum Folgenden *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht 2011, § 4.

<sup>4</sup> Dazu nochmals *Maurer*, (Fn. 3), § 4 Rn. 36.

beeinflussbaren Bereichs verbindliche normative Vorgaben zu schaffen. Klassische Ausprägungen sind hier Anweisungen, die von einer vorgesetzten Behörde an nachgeordnete Dienststellen oder vom Behördenchef an ihm unterstellte Bediensteten gerichtet werden und die auf der Leitungs- und Weisungskompetenz der übergeordneten Verwaltungsinstanz beruhen. Für die nachgeordneten Behörden und Bediensteten sind Verwaltungsvorschriften verbindlich; es handelt sich um Innenrechtssätze.

Welche Konsequenzen sich aus diesen Grundlegungen für die rechtliche Einstufung des Schreiber/Gellermann-Papiers ergeben, ist nunmehr zu erörtern.

## **2. Das Papier als untergesetzliches Regelwerk?**

Der Hauptverfasser – Dr. Matthias Schreiber – betreibt in Bramsche ein Umweltplanungsbüro: Schreiber Umweltplanung. Eine Einbettung in eine wie auch immer geartete Behörde gibt es nicht, es finden sich auch keine Hinweise darauf, dass das Büro im Landkreis Osnabrück oder an einem anderen Ort als Beliehener oder als Verwaltungshelfer fungiert.<sup>5</sup> Ein Status, von dem ausgehend es möglich wäre, Mitarbeitern der Verwaltung gegenüber Vorgaben hinsichtlich der sachlichen Erledigung von Verwaltungsaufgaben zu machen, ist nicht ersichtlich.

Einen solchen Anspruch machen die Verfasser des Papiers auch nicht geltend, wenn sie es als „Fachvorschlag“ klassifizieren.<sup>6</sup>

Ein untergesetzliches Regelwerk ist das Schreiber/Gellermann-Papier also nicht.

## **3. Das Papier als Fachkonvention?**

Fraglich ist, ob der „Fachvorschlag“ sich bereits in Richtung auf eine Fachkonvention entwickelt haben könnte. Im hier interessierenden Zusammenhang könnte die Frage deshalb relevant werden, weil die gesetzlichen Vorgaben für die artenschutzrechtliche Prüfung (insbesondere § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) weder auf der Rechtsvoraussetzungsseite einen Beurteilungsspielraum noch auf der Rechtsfolgenseite ein Ermessen einräumen. Verwiesen wird

---

<sup>5</sup> Zur Kategorie Verwaltungshelfer siehe Maurer, Fn. 3, § 23 Rnrn. 56 ff.

<sup>6</sup> Abschaltzeiten (Fn. 1), S. 5.

auch nicht auf Verwaltungsvorschriften oder andere untergesetzliche Regelwerke; Bezogenommen wird vielmehr auf naturschutzfachliche Maßstäbe.<sup>7</sup> Damit eine solche Bezugnahme auf ein Dokument stattfinden kann, müssen – Voraussetzung 1 – fachwissenschaftlich einschlägige Aussagen vorliegen, und muss weiterhin – Voraussetzung 2 – das Dokument „wissenschaftliche Autorität beanspruchen können“<sup>8</sup>.

Das Schreiber/Gellermann-Papier enthält eine Reihe fachwissenschaftlich einschlägiger Aussagen: Sie beziehen sich etwa auf den optimierten Einsatz des Abschaltkontingents, auf die Festlegung von Abschaltzeiten, nicht zuletzt auch auf Beispielfälle und Artporträts.<sup>9</sup> Die Voraussetzung 1 ist damit erfüllt.

Allerdings bestehen Zweifel im Hinblick darauf, ob Schreiber/Gellermann in der Fachwelt als einhellig(!) akzeptierte Autoritäten angesehen werden, denen man die Legitimation zuspricht, allgemein anerkannte fachwissenschaftliche Maßstäbe festzulegen. An der Stelle sei ausdrücklich darauf hingewiesen: Die Anmeldung von Zweifeln hat nichts damit zu tun, in irgendeiner Weise die Reputation der Verfasser zu problematisieren: Das Büro Schreiber Umweltplanung verfügt gewiss über ein beträchtliches Know How und kann auf vielfältige Referenzen verweisen.<sup>10</sup>

Prof. Dr. Martin Gellermann beeinflusst seit vielen Jahren maßgeblich die artenschutzrechtliche Diskussion.<sup>11</sup> In der Auseinandersetzung um die Interpretation zentraler artenschutzrechtlicher Normen hat seine Stimme beträchtliches Gewicht.

Das ändert aber nichts daran, dass es weitere Akteure gibt, die ebenfalls gewichtige fachwissenschaftliche Beiträge leisten und dabei zu abweichenden Sichtweisen gelangen. Das betrifft etwa die Klassifizierung kollisionsgefährdeter Vogelarten, den Monitoring-Ansatz, die Einbeziehung ökonomischer Kriterien in die Interpretation des Verbotstatbestandes gemäß § 44 Abs. 1 S. 1 BNatSchG, den Stellenwert von Grenz- und Schwellenwerten. Zudem erscheint fraglich, ob angesichts des jedenfalls behördenintern rechtsverbindlichen niedersächsischen Windenergieerlasses<sup>12</sup> für „Konventionsansätze“ überhaupt noch Raum wäre. Indes braucht im

---

<sup>7</sup> Dazu zuletzt Storost, Erforderlichkeit von Fachkonventionen, UPR 2015, S. 47 ff. (47).

<sup>8</sup> Storost (Fn. 7), S. 48.

<sup>9</sup> Siehe die summarische Darstellung des Papiers unter I.

<sup>10</sup> Verwiesen sei etwa auf die Rolle von Dr. Schreiber als Sachverständiger oder auf seine Mitwirkung in einschlägigen Gremien.

<sup>11</sup> Von ihm stammt eine Reihe von viel beachteten monographischen Darstellungen, Kommentierungen, Aufsätzen und Entscheidungsanmerkungen.

<sup>12</sup> Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Leitfaden „Umsetzung des Artenschutzes bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen in Niedersachsen“, November 2015.

Zusammenfassend dazu Willmann, Windenergieerlasse der Länder, 2016, S. 8 ff.



hier interessierenden Zusammenhang darauf nicht weiter eingegangen zu werden, da die oben entwickelte unabdingbare Voraussetzung 2 nicht erfüllt ist: Bei Dr. Schreiber und Prof. Gellermann handelt es sich nicht um einhellig anerkannte Autoritäten, die man dafür legitimiert hält, allseits akzeptierte fachwissenschaftliche Maßstäbe zu setzen.

Nach alledem kann das Schreiber/Gellermann-Papier keine Fachkonvention sein.

#### **4. Folgerungen**

Das Schreiber/Gellermann-Papier stellt danach einen Diskussionsbeitrag zur „Vermeidung und Verminderung von Vogelkollisionen“ dar. Das gilt unabhängig davon, dass an einigen Stellen des Papiers der Eindruck entstehen könnte, es werde verbindlich ein Zustand beschrieben und Aussagen könnten rechtlich folgenreich sein.<sup>13</sup>

Ersichtlich ist auch nicht eine besondere Wertigkeit des Textes, die ihn etwa zu einem sog. antizipierten Sachverständigengutachten machen könnte.<sup>14</sup>

Eine Integration der Inhalte des Papiers in Verwaltungsvorschriften wie Windenergieerlassen hat ebenfalls nicht stattgefunden.

