



Zweites Gesetz zur Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetzes (WindSeeG) und anderer Vorschriften

Stellungnahme des NABU Bundesverbandes zum Referentenentwurf Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zum WindSeeG vom 4. März 2022.

Das Aussterben der Arten und die Klimakrise sind zwei der größten Gefahren für das menschliche Überleben auf der Erde. Beide sind untrennbar, verstärken sich wechselseitig und beeinflussen im Zusammenspiel ganze Ökosysteme, Lebensgemeinschaften und ihre Funktionen. Die Klimakrise gilt heute als größter Treiber für den Verlust der biologischen Vielfalt, während der Verlust von Mooren, Wäldern, Seegraswiesen und Algenwäldern die Erderhitzung weiter befeuert. Die vorrangige Aufgabe der verantwortlichen Politik liegt daher darin, dem Appell des Weltklima- und des Weltbiodiversitätsrates zu folgen und gemeinsame Maßnahmen gegen beide Krisen zu suchen¹.

Der NABU unterstützt den Ausbau der Offshore Windenergie im Sinne einer erfolgreichen Energiewende. Die dramatischen Entwicklungen des Ukraine-Krieges haben jetzt zusätzlich und unmissverständlich gezeigt, wie wichtig eine perspektivische Unabhängigkeit Deutschlands von den Importen fossiler Energieträger ist. Das Miteinander eines wirksamen Meeres- und Klimaschutzes steht dabei im Mittelpunkt der Betrachtung des NABU und so die Naturverträglichkeit beim Ausbau der erneuerbaren Energien. Die Einhaltung des Übereinkommens von Paris hat für den NABU höchste Priorität. Hier hat sich Staatengemeinschaft verpflichtet, die Erderhitzung auf deutlich unter 2°C und möglichst 1,5°C zu begrenzen. Gleichzeitig sagt das Klimaschutz-Übereinkommen auch, dass zur Erreichung dieses Ziels keine Maßnahmen ergriffen werden sollen, die der Biodiversität schaden.

¹ https://ipbes.net/sites/default/files/2021-06/20210609_workshop_report_embargo_3pm_CEST_10_june_0.pdf



Kontakt

NABU Bundesverband
Dr. Kim Cornelius Detloff
Leiter Meeresschutz

Tel. +49 (0)30.28 49 84-1626
Kim.Detloff@NABU.de

NABU Bundesverband
Dr. Anne Böhnke-Henrichs
Referentin Meeresschutz

Tel. +49 (0)30.28 49 84-1638
Anne.Boehnke@NABU.de

Wir appellieren daher an die Bundesregierung, dass der Ausbau von Windenergie auf See im Einklang mit den europarechtlichen und national-naturschutzrechtlichen Vorgaben des Biodiversitätsschutzes durchgeführt wird. Diese Position hat der NABU wiederholt im Rahmen der Begleitung der ersten Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetzes 2020, der Fortschreibung der marinen Raumordnung (2019-2021) oder des Flächenentwicklungsplans (2020/2022) dargelegt und begründet. Diese Stellungnahmen insbesondere auch in der Darstellung der heute bekannten ökologischen Auswirkungen der Offshore Windenergie behalten ihre vollständige Gültigkeit. Leider vermissen wir bisher eine angemessene Berücksichtigung dieser Eingaben im Referentenentwurf ebenso wie wir ein frühes Angebot zur Diskussion um die Eckpunkte des WindSeeG in seiner zweiten Änderung durch das BMWK begrüßt hätten.

Neben dem WindSeeG kommentiert der NABU in einer weiteren Stellungnahme auch den Entwurf für ein Gesetz zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weitere Maßnahmen im Stromsektor.

