ENERGIE

Vogelschutz bei der Planung von Windenergieanlagen

Rechtliche Hinweise

1. September 2026

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Sektion Recht, zusammen mit

Bundesamt für Umwelt, Abteilung Recht sowie Abteilung Biodiversität und Landschaft, und

Bundesamt für Energie, Sektion Allgemeines Recht und Energierecht sowie

Sektion erneuerbare Energien

Kontaktperson

Anja Tschirky, ARE, Sektion Recht

Bezugsquellen

Nur auf deutsch verfügbar.

Elektronische Version: www.are.admin.ch

Zitierweise

ARE (2026): Vogelschutz bei der Planung von Windenergieanlagen.

Bezugsquelle

www.are.admin.ch

© ARE, Monat. JAHR

Inhaltsverzeichnis

1. Wie ist die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantone im Bereich Vogelschutz? 4
2. Welche effektive rechtliche Schutzwürdigkeit haben die verschiedenen Vogelarten? 4
3. Welchen Spielraum haben die Kantone bei der Berücksichtigung der Vogelschutzinteressen im Rahmen der Windenergieplanung? 6
4. Wie sind die Interessen des Vogelschutzes bei der kantonalen Richtplanung zu berücksichtigen? 7

Nachfolgend finden sich rechtliche Hinweise im Bereich des Vogelschutzes, die bei der Planung von Windenergieanlagen von Interesse sein können.

1. Wie ist die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantone im Bereich Vogelschutz?

Gemäss Artikel 78 Absatz 4 der Bundesverfassung ist der Bund zuständig für den Erlass von Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor dem Aussterben. Es handelt sich dabei um eine **umfassende Bundeskompetenz**. Dies gilt **auch für den Vogelschutz**. Das **Instrumentarium** zum Artenschutz findet sich im Wesentlichen **in Art. 18 ff.** des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (**NHG**; SR 451) und teilweise auch im Jagdgesetz vom 20. Juni 1986 (JSG; SR 922.0). Der Bundesrat kann Massnahmen zum Schutz bedrohter oder sonst schützenswerter Tierarten treffen (Art. 20 Abs. 1 NHG). **Die Kantone können Verbote zum Schutz von weiteren Arten erlassen** (Art. 20 Abs. 2 NHG). Der Artenschutz ist eng verknüpft mit der **Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope**; Art. 18 Abs. 1 NHG; zum Ganzen siehe Giovanni Biaggini, in: BV Kommentar, 2. Auflage, Zürich, 2017, Art. 78, S. 733). Nach Artikel 7 Absatz 2 JSG sind alle Tiere (und damit auch Vögel) geschützt, die nicht zu einer jagdbaren Art gehören. Der Schutz nach Jagdgesetz bezieht sich darauf, dass die geschützten Tiere nicht jagdbar sind, derjenige nach NHG insbesondere auf schützenswerte Lebensräume. Ob der Lebensraum von Vögeln nach NHV schützenswert ist, beurteilt sich danach, ob dabei eine Vogelart betroffen ist, die in einer Roten Liste (siehe nachfolgend) aufgenommen wurde oder der ein Schutzstatus zukommt (siehe Art. 14 Abs. 3 Bst. d Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz [NHV; SR 451.1).

2. Welche effektive rechtliche Schutzwürdigkeit haben die verschiedenen Vogelarten?

Das Jagdgesetz regelt u.a. den **Schutz der wildlebenden Vogelarten**. Demnach gelten sämtliche Vogelarten als geschützt, sofern sie nicht als jagdbar erklärt wurden (Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 und Art. 5 Abs. 1 JSG). Zu berücksichtigen ist jedoch, dass auch die jagdbaren Vogelarten (wie z.B. der Birkhahn, Schneehühner und Rebhühner) eine Schonzeit geniessen und in dieser Zeit nicht jagdbar sind.