Folglich verbleibt es bei der Einstufung als einem (fach-)wissenschaftlichen Beitrag, der dreierlei auszulösen vermag: eine Weiterführung und Intensivierung der wissenschaftlichen Diskussion, eine Bereicherung der allgemeinen politischen Diskussion sowie eine Ergänzung der artenschutzrechtlichen Diskussion – nicht mehr und nicht weniger. Bindungswirkungen im Verhältnis zu den beteiligten Akteuren gehen davon nicht aus

---

<sup>13</sup> Siehe nur die Formulierung „dieser Fachvorschlag ... dient der Bewältigung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände des § 44 Abs. 1 Nr. 1 Bundes-Naturschutzgesetzes. Er informiert die interessierte Öffentlichkeit und stellt für Behörden, Betreiber und Antragsteller die erforderlichen Informationen zur Beurteilung artenschutzrechtlicher Sachverhalte für kollisionsgefährdete Vogelarten zusammen.“ (Abschaltzeiten (Fn. 1), S. 5.).

<sup>14</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 23.03.1990 – V ZR 58/89, juris Rn. 10, sowie bezogen auf § 44 BNatSchG VGH München, Urteil vom 18.06.2014 – 22 – B.1358, juris Rn. 45, sowie BVerwG, Beschluss vom 16.09.2014 – 4 B 48/14, juris Rn. 5. Speziell zur VGH München-Entscheidung Unterreitmeier, NuR 2014, S. 850 ff.

### **III. Rechtsdogmatische Anmerkungen zu den in dem Papier enthaltenen Interpretationen der §§ 44 f. BNatSchG**

Um die in dem Papier enthaltenen Aussagen angemessen würdigen zu können, müssen zunächst – kursorisch – die zu den §§ 44 f. BNatSchG in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Interpretationsansätze entfaltet werden (unter 1.). Daran hat sich die Darstellung und immanente Analyse der von Schreiber/Gellermann vertretenen Auffassungen anzuschließen (unter 2.). Auf die Weise ist der Boden dafür bereitet, eine Stellungnahme abgeben zu können (unter 3.).

#### **1. Interpretationsansätze zu den §§ 44 f. BNatSchG in Rechtsprechung und Literatur**

Vorausgeschickt sei, dass es an der Stelle nicht um eine systematische Durchdringung des Normbestandes geht, vielmehr – sowohl der praktischen Ausrichtung des Schreiber/Gellermann-Papiers wie der Stellungnahme geschuldet – um eine pointierte Darstellung dessen, was sich in den letzten Jahren namentlich in der gerichtlichen Praxis herausgebildet hat.

Zentrale Bezugsgröße ist danach das sog. Tötungsverbot gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG. Nach der Vorschrift ist es verboten, Tiere der besonders geschützten Arten zu töten. Die Bestimmung bildet aufgrund ihres repressiven Charakters<sup>15</sup> grundsätzlich den Ausgangspunkt für Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren nach den §§ 69, 71 BNatSchG. Weiterhin entspricht es zwischenzeitlich gefestigter Rechtsprechung, dass den Anforderungen aus § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG auch und gerade im Rahmen von Planfeststellungs-<sup>16</sup> wie von immissionsschutzrechtlichen Anlagenzulassungsverfahren<sup>17</sup> zu berücksichtigen ist. Dabei soll das Tötungsverbot individuenbezogen gelten.<sup>18</sup> Demzufolge sollen – wie dargelegt hier nicht weiter zu hinterfragen – unter Schutz gestellt sein nicht nur die jeweiligen Arten, sondern auch die einzelnen Exemplare.

---

<sup>15</sup> Dazu explizit Gellermann, NuR 2014, S. 597 ff. (598).

<sup>16</sup> Grundlegend BVerwG, Urteil vom 09.07.2008 – 9 – A 14/07, juris.

<sup>17</sup> Grundlegend BVerwG, Urteil vom 27.06.2013 – 4 C 1/12, juris.

<sup>18</sup> BVerwG, Urteil vom 09.07.2008 (Fn. 16), juris Rn. 91; VGH Kassel, Beschluss vom 17.12. 2013 – 9 A – 1540/12.Z, juris Rn. 9, 23; OVG Magdeburg, Urteil vom 16.05.2013 – 2 L 80/11, juris Rn. 21.

Bezogen auf die Tathandlung sollen neben zweifelsfrei erfassten zielgerichteten Tötungen auch solche Maßnahmen von dem Verbotstatbestand erfasst werden, bei denen die Tötung lediglich billigend in Kauf genommen wird.<sup>19</sup>

In der Konsequenz würde namentlich die Erfassung sog. beiläufiger Tötungen allerdings fast zwangsläufig dazu führen, dass Verkehrs- und Energieinfrastrukturprojekte regelmäßig am Tötungsverbotstatbestand des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG scheitern müssten, da bei lebensnaher Betrachtung eine Kollision und damit verbunden die Tötung einzelner Exemplare niemals gänzlich auszuschließen ist. Für den Fall unausweichlicher, aber ungewollter Nebenfolgen hat das Bundesverwaltungsgericht deshalb ein „Korrektivelement“ eingeführt: Die Tatbestandsverwirklichung soll danach nur dann gegeben sein, wenn von der künftigen Anlage ein signifikant gesteigertes Tötungsrisiko für Exemplare der geschützten Arten ausgeht.<sup>20</sup> Eine derartige signifikante Risikosteigerung soll nach einer vielfach in der Behörden- und Gerichtspraxis verwendeten „Formel“ dann nicht anzunehmen sein, wenn das Risiko insgesamt unterhalb einer Gefahrenschwelle bleibt, die mit einem Verkehrsweg bzw. einer Anlage im Naturraum stets verbunden oder damit vergleichbar ist, innerhalb des allgemeinen Naturgeschehens Opfer einer anderen Art zu werden.<sup>21</sup>

Die Beurteilung, ob überhaupt ein Risiko vorliegt und welchen Einfluss darauf die (künftige) Anlage haben könnte, setzt eine naturwissenschaftliche Einschätzung voraus. Da es dafür an einer untergesetzlichen Maßstabsbildung fehlt, soll die Behörde bei ihrer Entscheidung auf Erkenntnisse der ökologischen Wissenschaft angewiesen sein, die allerdings insbesondere nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts derzeit für die hier interessierenden Fragestellungen noch keine eindeutigen Aussagen getroffen hat.<sup>22</sup> Aus dem Befund leitet die Rechtsprechung ab, der Behörde eine sog. naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zuzugestehen: Gebe es unterschiedliche Auffassungen und handle es sich jeweils um fachlich vertretbare und vertretene Ansichten, soll es danach der Behörde erlaubt sein, sich innerhalb des Spektrums einer der vorgefundenen Fachmeinungen anzuschließen.<sup>23</sup> Dabei soll eine

---

<sup>19</sup> Das führt dazu, dass die subjektive Komponente völlig in den Hintergrund tritt. So ausdrücklich Müller-Walter, in: Lorz u.a., Naturschutzrecht. Kommentar, § 44 BNatSchG, Rn. 10.

<sup>20</sup> BVerwG, Urteil vom 21.11.2013 – 7 C 40/11, juris, Rn. 23.

<sup>21</sup> Erstmals verwendet vom Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 09.07.2008 (Fn. 16).

<sup>22</sup> BVerwG, Urteil vom 27.06.2013 (Fn.17), Rn. 15.

<sup>23</sup> BVerwG, Urteil vom 21.11.2013 – 7 C 40/11 juris Rn. 16.