Meeresschutz ist Klimaschutz

Die Nord- und Ostsee sind heute in einem dramatisch schlechten ökologischen Zustand. Ursächlich sind dafür die seit Jahren ungesteuerte und in der Wirkung kumulativen Belastungen insbesondere durch die Fischerei und die Schifffahrt. Das 2020-Ziel der EU-Meeresschutz-Rahmenrichtlinie (MSRL) wurde verfehlt² und die Europäische Union eröffnete im vergangenen Jahr ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der unzureichenden Umsetzung der FFH-Richtlinie.³ Mehr als ein Drittel der Arten und Lebensräume in Nord- und Ostsee stehen heute auf der Roten Liste Deutschlands. Mit dem Ausbau der Windenergie kommt seit einigen Jahren eine notwendige neue, aber naturschutzfachlich erhebliche Belastungen hinzu. Um die unvermeidbaren ökologischen Auswirkungen beim Bau der Windenergieanlagen, Transformationsstationen und Kabelanbindungen zu kompensieren, braucht es einen realen und schnellen Ausgleich für das Ökosystem Meer. Über die Maßnahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung hinaus sind erhebliche zusätzliche Anstrengungen in den gesamten Gewässern der Nord- und Ostsee erforderlich. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören der Umbau der Fischerei zu mehr Nachhaltigkeit (inkl. zeitlich-räumlicher Fangbeschränkungen), Naturschutz in der Schifffahrt, eine massive Begrenzung des Rohstoffabbaus, das Ende fossiler Energiegewinnung im Meer sowie die Renaturierung von Arten und Habitaten (inkl. klimarelevanter Ökosystemleitungen) innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten. Aus diesem Verständnis heraus muss nach Überzeugung des NABU jeglicher Zubau von Windenergieanlagen auf See mit einer drastischen Reduzierung der kumulativen Belastung durch die Vielzahl anthropogene Nutzungen einhergehen.

Naturverträglicher Ausbau Offshore-Wind

Das WindSeeG soll die angepassten Ausbauziele des Koalitionsvertrages rechtlich sichern und sieht zusätzliche Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren und damit der Umsetzung von Projekten vor. Doch neben einzelnen positiven Aspekten u.a. der Entwicklung von ökologischen Kriterien für Flächengebote und die anteilige Nutzung der Einnahmen aus den Geboten für Maßnahmen des Meeresschutzes sehen wir als NABU den rechtlich gebotenen Konsens der gleichrangigen Klimaschutz- und

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9161-2020-INIT/de/pdf>

³ <https://www.nabu.de/news/2021/02/29441.html>

Biodiversitätsschutzbemühungen in Nord- und Ostsee bedroht. Der vorliegende Entwurf lässt hier leider einen tragfähigen gemeinsamen Ansatz vermissen. Er beschreibt an unterschiedlichen Stellen den Naturschutz als mögliches Hindernis eines beschleunigten Zubaus erneuerbarer Energien und versäumt es, die offensichtlichen naturschutzfachlichen Beeinträchtigungen, sei es der Unterwasserlärm während der Bauphase, das Kollisionsrisiko von Vögeln und Fledermäusen oder kumulative Lebensraumverluste und Bestandsrückgänge wandernder und ziehender Arten angemessen zu adressieren und sich an einer konstruktiven Lösungssuche zu beteiligen. Damit wird der Entwurf der durch den Koalitionsvertrag angekündigten Offensive zum Schutz der Meere, dem Aktionsplan Schutzgebiete oder auch der stärkeren Gewichtung des natürlichen Klimaschutzes nicht gerecht⁴. Gleichzeitig wird es versäumt, dem Verfassungsauftrag und der Staatszielbestimmung aus Art. 20a Grundgesetz zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Tiere auch in Verantwortung zukünftiger Generationen zu entsprechen.

Während der Beweis einer wirksamen Beschleunigung durch die vorgeschlagenen Änderungen noch aussteht, erkennen wir im Referentenentwurf eine weitgehend einseitige Privilegierung der Windenergie gegenüber den Interessen des Naturschutzes.

Hervorheben möchten wir dabei folgende Aspekte, deren umfassende Überarbeitung wir fordern und die wir im Verlauf der Stellungnahme weiter begründen:

- Die (inter)nationalen Verpflichtungen des marinen Biodiversitätsschutzes stehen im gleichberechtigten Interesse mit den notwendigen Anstrengungen des Klimaschutzes und müssen in das WindSeeG aufgenommen werden;
- Das formulierte „überragende öffentliches Interesse“ der Windenergie läuft diesem Verständnis zuwider und erschwert massiv die notwendige Einzelfallprüfung von Projekten, bzw. macht diese faktisch unmöglich. Um ein „Gegeneinander“ der beiden prioritären Ziele von Klimaschutz und Biodiversitätsschutz zu verhindern, muss in das WindSeeG eine Änderung des BNatSchG aufgenommen werden. Unter einem neuen Abs. 4 in § 2 ist der Erhalt der biologischen Vielfalt als „überragendes öffentliches Interesse“ zu priorisieren. Bleibt es bei einer einseitigen Regelung im WindSeeG muss der Zusatz „überragend“ entfallen.
- Die Möglichkeit zur Planung von Windenergieanlagen in Meeresschutzgebieten ist nicht mit den Zielen des Natura-2000-Netzwerks und (inter)nationalen Verpflichtungen vereinbar und muss gestrichen werden. An den Formulierungen des aktuell gültigen Flächenentwicklungsplans 2020 ist festzuhalten;
- Die Flächenvorbereitung ist auf höchstem Standard zentral zu organisieren; die Auflösung flächenscharfer Umweltverträglichkeitsprüfungen durch gebündelte strategische Umweltprüfungen steht im Konflikt mit den Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes und birgt massive fachliche Qualitätsverluste;
- Die Beteiligung der Verbände und die Rolle des BfN als Fachbehörde u.a. in Erarbeitung des Flächenentwicklungsplans dürfen nicht geschwächt werden. Sie dienen der Sicherung von Fehlerfreiheit und Rechtssicherheit in den Verfahren.

⁴ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>

Offshore-Wind als lernendes System

Über die vergangenen Jahre hat sich Deutschland eine Reihe sinnvoller ökologischer und behördlicher Standards erarbeitet, die helfen, die Windenergie koordiniert und naturverträglich auszubauen. Dazu gehören neben dem zentralen Modell das Standarduntersuchungskonzept (StUK 4), das Schallschutzkonzept und der gültige Flächenentwicklungsplan mit seinen ökologische Abstandsregeln zwischen Windenergieanlagen und Schutzgebieten. Mit großer Sorge nehmen wir zu Kenntnis, dass diese Standards durch das WindSeeG in Teilen aufgelöst werden sollen.

Wir erwarten von der Bundesregierung, an den anerkannten Standards und Fachkonventionen festzuhalten und den Zubau der Offshore Windenergie als ein lernendes System anzunehmen. Der wissenschaftliche Wissenszuwachs über intensive, unabhängige Mentoringprogramme ermöglicht die gebotene und notwendige planerische wie ökologische Nachsteuerung in den kommenden Jahren. Öffentlich verfügbare Daten, mehr Austausch zwischen den Projekten könnte daher zu einer tatsächlichen Beschleunigung führen. Der Abbau von Standards kann das nach Überzeugung des NABU nicht. Vielmehr schadet der angedeutete „Durchmarsch“ der Windenergie der Akzeptanz erneuerbarer Energien und stellt Transparenz und Beteiligung der Zivilgesellschaft für das Gelingen der naturverträglichen Energiewende in Frage.

Viel stärker als bisher fordern wir eine Berücksichtigung der natürlichen Klimafunktionen im Meer, die geschützt und wiederhergestellt werden müssen, wie es die EU-Biodiversitätsstrategie und auch der Koalitionsvertrag vorsehen. Aus diesem Grund sollte das WindSeeG in §1 auch die Ziele des marinen Biodiversitätsschutzes aufgreifen.

Zu den konkreten Änderungen im WindSeeG

A. Problem und Ziel

Die Beschreibung der Ziele und Probleme im vorliegenden Entwurf versäumt es, die Empfehlungen des Weltbiodiversitäts- und des Weltklimarates aufzugreifen und gemeinsame Lösungen für die Klimakrise und die Krise des Artenaussterbens zu fordern. Eine Gleichsetzung von Klimaschutz im Meer mit dem Ausbau der Windenergie wird der Herausforderung Klimaschutz und der internationalen wissenschaftlichen Debatte nicht gerecht.

Wir empfehlen daher **folgende Ergänzung**: „Für die Erreichung dieses Ziels sind massive Anstrengungen erforderlich. **Dazu gehört neben der Stärkung und Wiederherstellung natürlicher Ökosystem- und Klimafunktionen ein erheblicher Ausbau erneuerbarer Energien**“.