Der **Schutzstatus** einer Art ist ein Kriterium (nach Art. 14 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 NHV), mit welchem die **Schutzwürdigkeit eines Lebensraums, in dem sich diese Art befindet, bestimmt** wird (Art. 18 Abs. 1 **bis** NHG). Im Fall einer Beeinträchtigung eines solchen Lebensraums muss der Verursacher gemäss dem Grundsatz der grösstmöglichen Schonung die Beeinträchtigung soweit möglich minimieren sowie ein überwiegendes Interesse vorweisen. Für die verbleibende Beeinträchtigung ist er zudem zu Wiederherstellungs- bzw. Ersatzmassnahmenverpflichtet (Art. 18 Abs. 1ter NHG).

Einige wildlebende Vogelarten stehen auf der **Roten Liste oder der Liste der National Prioritären Arten und Lebensräume**. Diese Aufnahme gilt als ein Kriterium für die Schutzwürdigkeit nach Artikel 14 Absatz 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 NHV. Dies ist insofern von Bedeutung, als auch einige der jagdbaren wildlebenden Vogelarten in diesen Listen enthalten sind.

Rote Listen sind anerkannte **wissenschaftliche Gutachten**, in denen der **Gefährdungsgrad von Arten und Lebensräumen** in der Schweiz dargestellt sind. Die Roten Listen stellen Vollzugshilfen des BAFU dar, die sich primär an die Behörden richten. Die Roten Listen zeigen in wissenschaftlicher Hinsicht den Gefährdungsstatus einer Tierart auf. Sie werden in der Schweiz im Auftrag des BAFU von Fachinstitutionen basierend auf internationalen Vorgaben der International Union for Conservation of

Nature IUCN[1] erstellt. Für 28 Organismengruppen liegen Rote Listen vor. BAFU und vogelwarte.ch haben 2021 eine revidierte **Rote Liste der Brutvögel** herausgegeben. Darin werden die verschiedenen Vogelarten nach Gefährdungskategorien aufgeführt (nicht gefährdet, potenziell gefährdet, verletzlich, stark gefährdet, vom Aussterben bedroht und in der Schweiz ausgestorben). Den in der Schweiz **vom Aussterben bedrohten** (z.B. Bartgeier und Rebhuhn) **sowie die stark gefährdeten Vogelarten** (z.B. Auerhuhn, Steinkauz) kommen zwar kein absoluter, aber ein sehr hoher Schutz zu. Daneben werden Vogelarten, die für die Windenergie relevant sind, als **«verletzlich»** eingestuft (z.B. Heidelerche, Waldschnepfe, Uhu, Wanderfalke, Wiedehopf). Eine Art gilt als «verletzlich», wenn der Bestand in der Schweiz in den letzten 10 Jahren um mehr als 30 % geschrumpft ist (vgl. BAFU / InfoSpecies, Gefährdete Arten und Lebensräume in der Schweiz, Synthese Rote Listen, Bern 2023, S. 11). Vogelarten, die als «verletzlich» eingestuft werden, sind in raumplanerischer Hinsicht auch zu berücksichtigen (siehe nachfolgend).

Die **Liste der National Prioritären Arten und Lebensräume** enthält Arten und Lebensräume, für welche die Schweiz eine besondere Verantwortung trägt. Es handelt sich ebenfalls um eine Vollzugshilfe des BAFU. In der genannten Liste werden nationale Priorität der Arten und Lebensraumtypen durch eine Kombination von nationalem Gefährdungsgrad und internationaler Verantwortung der Schweiz bestimmt. Massgebend für die Aufnahme der Vögel in die Liste ist deren geografische Verbreitung und die Gefährdung der Arten. In der Liste wird auf einen vorrangigen Handlungsbedarf für ihre Erhaltung und Förderung hingewiesen. Die artspezifische Prioritätseinstufung der Liste der National Prioritären Arten und Lebensräumen wird anhand der Bedeutung bezüglich der Arterhaltung und -förderung vorgenommen. Es werden dabei fünf Prioritätskategorien verwendet. Die Zuteilung zu einer Prioritätskategorie ergibt sich aus der Summe der Punktezahlen für die Faktoren «Gefährdung» und «Verantwortung». Die Prioritätskategorien mit der Bedeutung bezüglich der Arterhaltung und -förderung sowie die erwähnte Summe der Punktzahl sind in der folgenden Tabelle[2] ersichtlich:

Berechnungsskala zur Prioritätsbestimmung und Beschreibung der nationalen Prioritätskategorien

Summe der Punktezahlen für die Faktoren «Gefährdung» und «Verantwortung»	Prioritätskategorie	Bedeutung bezüglich Arterhaltung und -förderung
≥ 6	Priorität 1	sehr hohe nationale Priorität
5	Priorität 2	hohe nationale Priorität
4	Priorität 3	mittlere nationale Priorität
3	Priorität 4	mässige nationale Priorität
< 3	Priorität 0	keine nationale Priorität

Der Kategorisierung von Vogelarten gemäss der Roten Liste der Brutvögel und der Liste der National Prioritäten Arten und Lebensräume kommt bei der vorzunehmenden Interessenabwägung eine wichtige Bedeutung zu.

Das BAFU und das ARE haben die Vogelarten, die besonderes windenergiesensibel sind bzw. bei der Festsetzung von geeigneten Gebieten für die Windenergie im kantonalen Richtplan zu berücksichtigen sind, nach biologischen Kriterien bezeichnet. Ausserdem sollen die Greifvögel gemäss “Memorandum of Understanding concerning the Conservation of Migratory Birds of Prey in Africa and Eurasia (MoU Raptor)” berücksichtigt werden.

[1] ICUN ist eine internationale Nichtregierungsorganisation und ein Dachverband zahlreicher internationaler Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen im Bereich des Naturschutzes (siehe https://www.iucn.org).
[2] Siehe BAFU, Liste der Nationalen Prioritären Arten und Lebensräumen, Bern, 2019, S. 26.

3. Welchen Spielraum haben die Kantone bei der Berücksichtigung der Vogelschutzinteressen im Rahmen der Windenergieplanung?

Bereits ausgeführt wurde, dass der Arten- und damit auch der Vogelschutz im Bereich der Rechtsetzung Sache des Bundes sind. Die **Kantone** müssen daher die vom Bund in diesem Zusammenhang getroffenen Regelungen bei der Umsetzung beachten. Sie können aber auch noch eigene Verbote zum Schutz von weiteren Arten erlassen (Gesetz oder Verordnung).

Gemäss Artikel 12 Absatz 2 Satz 2 des Energiegesetzes vom 30. September 2016 (EnG; SR 730.0) sind neue Windenergieanlagen **in Biotopen von nationaler Bedeutung und in Wasser- und Zugvogelreservaten von nationaler und internationaler Bedeutung verboten**. Dies gilt auch mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 29. September 2023 über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien[3]. Bei der Festlegung der Gebiete für Windenergieanlagen müssen die Kantone sodann insbesondere die Interessen des Biotopschutzes berücksichtigen (Art. 10 Abs. 1ter EnG). Artikel 7*b* Buchstabe b der Energieverordnung vom 1. November 2017 (EnV; SR 730.01) sieht präzisierend vor, dass sich die Kantone für die Festlegung der für die Nutzung der Windkraft von nationalem Interesse nach Artikel 12 Absatz 2 EnG geeigneten Gebiete nach Artikel 10 Absatz 1 EnG und Artikel 8*b* des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 auf Grundlagen abstützen, die erlauben, insbesondere den Naturschutz einschliesslich Artenschutz, stufengerecht zu berücksichtigen. Damit wird ausdrücklich festgehalten, dass der **Vogelschutz als Teil des Artenschutzes bei der Festlegung von Gebieten für Windenergieanlagen im kantonalen Richtplan im Rahmen der Interessenabwägung stufengerecht zu berücksichtigen ist**. Eine solche Berücksichtigung des Arten- bzw. Vogelschutzes im Rahmen der Interessenabwägung würde sich aber auch schon ohne explizite Erwähnung in Gesetz oder Verordnung ergeben.