Expertise nicht deshalb vorzugswürdig sein, weil sie sich eines strengeren Maßstabes bedient oder einen solchen anlegt.<sup>24</sup>

Als Konsequenz der Einräumung einer naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts die gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung auf die Einhaltung der Grenzen des Beurteilungsspielraums beschränkt.<sup>25</sup> Einschränkend wird auf der Tatbestandsebene ein Beurteilungsspielraum allerdings dann nicht mehr zugestanden, wenn sich innerhalb der jeweiligen Fachdisziplin eine Methodik oder ein bestimmter Maßstab durchgesetzt hat und sich in der Folge unterschiedliche Ansichten nicht mehr im Widerstreit befinden.<sup>26</sup>

Die dargestellte Rechtsprechung hat in den vergangenen Jahren immer wieder zu erheblichen Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung geführt; die angestrebte Rechts- und damit Handlungssicherheit ist ersichtlich nicht zustande gekommen, was sich schon an der Vielzahl von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen zeigt, die sich immer wieder um die gleiche Thematik drehen.<sup>27</sup>

Vor dem Hintergrund ist nicht selten die Frage aufgeworfen worden, ob nicht die Ausnahmeregelung des § 45 Abs. 7 BNatSchG gewissermaßen als „Nothelfer“ herangezogen werden könnte. In der Umsetzung würde das bedeuten, ohne im Einzelnen wirklich „einzusteigen“, von der Erfüllung des Verbotstatbestandes in § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG auszugehen und die für unabdingbar gehaltene Beweglichkeit im Rahmen von § 45 Abs. 7 BNatSchG zu schaffen. Allerdings findet dieser Ansatz in der veröffentlichten Gerichtspraxis – soweit ersichtlich – bislang keine wirkliche Resonanz. Zwar wird § 45 Abs. 7 BNatSchG in einer beträchtlichen Anzahl von Entscheidungen in der Paragraphenkette der angewandten Normen durchaus genannt; eine dezidierte inhaltliche Auseinandersetzung mit den einzelnen Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Regelung findet sich demgegenüber in vergleichsweise wenigen Urteilen. Der Eindruck verstärkt sich, wenn man in einer weiteren Zuspitzung auf Entscheidungen zu windenergierechtlichen Vorhaben abstellt.

---

<sup>24</sup> BVerwG, Urteil vom 27.06.2013 (Fn. 17), Rn. 15.

<sup>25</sup> BVerwG, Urteil vom 09.07.2008 (Fn. 16), Rn. 67.

<sup>26</sup> BVerwG, Urteil vom 21.11.2013 (Fn. 23), Rn. 19.

<sup>27</sup> Siehe dazu nur die Rechtsprechungsübersichten von Willmann, in: Jahrbuch Windenergierecht 2013, S. 79 ff. (94 ff.), derselbe, in: Jahrbuch Windenergierecht 2014, S. 126 ff. (147 ff.), sowie derselbe, in: Jahrbuch Windenergierecht 2015, S. 107 ff. (130 ff.).

Als Basisgröße wird dann festgehalten, dass § 45 Abs. 7 BNatSchG als Ausnahmeregelung restriktiv zu handhaben sei.<sup>28</sup> Die restriktive Handhabung soll indes nicht so weit gehen, dass eine Anwendung im Grunde überhaupt nicht mehr in Frage komme.<sup>29</sup> Das „enge“ Verständnis der Ausnahmeregelung führt allerdings dazu, dass die Vorschrift vielfach nur am Rande Eingang in die richterlichen Erwägungen findet, die einzelnen Tatbestandsmerkmale vergleichsweise oberflächlich geprüft und – ganz überwiegend – als nicht erfüllt angesehen werden.<sup>30</sup>

Das betrifft insbesondere die in § 45 Abs.7 Satz 1 BNatSchG aufgeführten Ausnahmegründe. Mangels nachweisbarer und unmittelbarer Kausalität durch Windenergieanlagen soll die Anforderung der günstigen Auswirkungen auf die Umwelt aus Nr. 4 beispielsweise nicht erreicht werden können.<sup>31</sup> In der Konsequenz bedeutet das, dass fast ausschließlich auf den Ausnahmegrund der Nr. 5 – „andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ – abgestellt wird. Klimaschutz wird hier als öffentliches Interesse angesehen, der grundsätzlich den Charakter eines zwingenden Grundes haben kann.<sup>32</sup>

Sofern einer der Ausnahmegründe aus § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG erfüllt ist, bedeutet das noch nicht, dass von der Regelung Gebrauch gemacht werden kann. Hinzukommen muss vielmehr gemäß § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG, dass keine alternative Vorhabenerfüllung zur Verfügung stehen darf – abgemildert durch den Vorbehalt der Zumutbarkeit. Maßgeblich soll dabei die Verhältnismäßigkeit eines etwaigen Mehraufwandes sein, der sich beispielsweise aus einer technisch veränderten Ausführung oder einer veränderten örtlichen Verankerung ergeben kann.<sup>33</sup> Der zusätzliche Aufwand darf nicht außer Verhältnis zu dem mit der Maßnahme erreichbaren Nutzen für den Naturschutz stehen.<sup>34</sup> Dabei – so explizit das Bundesverwaltungsgericht – müsse die Alternative jedenfalls auf Planungsebene nicht erschöpfend geprüft werden; ausreichend sei die Erreichung eines Zustandes, der eine belastbare Einschätzung ermögliche.<sup>35</sup> Die angepasste Verwirklichung muss ferner auch tatsächlich umsetzbar sein.<sup>36</sup>

---

<sup>28</sup> So explizit VG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 07.01.2015 – 5 L 289/14, juris Rnrn. 47 ff.

<sup>29</sup> BVerwG, Beschluss vom 29.08.2008 – 9 VR 18/08, juris Rn. 4.

<sup>30</sup> So etwa OVG Magdeburg, Urteil vom 26.10.2011 – 2 L 6/09, juris Rnrn.84 ff.

<sup>31</sup> VG Halle, Urteil vom 23.11.2010 – 4 A 34/10, juris Rn. 72.

<sup>32</sup> In diese Richtung bereits BVwerG, Urteil vom 27.01.2000 – 4 C 2/99, juris Rnrn. 34 ff.

<sup>33</sup> BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1075/04, juris Rnrn. 564 ff.

<sup>34</sup> BVerwG, Urteil vom 17.05.2002 – 4 A 28/01, juris Rnrn. 37, 41.

<sup>35</sup> BVerwG, Urteil vom 12.03.2008 – 9 A 3/06, juris Rn. 171.

<sup>36</sup> BVerwG, Beschluss vom 01.04.2009 – 4 B 62/08, juris Rnrn. 44 ff.