Dies gilt umso mehr, als dass die langjährige Vernachlässigung des nationalen und internationalen marinen Biodiversitätsschutzes mitursächlich für die dramatischen Auswirkungen der Klimakrise ist, indem klimarelevante Biotopie wie Salz- und Seegraswiesen, Algenwälder, Mangrovengürtel und andere natürliche Kohlenstoffsinken weltweit, auch in Deutschland rückläufig sind. So hat Deutschland in den vergangenen 100 Jahren mehr als 90 Prozent seiner Seegraswiesen in der Nordsee und etwa dreiviertel in der Ostsee verloren, dramatisch für Klima-, Küsten-, und Naturschutz.⁵

⁵ https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/meeresschutz/210608-hintergrundpapier_klima_und_meer.pdf

Darüber hinaus vermissen wir zumindest eine kurze Darstellung der naturschutzfachlichen Herausforderungen während der Bau- und Betriebsphase von Windparks, von denen wir u.a. die Schallproblematik, das Kollisionsrisiko für Vögel und Fledermäuse oder Lebensraumverluste für wandernde Arten hervorheben möchten. Der Raumbedarf der Windenergie ist immens. Zur Erfüllung aktuell diskutierter Ziele besteht ein Flächenanspruch von etwa einem Viertel der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) von Nord- und Ostsee. Die ökologische Raumwirkung aufgrund von Meideradien und Lebensraumverlusten zahlreicher bedrohte Arten von Seevögeln aber auch marinen Säugetieren liegt deutlich höher bei bis zu 50 Prozent der AWZ Deutschlands.⁶

Die formulierten Ziele des Koalitionsvertrages von 70 Gigawatt bis 2045, die das Wind-SeeG in seiner zweiten Änderung rechtlich absichern soll, stehen für den NABU in einem ungelösten Konflikt mit den gleichberechtigten Zielen des Biodiversitätsschutzes. Angesichts des heutigen Ausbaustands von ca. 7,8 Gigawatt Offshore Windstrom in Deutschland, der Flächenkonkurrenz mit anderen anthropogenen Nutzungsinteressen und den wissenschaftlich unstrittigen Lebensraumverlusten geschützter Arten ist die Verneunfachung der Ausbaumenge nicht naturverträglich darstellbar, ohne zeitgleich andere Belastungen durch die Fischerei, Schifffahrt, Rohstoffabbau oder militärische Nutzungen signifikant zu reduzieren. Wir verweisen hier auf unsere umfangreichen Eingaben zur Fortschreibung der marinen Raumordnung.⁷ Insbesondere das Wissen um mögliche kumulative Auswirkungen eines Zubaus von Windenergieanlagen in den Ausbau-Zonen 4 und 5 ist heute unzureichend, so dass planerische Festlegungen oberhalb des heute gültigen Ausbauziels von 40 Gigawatt fachlich nicht zu vertreten sind. Daher fordern wir, an den jetzigen Ausbauzielen des WindSeeG festzuhalten, bis Fragen naturschutzfachlicher Sensitivitäten geschützter Arten und ökologischer Belastungsgrenzen wissenschaftlich geklärt bzw. besser verstanden sind. Deutschland hat es in den vergangenen Jahren, zuletzt in der marinen Raumplanung 2021 versäumt, Bedarfsszenarien für den Ausbau von Offshore Windenergie mit den ökologischen Bedingungen der Nord- und Ostsee in Einklang zu bringen bzw. gemeinsam zu diskutieren. Das ist schnellstmöglich nachzuholen.

B. Lösung

Gesunde Meere sind neben der signifikanten Reduktion von Treibhausgasemissionen und der notwendigen Transformation unserer Energieversorgung Teil einer gemeinsamen Begegnung der Klimakrise und der Krise des Artenaussterbens. Durch ein entschlossenes Vorantreiben der Verpflichtungen der MSRL und der Biodiversitätsstrategie mit dem Ziel einer ökologischen Verbesserung der Nord- und Ostsee stärkt Deutschland gleichzeitig den natürlichen Klimaschutz und gewinnt Raum für einen naturverträglichen Ausbau erneuerbaren Energien auf dem Meer.

Zu den Vorteilen der aktuellen zentralen Flächenvorbereitung und den anerkannten Leitlinien der heutigen Genehmigungspraxis haben wir uns vorangehend geäußert. Wir empfehlen daher, am Design des zentralen Modells des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH), aber umso mehr an den begleitenden Umweltstandards festzuhalten. Es drohen sonst nicht nur Qualitätsverluste in der Flächenvorbereitung, sondern auch durch Rechtsunsicherheiten verlangsamte Genehmigungsverfahren.