Wie erwähnt geben die **Roten Listen** objektivierte Hinweise über den Gefährdungsgrad von Arten und Lebensräumen und dienen deshalb als **wichtige Grundlage, die bei der raumplanerischen Interessenabwägung** beizuziehen ist. Zu beachten sind auch die **Listen der national prioritären Arten**. Innerhalb der Kernlebensräume von Vogelarten, die **gemäss Roter Liste der Brutvögel vom Aussterben bedroht oder stark gefährdet** sind, sieht das **Konzept Windenergie für die Lebensräume des Auerhuhns und des Bartgeiers ein grundsätzliches Ausschlussgebiet** vor. In solchen Gebieten ist für den Bund die Planung von Windenergieanlagen nur in Ausnahmefällen und mit fundierter, auf den konkreten Fall bezugnehmender Begründung möglich. Eine Interessenabwägung zwischen Nutzungs- und Schutzinteresse ist aber immer noch möglich. Allenfalls könnten Kernlebensräume weiterer Vogelarten, die gemäss Roter Liste der Brutvögel vom Aussterben bedroht oder stark gefährdet sind, als Ausschlussgebiete bezeichnet werden.

Die **Lebensräume der Vogelarten gemäss Roter Liste der Brutvögel** werden als **schutzwürdig eingestuft**. Was dies für die Festsetzung geeigneter Gebiete für die Windenergie im kantonalen Richtplan bedeutet, ist vom Bund noch zu definieren. Im Einzelfall ist eine Interessenabwägung zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen im Zusammenhang mit Windenergieanlagen durchzuführen. Dabei verbleibt den Kantonen ein planerisches Ermessen, das aber gleichwohl bundesrechtskonform angewendet werden muss (d.h. keine Ermessensunterschreitung oder -überschreitung und kein Ermessensmissbrauch). Es ist aber zu beachten, dass bei einer Interessenabwägung alle Interessen zu optimieren sind. So muss bei einem Entscheid zugunsten der Realisierung einer Anlage auch den Interessen des Vogelschutzes hinreichend Beachtung geschenkt werden (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. c RPV; siehe auch Urteil 1C_573/2018 vom 24. November 2021 zum Windpark Grenchenberg, E. 13.5).

[3] BBl 2023 2301

4. Wie sind die Interessen des Vogelschutzes bei der kantonalen Richtplanung zu berücksichtigen?

In Bezug auf den **stufengerechten Richtplaneintrag einer Windenergieanlage gemäss Artikel 8 Absatz 2 RPG** enthält das **Urteil 1C_573/2018 des Bundesgerichts vom 24. November 2021 zum Windpark Grenchenberg** wichtige Anhaltspunkte (Hervorhebung durch die Autorin):
«Für die Erfüllung der Anforderungen von Artikel 8 Abs. 2 RPG ist eine Standortfestsetzung erforderlich (BGE 147 II 164 E. 3.3 mit Hinweisen). Diese erfolgt aufgrund einer Evaluation von Standortvarianten anhand der Standortkriterien und einer Interessenabwägung (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung [ARE], Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, März 2014, S. 30 f., www.are.admin.ch). Sie muss stufengerecht begründet und damit transparent gemacht werden (Urteil 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 2.8, in: URP 2017 S. 45 und ZBl 118/2017 S. 668). Stufengerecht bedeutet, dass alle für die Standortauswahl relevanten Kriterien in einer Tiefe einzubeziehen sind, die es erlaubt, die Realisierbarkeit des Projekts am priorisierten Ort zumindest plausibel erscheinen zu lassen; die Aussage lautet: "Wenn überhaupt, dann hier und nicht anderswo" (PIERRE TSCHANNEN, Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, URP 2018 S. 122).