Weiterhin wird verlangt, dass die Gewährung der Ausnahme nicht dazu führen darf, dass sich der Erhaltungszustand der Population einer Art verschlechtert. Eine Verschlechterung soll in dem Zusammenhang bereits dann vorliegen, wenn sich das Habitat der Spezies hinsichtlich Größe oder Qualität verringert bzw. sich die Vorhersage über die künftige Bestandsentwicklung verschlechtert.<sup>37</sup> Die grundsätzlich örtlich begrenzte Populationsbetrachtung ist im Einzelfall auf die überregionale Ebene auszudehnen.<sup>38</sup> Sofern zum Zeitpunkt der möglichen Ausnahmeerteilung bereits ein ungünstiger Erhaltungszustand besteht, soll eine Ausnahme zugelassen werden können, wenn zumindest keine weitere Verschlechterung eintritt.<sup>39</sup> Im Rahmen der Bewertung sollen auch Ausgleichsmaßnahmen Berücksichtigung finden können.<sup>40</sup>

Wenn die genannten Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind, soll nach teilweise vertretener Ansicht das der Genehmigungsbehörde eingeräumte Ermessen dahingehend eingeschränkt sein, dass in der Regel eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen sei (sog. intendiertes Ermessen).<sup>41</sup>

## **2. In dem Papier vertretene Auffassungen**

Als empirischer Befund wird im Schreiber/Gellermann-Papier als Bestandteil der Ausgangssituation festgehalten, das Instrument der artenschutzrechtlichen Ausnahme (§ 45 Abs. 7 BNatSchG) komme entweder gar nicht oder in einer pauschalieren Form zum Einsatz. Abschaltzeiten für kollisionsgefährdete Vogelarten würden dabei im Gegensatz zu solchen für Fledermäuse nur punktuell oder gar nicht festgesetzt.<sup>42</sup>

Hinsichtlich der Interpretation von § 44 Abs. 1 BNatSchG wird unter Bezugnahme auf eine Vielzahl von Gerichtsentscheidungen von einer Schwelle ausgegangen, bis zu der das Tötungsrisiko als nicht signifikant erhöht anzusehen sei, „weil es für betroffene Individuen in dem Rahmen bleibt, dem sie in diesem Umfang an jeder anderen Stelle innerhalb ihres Verbreitungsgebietes ebenfalls ausgesetzt wären.“<sup>43</sup> Umgekehrt soll alles, was über die

---

<sup>37</sup> EuGH, Urteil vom 10.05.2007 – Rs. C-508/04, juris.

<sup>38</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 08.07.2009 – 8 C 10399/08, juris Rn. 290.

<sup>39</sup> BVerwG, Beschluss vom 17.04.2010 – 9 B 5/10, juris Rn. 8.

<sup>40</sup> BVerwG, Beschluss vom 01.04.2009 – 4 B 61/08, juris Rn.56.

<sup>41</sup> VG Freiburg, Urteil vom 17.02.2009 – 3 K 805/08, juris Rn. 47; VG Augsburg, Beschluss vom 13.02.2013 – Au 2 S 13/143, juris Rn. 46.

<sup>42</sup> Abschaltzeiten (Fn. 1), S. 4.

<sup>43</sup> A.a.O., S. 7.

Signifikanzschwelle hinausgeht, die Merkmale des Verbotstatbestandes des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG erfüllen.<sup>44</sup>

In räumlicher Hinsicht wird von den Autoren für die Brutzeit der Radius um einen Brutplatz betrachtet, der nach den Abstandsempfehlungen der Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten als Mindestabstand „festgelegt worden ist“.<sup>45</sup> Die Bezugnahme beschränkt sich darauf nicht. Vielmehr gehen Schreiber/Gellermann davon aus, dass bei Unterschreitung des Schutzabstandes bei kollisionsempfindlichen Vogelarten die Erfüllung des Verbotstatbestandes des § 44 Abs. 1 BNatSchG naheliege. Auch wenn das nicht von der Prüfung entbinde, ob eine signifikante Erhöhung des Tötungsrisikos nicht in Ansehung der Gegebenheiten des Einzelfalls und der ihn prägenden Umstände ausgeschlossen werden könne, biete die Unterschreitung des Schutzabstandes doch jedenfalls ein starkes Indiz für die „Aktivierung des Tötungsverbots“, sofern keine Maßnahmen ergriffen würden, die das spürbar erhöhte Kollisionsrisiko auf ein „Normalmaß“ absenken würden.<sup>46</sup>

Für die von den Abstandsempfehlungen der LAG VSW nicht berücksichtigten Arten werden in dem Papier eigene Werte aus der Reviergröße bzw. Aktionsräumen abgeleitet.<sup>47</sup>

Bezogen auf § 45 Abs. 7 BNatSchG wird angenommen, dass für das Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen die Behörde nachweisspflichtig sei.<sup>48</sup> Die Prüfung selbst soll in zwei Schritten erfolgen: Im ersten Schritt sei zu klären, ob es zumutbare Alternativen gebe, mit denen Kollisionsrisiken vermieden oder verringert werden könnten. Neben standörtlichen Alternativen seien dabei auch technische Varianten in den Blick zu nehmen, soweit sie geeignet seien, artenschutzrechtlich relevante Beeinträchtigungen zu verhindern oder in ihren Auswirkungen abzumildern. Stets sei zu berücksichtigen, dass dem Vorhabenträger keine Vermeidungsanstrengungen abverlangt werden dürften, die ihm nicht zumutbar seien. Auch finanzielle Erwägungen könnten zur Unzumutbarkeit einer Alternative führen. In dem Zusammenhang sei die Grenze fraglos überschritten, wenn dem Vorhabenträger langfristige Abschaltungen angesonnen würden, die einen wirtschaftlichen Betrieb seiner Anlage unmöglich machen oder in einer nicht hinnehmbaren Weise erschweren würden. Ertragseinbußen würden allerdings nicht gleichsam automatisch, sondern immer nur dann zur Unzumutbarkeit führen,

---

<sup>44</sup> Ebenda.

<sup>45</sup> A.a.O., S. 6.

<sup>46</sup> A.a.O., S. 9, unter Bezugnahme auf die Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung vom 09.07.2008 (Fn. 16), Rn. 91.

<sup>47</sup> A.a.O., S. 7.

<sup>48</sup> A.a.O., S. 9.

wenn sie außer Verhältnis zu dem sich damit verbindenden Gewinn für die Natur stünden. Wo genau die Grenze der Zumutbarkeit verlaufe, entziehe sich abstrakter Bestimmung und bedürfe einer näheren Prüfung im Einzelfall.

Im Schritt 2 sei zu prüfen, ob für das nach Ausschöpfung der zumutbaren Vermeidungsmaßnahmen verbliebene signifikant erhöhte Tötungsrisiko die weiteren Voraussetzungen einer artenschutzrechtlichen Ausnahme gegeben seien. In dem Zusammenhang sei zu bedenken: Zumutbare Vermeidungsmaßnahmen seien zwar eine unverzichtbare, aber keine hinreichende Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG. Aus der Festsetzung von Minderungsmaßnahmen, die den Verbotstatbestand nicht vollständig vermeiden würden, erwachse daher nicht automatisch der Anspruch auf eine artenschutzrechtliche Ausnahme. Für das verbliebene Tötungsrisiko sei deshalb zu prüfen, ob zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses die Ausnahme erfordern würden (§ 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG) und eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der betroffenen Population ausgeschlossen sei (§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG). Bei der Feststellung des Vorliegens der „zwingenden Gründe“ seien die Seltenheit und Gefährdung der jeweiligen Art gewichtend den anderen öffentlichen Belangen – z.B. denen an der gesetzlich privilegierten Erzeugung von Energie aus regenerativen Quellen – gegenüberzustellen. Zu berücksichtigen sei ferner, ob und mit welchen Erfolgsaussichten Maßnahmen getroffen werden könnten, um eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der betroffenen Vogelpopulationen zu verhindern.<sup>49</sup>

### **3. Stellungnahme**

Die Ausgangsfeststellung der Autoren, in der Praxis komme die Ausnahmeregelung des § 45 Abs. 7 BNatSchG nicht oder nur in einer pauschalieren Form zur Anwendung, verdient Zustimmung: Zwar wird im Rahmen von Genehmigungsverfahren nicht selten auf die Bestimmung und die mit ihrer Heranziehung verbundenen Handlungsspielräume verwiesen; kaum jemals kommt es indes zu einer differenzierten Beschäftigung mit den einzelnen Normausprägungen, geschweige denn zu einem Vorgehen auf der Grundlage. Von daher ist grundsätzlich zu begrüßen, dass Schreiber/Gellermann die Bestimmung stärker ins Rampenlicht rücken möchten.