⁶ https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/wind/20200528_nabu_stn_windseeg_2.pdf

⁷ <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/meere/meeresschutzgebiete/nord-und-ostsee/28707.html>

Qualitative Kriterien

Die Einführung qualitativer Kriterien für den Zuschlag von Windenergieprojekten wird ausdrücklich begrüßt und muss für alle Flächen angewendet werden, nicht nur für die nicht zentral vorbereiteten Verfahren. Dabei müssen die Kriterien über die Wahl der schallarmen Fundament-Gründungen erweitert werden. Dazu gehören umweltschonende Verkehrskonzepte mit einer Minimierung, Bündelung und Geschwindigkeitsbegrenzung der Bau-, Wartungs- und Serviceverkehre sowie schonende und schnelle Rückbaukonzepte. Darüber hinaus ist in enger Verbindung mit einer klugen Standortwahl und dem flächenspezifischen Arteninventar ein wirksames Vermeidungskonzept für die Kollision von Vögeln und Fledermäusen vorzulegen. Dies sollte neben der Radarerfassung effektive Abschaltautomatiken umfassen, die in tageszeitlicher oder saisonaler Anwendung helfen können, neben dem direkten Tötungsrisiko auch Lebensraumverluste von windenergiesensiblen Arten zu reduzieren. So zeigen jüngere Studien des Forschungs- und Technologiezentrums Westküste (FTZ), dass u.a. das Meideverhalten von Trottellummen mit der Bewegung und Drehgeschwindigkeit der Turbinen korreliert. Ergänzend sollte unbedingt der Zugang unabhängiger ökologischer und technologischer Begleitforschung in den Windparkflächen vereinfacht werden, um Vermeidungsmaßnahmen zu entwickeln und Umweltauswirkungen besser zu verstehen. Neben einem unkomplizierten Zugang für die Zivilgesellschaft kann ein Austausch von Daten zwischen den Projekten und Verfahren auch einen maßgeblichen beschleunigenden Effekt auf die Verfahren bewirken.

Flächenvorbereitung und UVP

Der NABU spricht sich gegen eine Bündelung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) und deren Ersatz durch gebündelte strategische Umweltprüfungen (SUP) aus. Dieser Wechsel wird zwangsläufig zu Qualitätseinbußen in der Erschließung und Prüfung der Flächen sowie zur Beschneidung der Beteiligungsrechte der Zivilgesellschaft führen. Vielmehr müssen Umweltprüfungen immer fall- und flächenbezogen durchgeführt werden. Eine SUP für eine Vielzahl von Flächen, die Einführung eines „Flächenpools“ führt zu fachlichen Ungenauigkeiten und in der Folge zu Rechtsunsicherheit in den Verfahren. Ferner würde damit das Standarduntersuchungskonzept mit seinen Fristen für die ökologischen Flächenuntersuchungen unterlaufen werden. Im aktuellen Entwurf ist der Wechsel zur SUP in seinen fachlichen Konsequenzen unzureichend begründet. Es sollte unbedingt am heutigen System der Flächenuntersuchung und anerkannten Fachkonventionen u.a. der Erheblichkeitsschwellen festgehalten werden.

Die Bündelung der Umweltprüfungen wie auch die Schwächung der Beteiligungsrechte werden nach Überzeugung des NABU nicht zu einer Beschleunigung der Verfahren führen, sondern Akzeptanz und Qualität der Verfahren unterlaufen. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es mit Ausnahme des Offshore-Windparks „Nördlicher Grund“ im Bereich der AWZ der deutschen Nord- und Ostsee bislang zu keiner behördlichen Ablehnung eines Offshore Windparks aus Gründen des Naturschutzes kam. Die Beschneidung von auch rechtlich notwendigen Umweltprüfungs-Standards zur projektspezifischen Abwägung von Umweltfolgen nach Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und der öffentlichen wie auch naturschutzbehördlichen Beteiligung aus „hypothetischer Überzeugung“ einer möglichen Verfahrensbeschleunigung ist inakzeptabel und steht nicht in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention.