Nach dem oben Gesagten (E. 2.1) muss die Abklärung auf Stufe Richtplan in einer Tiefe erfolgen, die es erlaubt, ***einerseits Eignungsgebiete bzw. Standorte auszuscheiden, die aufgrund schwerwiegender Konflikte mit Naturschutzanliegen von vornherein nicht realisierbar erscheinen, und andererseits unter den verbleibenden Eignungsgebieten bzw. Standorten möglichst geeignete auszuwählen****. Dabei sind jedenfalls* ***öffentliche Interessen von nationalem Interesse zu berücksichtigen****; dazu gehört auch das* ***Interesse am Schutz gefährdeter und national prioritärer Arten*** *(Art. 78 Abs. 4 BV; vgl. dazu unten E. 5.3 und 13.3****), die ein Konfliktpotenzial mit Windenergieanlagen aufweisen*** *(E. 2.5). In der Praxis genehmigt der Bund im kantonalen Richtplan Anträge des Kantons auf Festsetzung der Eignungsgebiete oder der Standorte von Windenergieanlagen mit Vorbehalt oder mit Hinweisen / Aufträgen für die nachgelagerte Planung, wenn sich abzeichnet, dass diese Anlagen später aufgrund des Artenschutzes schliesslich nicht oder nur teilweise bewilligt werden können (siehe das Urteil 1C_573/2018 des Bundesgerichts vom 24. November 2021, Windpark Grenchenberg).»*

Für die **Festsetzung von Eignungsgebieten für Windenergieanlagen nach Artikel 10 EnG bzw. Artikel 8*b* RPG** muss in Bezug auf eine stufengerechte Standortevaluation und Interessenabwägung Entsprechendes gelten, soll für die einzelne Windenergieanlage oder einen Windpark nicht nochmals ein Richtplaneintrag gemäss Artikel 8 Absatz 2 RPG nötig sein.[4]

Angesichts der Erwartungen des Parlaments an hinreichende Erhebungen und eine ausgewogene Interessenabwägung präzisiert Artikel 7*b* EnV, dass die Festlegung von Eignungsgebieten auf Grundlagen beruhen muss, die eine (stufengerechte) Berücksichtigung aller relevanten Interessen erlaubt. Insbesondere in den bei solchen Anlagen häufig umstrittenen Bereichen Naturschutz (einschliesslich des Artenschutzes) müssen gute Grundlagen und Erhebungen für die notwendige Interessenabwägung vorliegen. Solche Grundlagen müssen nicht in jedem Fall neu erarbeitet werden; wenn bereits vorhandene Grundlagen den Anforderungen genügen, kann der Kanton bei der Festlegung der Eignungsgebiete darauf abstellen. Die von BAFU, BFE und ARE geplante **Konfliktpotenzialkarte** könnte inskünftig für die notwendige Interessenabwägung verwendet werden. Sie stellt eine methodische Grundlage zur Unterstützung der Kantone dar (siehe Art. 11 EnG).

Ob die Anforderungen an den Richtplaninhalt und die Interessenabwägung erfüllt sind, hat der Bund bereits vor der neusten Revision des Energiegesetzes jeweils im Rahmen der Genehmigung der be-

[4] Siehe ARE, Merkblatt Windenergie – Umsetzung des revidierten Energiegesetzes im kantonalen Richtplan, 17. August 2022, Bern, Kap. 4.3, S. 5.

treffenden Eignungsgebiete (sowohl für die Windenergie als auch für die Wasserkraft) im kantonalen Richtplan geprüft. Diese Anforderungen wurden dabei jeweils relativ hoch angesetzt, sollten doch die Eignungsgebiete gleichzeitig auch den Anforderungen von Artikel 8 Absatz 2 RPG genügen und damit ein zweites Richtplanverfahren für die konkreten Anlagenstandorte unnötig machen. Es ist daher gerechtfertigt, dass die Erleichterungen nach Artikel 9*a* Absatz 4 StromVG auch für Windenergieanlagen von nationalem Interesse nach Artikel 12 EnG gelten können, die in einem bereits genehmigten Eignungsgebiet für die Nutzung der Windkraft vorgesehen sind. Dies gilt auch für den Vogelschutz. Voraussetzung ist, dass die Vorgaben für die nachfolgende Nutzungsplanung im Richtplantext festgehalten und die festgesetzten Eignungsgebiete in der Richtplankarte ausgewiesen sind. Die Interessenabwägung muss überdies nachvollziehbar dargelegt sein.[5]

[5] Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien: Änderung der Energieverordnung, Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, Erläuterungen zu Art. 7*b*, S. 16.