---

<sup>49</sup> A.a.O., S. 9 f.



Zustimmung verdient auch die Verknüpfung der Betrachtung von § 44 Abs. 1 und § 45 Abs. 7 BNatSchG. In der Tat können nämlich Bedeutungsgehalt und Anwendungsbereich von § 45 Abs. 7 BNatSchG nur dann angemessen erfasst werden, wenn sie im Zusammenhang namentlich mit dem Tötungsverbot gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG betrachtet werden.

Bei der Interpretation von § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG bewegen sich Schreiber/Gellermann nach ihrem eigenen Bekunden auf der Linie der Rechtsprechung, wie sie sich in den letzten Jahren entwickelt hat. Mit Blick auf die angestrebte Praxisrelevanz der Handlungsempfehlungen erscheint das nachvollziehbar, ist jedenfalls hier nicht weiter zu problematisieren.<sup>50</sup> Allerdings ergeben sich dessen ungeachtet einige gravierende Kritikpunkte. So ist die völlig selbstverständliche, unkritische Bezugnahme auf die „Festlegung“ von Mindestabständen durch die Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten nicht haltbar: Die LAG VSW ist nicht dazu legitimiert, derartige Festlegungen zu treffen.<sup>51</sup> Die Unterschreitung der dort formulierten „Schutzabstände“ vermag deshalb auch nicht ein starkes Indiz für die „Aktivierung des Tötungsverbots“<sup>52</sup> zu sein.

Unabhängig davon, dass die Bezugnahme auf das sog. Signifikanztheorem das Hantieren mit einer Leerformel ist,<sup>53</sup> werden ergänzend Kategorien eingeführt, die, da in der Konsequenz mit Grundrechtseingriffen verbunden, dem Bestimmtheitsgebot gerecht werden müssen. Genau das vermögen sie aber angesichts ihrer Vagheit nicht zu leisten. Genannt seien in dem Zusammenhang nur die Kategorien eines „spürbar erhöhten“ Kollisionsrisikos bzw. der „Absenkung auf ein Normalmaß“.

Ersichtlich geht es den Autoren darum, von den durch § 45 Abs. 7 BNatSchG eröffneten Handlungsmöglichkeiten deutlich stärker Gebrauch zu machen, als das bisher der Fall ist. Das zugrunde gelegt, verwundert allerdings, dass die Analyse der Normstruktur der Bestimmung recht cursorisch erfolgt und gerade essentielle Normelemente überhaupt nicht erörtert werden. Um mit Letzterem zu beginnen:

---

<sup>50</sup> Das ändert selbstverständlich nichts an der Berechtigung der Fundamentalkritik, die Ausdeutung von § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG samt der Kreation von Rechtsfiguren wie dem sog. Signifikanztheorem und der Einräumung der sog. Naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative betreffend. Vg. etwa Brandt, ER 2013, S. 192 ff., m.w.N.

<sup>51</sup> Zusammenfassen dazu Brandt, Das Helgoländer Papier, 2016, S. 44 ff. Siehe dazu auch die Befassung durch die Umweltministerkonferenz, Ergebnisprotokoll der 84. Umweltministerkonferenz am 22.05.2015, TOP 12.

<sup>52</sup> Unabhängig davon gibt die sprachliche Ausformung zu Bedenken Anlass: Es geht nicht darum, dass irgendetwas „aktiviert“ wird, sondern schlicht darum, ob die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind oder nicht.

<sup>53</sup> Dazu Brandt (Fn. 50), S. 194.

§ 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG räumt den Behörden ein Ermessen ein („ ... können von den Verboten ... Ausnahmen zulassen ...“). Das bedeutet, dass auch dann, wenn die im weiteren Verlauf genannten Voraussetzungen erfüllt sind, kein Anspruch auf die Zulassung einer Ausnahme besteht. Daran ändert insbesondere § 45 Abs. 7 Nr. 5 BNatSchG nicht, worauf sich die Autoren maßgeblich beziehen: Nur wenn die dort – bzw. die in den Nrn. 1 bis 4 – genannten Voraussetzungen erfüllt sind, ist überhaupt ein Handlungsspielraum eröffnet. Weitergehend wird generell die Normstruktur des § 45 Abs. 7 BNatSchG nur unzureichend reflektiert.<sup>54</sup> Basisgröße ist danach, dass zunächst die in Absatz 7 S. 2 genannten – beträchtlichen – Hürden genommen werden. Es handelt sich dabei eben nicht um „weitere Voraussetzungen einer artenschutzrechtlichen Ausnahme“<sup>55</sup>, sondern im Sinne einer stufenförmig zu entfaltenden Abarbeitung von Positiv- und Negativvoraussetzungen um die erste Voraussetzung, die zu erfüllen ist: Eine Ausnahme darf danach nur(!) zugelassen werden, wenn 1. zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und 2. sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert. Bevor also Abwägungsmaterial entfaltet wird (und entfaltet werden kann), muss zunächst der Bedeutungsgehalt der dort aufgeführten einzelnen Tatbestandsmerkmale geklärt und müssten Hinweise dazu geliefert werden, was getan werden muss, damit sie als erfüllt oder gerade als nicht erfüllt angesehen werden können. Solange das nicht geschieht, hängen die auf eine summarische Abwägung hinauslaufenden Überlegungen nicht nur in der Luft, es wird – für die Einschätzung der Ergiebigkeit der Bestimmung noch gravierender – so getan, als ob man es mit einer offenen Abwägungssituation zu tun habe. Gerade das ist aber nicht der Fall. Schon von daher verbietet es sich, die Handlungsmöglichkeiten, die § 45 Abs. 7 BNatSchG eröffnet, als eleganten Ausweg anzusehen, um den ersichtlich beträchtlichen Schwierigkeiten aus dem Weg zu gehen, die mit der Anwendung von § 44 Abs. 1 BNatSchG verbunden sind.<sup>56</sup>

Darauf bezogen ist immerhin zunächst daran zu erinnern, dass die Abarbeitung von § 44 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BNatSchG im Kontext des auf § 6 Abs. 1 BImSchG fußenden Genehmigungsverfahrens angesiedelt ist. Diese Bestimmung verleiht dem Antragsteller prinzipiell eine starke Rechtsposition: Die Behörde muss die Genehmigung erteilen, wenn die Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen („gebundene Genehmigung“). Zudem kann sie sich nicht hinter Fachbehörden oder sonstigen Einrichtungen „verstecken“ – sie hat von Amts wegen

---

<sup>54</sup> Siehe dazu zuletzt Brandt/Willmann, Zur Ausnahmeregelung des § 45 Abs.7 BNatSchG, Juli 2016 ...

<sup>55</sup> So aber Schreiber/Gellermann (Fn. 1), S. 10.

<sup>56</sup> Dazu grundsätzlich Brandt/Willmann, Zur Ausnahmeregelung des § 45 Abs. 7 BNatSchG, Juli 2016 (Fn. 54).

das Verfahren voranzutreiben.<sup>57</sup> Davon ist man bei § 45 Abs. 7 BNatSchG weit entfernt: Die in Betracht kommenden Tatbestandsvoraussetzungen sind nur schwer zu fassen; zudem sind sie wegen des Ausnahmecharakters der Bestimmung im Zweifel eng auszulegen. Vor allem aber verleiht die Ermessenseinräumung der Behörde eine vergleichsweise starke Rechtsposition, zumal ihr Entscheidungsprozess eben nicht im Sinne eines „intendierten Ermessens“ determiniert ist: Bereits der Wortlaut der Vorschrift deutet darauf hin, dass bei Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen verschiedene Rechtsfolgen möglich sein sollen. Nur so wird der Verwaltung die Möglichkeit an die Hand gegeben, eine Verwaltungspraxis zu etablieren, bei der gleichermaßen ein ganzes Spektrum von Gesichtspunkten eine Rolle zu spielen vermag.<sup>58</sup> Das wäre dann nicht mehr der Fall, wenn schon das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen regelmäßig dazu führen müsste, die Ausnahme zuzulassen.