Meeresschutzgebiete

Die im Referentenentwurf vorgesehene grundsätzliche Öffnung von Schutzgebieten ermächtigt den Flächenentwicklungsplan (FEP) zur Beplanung der Naturschutzgebiete (NSG) zur Erreichung des 70GW-Ziels und muss gestrichen werden. Die textliche Begründung des marinen Raumordnungsplans 2021 stellt dabei auf Seite 19 fest, dass die Windenergienutzung mit dem Schutzzweck der Vorranggebiete Naturschutz generell nicht vereinbar sein dürfte.⁸ Angesichts der heute für den Zubau noch zur Verfügung stehenden Fläche von bis zu 53.5 Gigawatt nach Entwurf Flächenentwicklungsplan 2022 wirkt der Gang in die Schutzgebiete wie ein gefährlicher und unnötiger Schnellschuss mit höchstem Konfliktpotenzial.

Ebenso steht der WindSeeG-Entwurf im Widerspruch zu den ressortabgestimmten Naturschutzgebietsverordnungen in der AWZ von Nord- und Ostsee. Gerade mit den stark erhöhten Ausbauzielen ist die Funktion der Schutzgebiete als ungestörter Rückzugsraum umso wichtiger, um die unvermeidbaren zusätzlichen Belastungen durch die Windenergie zu kompensieren. Offshore Windparks wären in den AWZ-Schutzgebieten nur unter der engen Voraussetzung möglich, dass eine detaillierte FFH-Verträglichkeitsprüfung auf Projektebene erhebliche Beeinträchtigungen ausschließt. Dieser Prüfungsauftrag gilt nicht nur für Windparks innerhalb von Schutzgebieten, sondern ebenfalls für Windparks außerhalb der Schutzgebiete, die allein oder kumulativ in die Schutzgebiete hineinwirken (können). Dieser verpflichtende Prüfungsauftrag ist im WindSeeG-Entwurf nicht adäquat abgebildet.

Die durch Offshore Windparks verursachten Belastungsfaktoren wie Unterwasserschall (Rammungen und Schiffsverkehr für Bau und Wartung) sowie visuelle Störungen (Schiffsverkehr, Windenergieanlagen) wurden mehrfach fachbehördlich durch das BfN als schwerwiegende Defizite in den Schutzgebieten identifiziert, insbesondere für die Schutzgüter Schweinswale und Seevögel.⁹ Seevögel sind im einzigen Vogelschutzgebiet in der deutschen AWZ der Nordsee geschützt, Schweinswale in allen drei AWZ-Naturschutzgebieten. Ziel sind laut Schutzgebiets-Verordnung der Erhalt oder die Wiederherstellung natürlicher Bestandsdichten, die Gesundheit der geschützten Arten, deren reproduktive Fitness und unzerschnittene, störungsfreie Lebensräume. Schon beim heutigen Ausbaustand der Offshore Windkraft wird dieses Ziel verfehlt. Der bereits eingetretene Lebensraumverlust der Seetaucher ist umfangreich dokumentiert¹⁰, Schweinswale in der deutschen Nordsee weisen seit Jahren einen negativen Bestandstrend auf.¹¹

Das zeigt: Grundsätzlich ist die Offshore Windnutzung nicht mit diesen Schutzzwecken vereinbar. Dieser Tatsache sollte sich das WindSeeG stellen, da sonst Rechtsunsicherheit bei der Planung und Genehmigung, wirtschaftliche Verluste bei Entwicklung ungeeigneter Standorte und letztlich ein verzögerter Ausbau drohen. Kritische Flächen

⁸ https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan_2021/raumordnungsplan-2021_node.html

⁹ BfN Skripten 477 (2017) sowie die Managementpläne zu den einzelnen Schutzgebieten

¹⁰ <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/meere/offshore-windparks/buten-diek/23109.html>

¹¹ Nachtsheim DA, Viquerat S, Ramírez-Martínez NC, Unger B, Siebert U and Gilles A (2021) Small Cetacean in a Human High-Use Area: Trends in Harbor Porpoise Abundance in the North Sea Over Two Decades. *Front. Mar. Sci.* 7:606609. doi: 10.3389/fmars.2020.606609

wie Naturschutzgebiete dürfen nicht pauschal beplant werden. Sie sind das Rückgrat zur Erfüllung Deutschlands Naturschutz-Verpflichtungen im Meer. Vielmehr müssen andere anthropogene Nutzungen räumliche Privilegien abgeben. Im Jahr 2021 eröffnete die EU ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschlands aufgrund unzureichender Umsetzung der FFH-Richtlinie. Es ist nicht vorstellbar, dass der Zubau von Windenergieanlagen in Schutzgebieten vereinbar ist mit den notwendigen Nachbesserungen Deutschlands in der Umsetzung seines marinen Natura-2000Netzwerks.

C. Alternative

Die Alternativenprüfung zu den sehr weitreichenden Änderungen des WindSeeG ist unvollständig. Mögliche Beiträge zur Erreichung der Klimaziele durch Einspar- und Speicherpotenziale, der ggf. notwendigen ökologischen Nachsteuerung bei der Festlegung von Ausbauzielen (lernendes System), Zielanpassungen durch eine verbesserte europäische und internationale Zusammenarbeit und Beiträge des natürlichen Klimaschutzes durch die Stärkung von ökologischen Senkenpotenzialen bleiben unberücksichtigt. Damit werden entscheidende wissenschaftliche und gesellschaftspolitische Debatten ausgeblendet, die im Referentenentwurf nachzuarbeiten sind.

Weitere konkrete Kommentierungen des Entwurfs

§1 Zweck und Ziel des Gesetzes

Der §1 Abs. 1 wird in seiner urspr. Form erhalten. Der NABU empfiehlt hier, die aus dem Koalitionsvertrag hervorgehende gemeinsame Verpflichtung für einen wirksamen Klima- sowie Natur- und Artenschutz weiter zu konkretisieren:

(1) „Zweck dieses Gesetzes ist es, insbesondere im Interesse des Klima- und Umweltschutzes die Nutzung der Windenergie auf See insbesondere unter Berücksichtigung des Naturschutzes, **hervorzuheben die Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie und EU-Meresstrategie-Rahmenrichtlinie**, der Schifffahrt sowie der Offshore-Anbindungsleitungen auszubauen“.

§1 Abs. 3 „Öffentliches Interesse“

Nach Überzeugung des NABU liegen die Interessen des Klimaschutzes gleichberechtigt im öffentlichen Interesse wie die Ziele des Biodiversitätsschutzes. In der Abwägung sind beide Belange gleichberechtigt zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit zur Feststellung eines „überragenden“ öffentlichen Interesses der erneuerbaren Energien im Verhältnis zum Biodiversitätsschutz hält der NABU für nicht gegeben, würde dieser doch die tatsächliche Abwägung im Verfahren erübrigen. So würde eine faktisch gebundene Entscheidung geschaffen und die Vorgabe im Zweifelsfall gegen materielles Recht einer fachplanerischen Entscheidung stehen. Eine derartig weitgehende Privilegierung weckt Zweifel an ihrer europarechtlichen Konformität. Es ist nicht vorstellbar, dass jegliches Einzelprojekt den Anspruch eines überragenden Interesses erfüllen kann. Hinzu kommt die stark gesteigerte Argumentationslast der Entscheidungsträger. Besondere Relevanz hätte die Festlegung für den artenschutzrechtlichen Ausnahmetatbestand nach §45 BNatSchG. Eine pauschale Ausnahme widerspricht den europarechtlichen Vorgaben und gleichzeitig der Zielstellung des Koalitionsvertrages, dessen Erfüllung das WindSeeG sicherstellen soll.

Im Begründungstext heißt es, dass im Falle einer Abwägungskollision öffentliche Interessen den erneuerbaren Energien als wesentlicher Teil des Klimaschutzgebotes nur

dann entgegenstehen können, wenn sie mit einem vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. geschützt sind. Die ist angesichts des unstrittigen Verlustes mariner Biodiversität dringend geboten und würde durch die jetzige Formulierung unterlaufen werden. Das gilt auch für den pauschalen Zusatz einer „öffentlichen Sicherheit“, die bei der Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen rechtlich umstritten ist.

Die Formulierung „überragendes öffentliches Interesse“ sollte daher hier - wie auch in §12 Abs. 5 S. 2 und in §69 Abs. 3 S. 2 - gestrichen und durch ein „öffentliches Interesse“ ersetzt werden.