Von daher verbietet es sich, die §§ 44 Abs. 1 und 45 Abs. 7 BNatSchG gewissermaßen als eine Art Kontinuum zu sehen, was auf der Handlungsebene so etwas wie einen fließenden Übergang ermöglicht. Vielmehr müssen jeweils konturenscharf die jeweiligen Rechtsvoraussetzungen und –folgen ermittelt und muss auf der Grundlage operiert werden. Mit § 45 Abs. 7 BNatSchG steht gerade kein „Königsweg“ zur Verfügung, mit dessen Hilfe die Schwierigkeiten überwunden werden können, die sich im Zusammenhang mit dem Umgang mit den Verbotstatbeständen des § 44 Abs. 1 BNatSchG ersichtlich auftun.

---

<sup>57</sup> Näheres dazu sogleich unter IV. 1.

<sup>58</sup> So auch Müller-Walter (Fn. 19.), § 45 BNatSchG, Rn. 14.

## **IV. Zur Vereinbarkeit der in dem Papier enthaltenen Handlungsempfehlungen mit verwaltungsverfahrensrechtlichen Anforderungen**

Wie die Überschrift bereits zum Ausdruck bringt – „Abschaltzeiten für Windkraftanlagen zur ...“ – geht es Schreiber/Gellermann im Zusammenspiel zwischen Antragstellern und Behörde um die Entfaltung eines bestimmten Instruments – nämlich Abschalt Szenarien -, um auf die Weise „das Kollisionsrisiko für Individuen der betroffenen Arten so weit wie möglich zu mindern“.<sup>59</sup> Für den Fall, dass sich das Tötungsrisiko durch gezielte Abschaltungen und(!) im Rahmen des Zumutbaren unter das artenschutzrechtlich gebotene Maß senken lässt, kann nach Auffassung der Autoren die Anlage auch im Umfeld einer schlaggefährdeten Vogelart ohne artenschutzrechtliche Ausnahme errichtet werden.<sup>60</sup> Anderenfalls verbleibt nach Auffassung der Autoren nur noch die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des § 45 Abs. 7 BNatSchG.<sup>61</sup>

Zu prüfen ist die Vereinbarkeit dieses Ansatzes mit verwaltungsverfahrensrechtlichen Anforderungen. Zu dem Zweck werden zunächst einige zentrale verwaltungsverfahrensrechtliche Standards entfaltet (unter 1.). Vorgestellt werden sodann die darauf bezogenen Aussagen in dem Papier (unter 2). Im dritten Schritt erfolgt dann eine Stellungnahme (unter 3.).

### **1. Verwaltungsverfahrensrechtliche Standards**

Ausgangspunkt ist § 10 VwVfG. Danach ist dasungsverfahren grundsätzlich einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Um dem Rechnung zu tragen, gilt gemäß § 24 VwVfG der Untersuchungsgrundsatz: Der entscheidungserhebliche Sachverhalt wird von Amts wegen ermittelt, und die relevanten Umstände, die die Behörde ihrer Verwaltungsentscheidung zugrunde zu legen, sind grundsätzlich von der Behörde selbst festzustellen.<sup>62</sup> Die Sachverhaltsermittlung im Rahmen von § 24 VwVfG bezieht sich auf das Ziel des Verwaltungsverfahrens, nämlich den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Gleichwohl ist die Behörde nicht „Partei“; vielmehr enthält § 24

---

<sup>59</sup> Schreiber/Gellermann (Fn. 1), S. 7.

<sup>60</sup> Ebenda.

<sup>61</sup> Ebenda.

<sup>62</sup> Dazu und zum Folgenden zusammenfassend Hesshaus, in: Bader/Ronellenfitsch, VwVfG. Kommentar, 2010, Erläuterungen zu § 24, m.w.N.

Abs. 1 S. 1 VwVfG das Gebot, den Sachverhalt umfassend mit der gebotenen Distanz aufzuklären. Schaltet sie Dritte ein, entbindet das nicht von ihrer Verpflichtung, den Sachverhalt selbst zu ermitteln. Zieht die Behörde also etwa Sachverständige hinzu, darf sie nicht ohne weitere Prüfung auf die Befunde des Sachverständigen rekurrieren.

Flankiert wird die originäre Verantwortung der Genehmigungsbehörden in materiellrechtlicher Hinsicht durch die §§ 4 und 6 BImSchG (konkretisiert durch Rechtsverordnungen): Errichtung und Betrieb einer Anlage bedürfen der Genehmigung. Sie ist – durch die Genehmigungsbehörde(!) – zu erteilen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.

## **2. In dem Papier vertretene Auffassungen**

Das Schreiber/Gellermann-Papier enthält „Handlungsempfehlungen für das Artenspektrum im Landkreis Osnabrück“. <sup>63</sup>

Als Adressaten werden explizit genannt die interessierte Öffentlichkeit, Behörden, Betreiber und Antragsteller. <sup>64</sup> Die korrekte Feststellung und frühzeitige Berücksichtigung von Tötungsrisiken und daraus resultierende Konzepte zu deren Vermeidung in den Antragsunterlagen gehöre nicht nur zur Bringschuld der Antragsteller, sondern diene auch der Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens und führe für den Fall, dass die Genehmigungsbehörde nach Prüfung eine artenschutzrechtliche Genehmigung erteile, zu einer rechtssicheren Genehmigung. Für Antragsteller und Betreiber von Windkraftanlagen sei damit nicht nur die Notwendigkeit einer gründlichen avifaunistischen Bestandserfassung im Vorfeld und eine vorsorgende Prognose der Kollisionsrisiken über die Laufzeit der Anlagen verbunden, sondern auch eine frühzeitige Berücksichtigung der wirtschaftlichen Auswirkungen, die mit zeitweiligen Abschaltungen von Windkraftanlagen verbunden seien. Seien vorschnell hohe Gewinnerwartungen geweckt oder großzügige Pachtpreise für Grundeigentümer vereinbart worden, bestünden möglicherweise nicht mehr die erforderlichen Spielräume, um den gesetzlichen Verpflichtungen zur Vermeidung und Verminderung von Kollisionen gesetzlich geschützter Arten im notwendigen Umfang Genüge zu tun, sodass eine artenschutzrechtliche Ausnahme dann nicht erteilt werden könne. <sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> So der Untertitel der „Abschaltzeiten“ (Fn. 1).

<sup>64</sup> A.a.O., S. 5.

<sup>65</sup> Ebenda.

In einem „Ablaufplan für eine artenschutzrechtliche Ausnahmeprüfung und –bewältigung“<sup>66</sup> findet sich eine Reihe von normativen Aussagen, teilweise unter Benennung der Urheberschaft und der Adressaten, teilweise mit einer passivischen Formulierung:

- „sorgfältige Erfassung aller kollisionsgefährdeten Vogelarten“ (Autoren/Adressaten nicht explizit benannt),
- „mit dem Auftreten kollisionsgefährdeter Arten innerhalb der kritischen Radien zu rechnen“ („ist dem Antragsteller mitzuteilen ...“),
- keine alternativen Standorte dem Antragsteller verfügbar oder keine Änderungen in der Konfiguration des Parks möglich, mit denen der artenschutzrechtliche Konflikt gar nicht oder nur in geringerem Maße auftreten (Antragsteller hat „wenigstens“ alternative Betriebsführungen und hier insbesondere Abschaltungen während besonders kritischer Zeiten vorzulegen),
- wenn Festlegung und plausible Darlegung eines Abschaltkontingents, „sind die Abschaltzeiten auf die betroffenen Arten so zu verteilen, dass damit ein Maximum an Kollisionsminderung erreicht wird“,
- lässt sich das Tötungsrisiko nicht bis auf das rechtlich zulässige Restrisiko reduzieren, „sind zur Vorbereitung der artenschutzrechtlichen Ausnahmeprüfung geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, damit sich der Erhaltungszustand der betroffenen Populationen nicht verschlechtert“,
- unter Beachtung der dazu erzielten Ergebnisse „prüft die Genehmigungsbehörde die sonstigen Ausnahmevoraussetzungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG“,
- in Absprache mit dem Betreiber Etablierung eines extensiven Monitorings, um von Jahr zu Jahr einen optimalen Einsatz des Abschaltkontingents zu gewährleisten.<sup>67</sup>

### **3. Stellungnahme**

Essentiell für alle Überlegungen ist die strikte Trennung des behördlichen Vorgehens bezogen auf § 44 Abs. 1 BNatSchG einerseits, § 45 Abs. 7 BNatSchG andererseits. Unter dem Rubrum

---

<sup>66</sup> Abschaltzeiten (Fn. 1), S. 28 f.

<sup>67</sup> Ebenda.

Zumutbarkeit, Verhältnismäßigkeit, Risikominimierung laufende Erwägungen dürfen nicht dazu führen, die spezifischen Normausprägungen auszuhebeln.<sup>68</sup> Anders formuliert: Wenn auf der Grundlage der namentlich vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Rechtsprechung<sup>69</sup> bezogen auf § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG bei der Frage, ob das Tötungsverbot verwirklicht wurde, sog. signifikante Risikosteigerungen einbezogen und bei der Betrachtung und Bewertung der Risikosteigerung auch Maßnahmen zur Risikominimierung berücksichtigt werden sollen,<sup>70</sup> hat das mit § 45 Abs. 7 BNatSchG nichts zu tun.

In Bezug auf § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG gibt es bisher keinen wie auch immer gearteten Katalog in Betracht kommender Risikominimierungsmaßnahmen. Sie finden sich insbesondere nicht in den Windenergieerlassen der Länder; Gerichte haben einige der in Betracht kommenden Maßnahmen diskutiert.<sup>71</sup> Grundsätzlich sind die von Schreiber/Gellermann ins Spiel gebrachten Abschaltzeiten selbstverständlich geeignet, das Kollisionsrisiko zu minimieren – für Fledermäuse ebenso wie für Vögel. Konsequenterweise sind – wenn an ihren Einsatz gedacht wird - dann aber auch die insoweit von der Rechtsprechung entwickelten Maßstäbe zu beachten. Danach bedarf es – als Basisgröße – zunächst der Prüfung, ob konkret(!) eine signifikante Risikosteigerung droht. Schematisierungen und Pauschalierungen sind damit nicht vereinbar. Nur soweit in einem konkreten Sachverhalt davon die Rede sein kann, ist überhaupt vorstellbar, das Instrument der Abschaltung einzusetzen, um zu einer Risikominimierung zu gelangen. Gewissermaßen a priori und ohne Einzelfallprüfung darf also keinesfalls von einer signifikanten Risikosteigerung ausgegangen werden, genauso wenig wie vom Vorhandensein geschützter Exemplare im Einwirkungsbereich einer Windenergieanlage.

Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen zur Risikominimierung im Rahmen von § 44 Abs. 1 BNatSchG(!) haben Fragen der „Noch-Rentabilität“ der Anlage nichts zu suchen.<sup>72</sup> Innerhalb der Verhältnismäßigkeitsprüfung bewegt man sich nämlich auf der Stufe der Erforderlichkeit. Gefragt wird – ausschließlich(!) – danach, ob es mildere Mittel gibt, um den gleichen Effekt zu erzielen. Und wird durch die Risikominimierungsmaßnahme erreicht, dass die Grenze des aus der Sicht des Artenschutzes noch hinnehmbaren Zustandes nicht überschritten wird, liegt kein Verstoß gegen das Tötungsverbot vor, und die Anlage ist mit Blick auf § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG genehmigungsfähig. Ob sich das Vorhaben dann angesichts der verfügbaren

---

<sup>68</sup> Siehe dazu bereits oben unter III. 3.

<sup>69</sup> Siehe dazu die zusammenfassende Darstellung oben unter III. 1.

<sup>70</sup> So explizit namentlich die oben – unter III. 1. referierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

<sup>71</sup> Mastfußbrachen das OVG Magdeburg, Urteil vom 19.01.2012 – 2 L 124/09, juris Rnrrn. 90 ff., Abschaltzeiten das VG Minden, Beschluss vom 18.03.2014 – 11 L 706/13, juris Rnrrn. 33 ff.

<sup>72</sup> So aber Schreiber/Gellermann (Fn. 1), S. 9, 34.

Risikominimierungsmaßnahme noch als rentabel erweist, ist eine Folgefrage, die für die Einschätzung des Risikos keine Rolle spielt. Auf der Basis der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gibt es insoweit keine Spielräume.

Zumutbarkeitserwägungen spielen erst im Rahmen der Prüfung gemäß § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG eine Rolle. Deshalb ist – wie dargelegt – die strikte Unterscheidung der Heranziehung von § 44 Abs. 1 BNatSchG einerseits, von § 45 Abs. 7 BNatSchG essentiell. Das hat selbstverständlich auch Auswirkungen auf die Pflichtenstellungen der Akteure – namentlich im Verhältnis Genehmigungsbehörde und Antragsteller. Und unter den Umständen verbietet es sich auch zwangsläufig, pauschal die „Zumutbarkeit von Abschaltkontingenten“ zur „Minderung des Tötungsrisikos“ zu diskutieren, wie das Schreiber/Gellermann tun.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> A.a.O., S. 34.



## V. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Das Schreiber/Gellermann-Papier ist weder ein untergesetzliches Regelwerk noch eine Fachkonvention. Auch wenn einige der dort enthaltenen Formulierungen eine andere Interpretation nahelegen könnten, handelt es sich lediglich um einen Beitrag zur fachwissenschaftlichen und allgemeinen politischen Diskussion. Bindungswirkungen gehen von ihm nicht aus.

2. Die Feststellung der Autoren, die Ausnahmeregelung des § 45 Abs. 7 BNatSchG komme in der Praxis nicht oder nur in einer pauschalisierten Form zur Anwendung, trifft zu. Auch die von ihnen für nötig gehaltene Zusammenschau der §§ 44 Abs. 1 und 45 Abs. 7 BNatSchG verdient Zustimmung, darf allerdings nicht dazu führen, die jeweilige spezifische Normstruktur aus dem Blick zu verlieren.

3. Nicht akzeptabel ist die selbstverständliche, unkritische Bezugnahme auf die „Festlegung“ von Mindestabständen durch die Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten. Zur Festlegung derartiger Mindestabstände ist die LAG VSW nicht legitimiert. Mit Blick auf die Interpretation von § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG fehlt es ferner an der Herausarbeitung klarer Kategorien, die dem verfassungsrechtlich geforderten Bestimmtheitsgebot gerecht werden.

4. Bezogen auf § 45 Abs. 7 BNatSchG erfolgt in dem Papier die Analyse der Normstruktur nur cursorisch; essentielle Normelemente werden überhaupt nicht erörtert. Nicht angemessen gewürdigt wird, dass auf der Rechtsfolgenseite der Behörde ein Ermessen eingeräumt und die Norm als Ausnahmebestimmung prinzipiell eng auszulegen ist. Für summarische Ausräumarungen auf der Grundlage einer offenen Abwägungssituation ist angesichts dessen kein Raum. Vielmehr ist konturenscharf sowohl auf der Rechtsvoraussetzungs- als auch der – folgenseite der Bedeutungsgehalt der jeweiligen Tatbestandsmerkmale zu ermitteln und auf der Handlungsebene zur Geltung zu bringen.

5. Grundsätzlich sind die von Schreiber/Gellermann ins Spiel gebrachten Abschaltzeiten selbstverständlich geeignet, das Kollisionsrisiko für Vögel zu vermeiden oder jedenfalls zu vermindern. A priori und ohne Einzelfallprüfung darf auf der Basis der insbesondere vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Rechtsprechung nicht von einer signifikanten

Risikosteigerung ausgegangen werden, und im Rahmen von § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG haben Fragen der „Noch-Rentabilität“ der Anlage nichts zu suchen. Wird durch Risikominimierungsmaßnahmen erreicht, dass ein aus der Sicht des Artenschutzes noch hinnehmbarer Zustand nicht überschritten wird, liegt bereits kein Verstoß gegen das Tötungsverbot vor.

6. Zumutbarkeitsfragen stellen sich erst im Rahmen der Prüfung gemäß § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG. Deshalb ist eine klare Trennung des Vorgehens auf der Basis von § 44 Abs. 1 BNatSchG einerseits, von § 45 Abs. 7 BNatSchG andererseits unabdingbar. Das hat selbstverständlich Auswirkungen auf die Pflichtenstellungen der beteiligten Akteure, insbesondere für die Genehmigungsbehörden und die Antragsteller.

## Literaturverzeichnis

*Bader, Johann/Michael Ronellenfitsch* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz. VwVfG.*  
Beck'scher Onlinekommentar,  
Stand: 01.01.2016, München 2016

*Bock, Markus*, *Verwaltungsvorschriften*,  
*Juristische Ausbildung (JA)* 2000, S. 390 ff.

*Borowski, Martin*, *Intendiertes Ermessen*,  
*Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)* 2000, S. 149 ff.

*Brandt, Edmund*, *Ausschließlich wissenschaftliche Kriterien zählen*,  
*Neue Energie (NE)* 2016, Heft 3, S. 40 f.

*Brandt, Edmund*, *Das Helgoländer Papier aus rechtlicher Sicht*,  
*Zeitschrift für Neues Energierecht (ZNER)* 2015, S. 336 ff.

*Brandt, Edmund*, *Das Helgoländer Papier: eine Klarstellung*,  
*Neue Energie (NE)* 2015, Heft 7, S. 20 f.

*Brandt, Edmund*, *Das Helgoländer Papier – Grundsätzliche Wissenschaftliche Anforderungen*,  
Berlin 2016

*Brandt, Edmund*, *Zum Tötungsverbot als Versagungsgrund im Sinne des 6 Abs. 1 Nr. 2  
BlmSchG bei der Genehmigung von Windenergieanlagen*,  
*EnergieRecht (ER)* 2013, s. 192 ff.

*Brandt, Edmund/Sebastian Willmann*, *Zur Ausnahmeregelung des § 45 Abs. 7 BNatSchG*,  
o.O.u.J. (Braunschweig, Juli 2016)

*Erbguth, Wilfried*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*,  
6. Auflage, Baden-Baden 2014

*Gellermann, Martin*, Zugriffsverbote des Artenschutzes und behördliche Einschätzungsprärogative,  
Natur und Recht (NuR) 2014, S. 597 ff.

*Grothe, Silke/Michael Frey*, Die Ausnahme von den Zugriffsverboten des § 44 BNatSchG und § 45 Abs. 7 BNatSchG bei der Genehmigung von Windenergieanlagen,  
Natur und Recht (NuR) 2016, S. 316 ff.

*Hinsch, Andreas*, Windenergienutzung und Artenschutz – Verbotsvorschriften des § 44 BNatSchG in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren,  
Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2011, S. 191 ff.

*Jacob, Thomas/Markus Lau*, Beurteilungsspielraum und Einschätzungsprärogative – Zulässigkeit und Grenzen administrativer Letztentscheidungsmacht am Beispiel des Naturschutz- und Wasserrechts,  
Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2015, S. 241 ff.

*Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG VSW)*, Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogel Lebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten (Stand April 2015),  
Berichte zum Vogelschutz 51 (2014), S. 15 ff.

*Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG VSW)*, Abstandsregelungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogel Lebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten,  
Berichte zum Vogelschutz 44 (2007), S. 151 ff.

*Lorz, Albert/Christian Konrad/Hermann Mühlbauer/Markus Müller-Walter/Heinz Stöckel*, Naturschutzrecht, Kommentar,  
3. Auflage, München 2013

*Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht,  
18. Auflage, München 2011

*Müller-Mitschke, Sonja*, Artenschutzrechtliche Ausnahmen vom Tötungsverbot für windenergieempfindliche Vogelarten,  
Natur und Recht (NuR) 2015, S. 741 ff.

*Schlacke, Sabine/Daniel Schnittker*, Abstandsempfehlungen für Windenergieanlagen zu bedeutsamen Vogellebensräumen sowie Brutplätzen ausgewählter Vogelarten. Gutachterliche Stellungnahme zur rechtlichen Bedeutung des Helgoländer Papiers der Länderarbeitsgemeinschaft der Staatlichen Vogelschutzwarten (LAG VSW 2015), Auftraggeber: Fachagentur Windenergie an Land e. V.,  
Berlin, November 2015

*Schreiber, Matthias*, unter fachlicher Mitarbeit von Axel Degen, Bernd-Olaf Flore und rechtswissenschaftlicher Begleitung von Martin Gellermann, Abschaltzeiten für Windkraftanlagen zur Vermeidung und Verminderung von Vogelkollisionen. Handlungsempfehlungen für das Artenspektrum im Landkreis Osnabrück,  
Bramsche, Stand der Bearbeitung: 06.01.2016

*Storost, Ulrich*, Erforderlichkeit von Fachkonventionen für die arten- und gebietsschutzrechtliche Prüfung aus verwaltungsrichterlicher Sicht,  
Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2015, S. 47 ff.

*Weber, Jan*, Ablasshandel für den Vogelschutz – Artenschutz nach Megawatt,  
initia newsletter 7/2016, S. 2 ff.

*Willmann, Sebastian*, Die Entwicklung der Rechtsprechung zum Windenergierecht im Jahre 2013, in: Edmund Brandt (Hrsg.), Jahrbuch Windenergierecht 2013,  
Berlin 2014, S. 79 ff.

*Willmann, Sebastian*, Die Entwicklung der Rechtsprechung zum Windenergierecht im Jahre 2014, in: Edmund Brandt (Hrsg.), Jahrbuch Windenergierecht 2014,  
Berlin 2015, S. 127 ff.

*Willmann, Sebastian*, Die Entwicklung der Rechtsprechung zum Windenergierecht im Jahre 2015, in: Edmund Brandt (Hrsg.), Jahrbuch Windenergierecht 2015,  
Berlin 2016, S. 107 ff.

*Willmann, Sebastian* (Hrsg.), Windenergieerlasse der Bundesländer,  
Berlin 2016