Um ein Gegeneinander der prioritären Belange von Klimaschutz und Biodiversitätsschutz zu vermeiden, besteht auch die Möglichkeit eine Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) in das WindSeeG (sowie wie in das Gesetz zu „Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor“) aufzunehmen. Möglich wäre, die Überschrift des §2 BNatSchG wie folgt zu fassen: „*Verwirklichung der Ziele und Vorrang des Erhalts der biologischen Vielfalt*“ und die Vorschrift um einen neuen Abs. 4 zu ergänzen: „*Der Erhalt der biologischen Vielfalt liegt im überragenden öffentlichen Interesse*“. Damit bliebe durch die parallele Priorisierung der zentralen ökologischen Ziele das Erfordernis einer ökologischen Gesamtabwägung erhalten. Zudem entspricht diese Regelung dem Verfassungsauftrag und der Staatszielbestimmung aus Art. 20a Grundgesetz zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Tiere auch in Verantwortung zukünftiger Generationen.

§2a Ausschreibungsvolumina

Der NABU spricht sich anstelle von starren Volumina sektoraler Bedarfsberechnungen zur Zielerfüllung bis zum Jahr 2045, für einen stufenweisen Ausbau im Rahmen ökologischer Belastungsgrenzen in einem lernenden System aus. Durch eine erfolgreiche Reduzierung ökologischer Belastungen des Ökosystems vorrangig durch die Fischerei, Schifffahrt und den Bodenabbau sollte die Leistungsfähigkeit der Ökosysteme von Nord- und Ostsee so gestärkt werden, um höhere Ausbauziele für die Offshore Windenergie im Rahmen der heute über das gültige WindSeeG gesicherten Ziele von 40 Gigawatt zu etablieren. Eine intensive wissenschaftliche Begleitung der Vorhaben würde dabei eine ergebnisoffene planerische und naturschutzfachliche Anpassung der Volumina und Ausbauziele ermöglichen.

§5 Gegenstand des Flächenentwicklungsplans

§5 Abs.3 S.2 Nr.5

Die pauschale Öffnung der Meeresnaturschutzgebiete für die Windenergienutzung muss gestrichen, die urspr. Formulierung in Übereinstimmung mit dem geltenden FEP beibehalten werden (s. hierzu Ausführungen unter B) Lösung). Mit der geplanten Änderung würde gleichberechtigten Meeresschutz-Zielen des Koalitionsvertrags („Aktionsplan Schutzgebiete“, „Flächen frei von schädlichen Belastungen“) widersprochen und die Verpflichtung zur rechtskonformen Umsetzung der europäischen Naturschutz-Richtlinien geschwächt werden.

Zudem muss die durch das BMWK beabsichtigte Beschleunigung der Verfahren durch diese Maßnahme in Frage gestellt werden, da die Verträglichkeitsprüfung des §34 BNatSchG auf Zulassungsebene so nicht ersetzt werden kann. Vielmehr droht eine Doppelbelastung. Die Formulierung würde auch dem gültigen „Prüfauftrag Doggerbank“

aus dem Fortschreibungsprozess der marinen Raumordnung vorgreifen. Mit der im Referentenentwurf vorgeschlagenen Verfahrensweise würden sehr früh, naturschutzfachlich äußerst wertvolle Flächen in Schutzgebieten für die Windenergie entwickelt werden können und inhaltliche und rechtliche Konflikte zwischen den Interessen des Klima- und Artenschutzes verstärken. Das erscheint angesichts des heutigen Ausbaustands von 7,8 GW Offshorewind und über den Flächenentwicklungsplan abgesicherten 53,5GW als absolut unnötig. Allenfalls wäre für den Prüfauftrag Doggerbank eine gesonderte Regelung zu erlassen und die alte Formulierung des WindSeeG zum Ausschluss der Meereschutzgebiete beizubehalten.

Losgelöst davon ist es nach NABU-Meinung grob fehlerhaft, nicht zwischen Schutzgebietskategorien und einzelnen Schutzgebieten zu differenzieren. In den ressortabgestimmten und seit dem Jahr 2020 geltenden Managementplänen für die Naturschutzgebiete in der AWZ der Nordsee ist ausführlich dargelegt, welche schädigenden Auswirkungen der heute bereits realisierte Offshore-Ausbau auf die zu schützenden Arten hat, so dass eine Planung in die Schutzgebiete hinein naturschutzfachlich und -rechtlich nicht vertretbar erscheint.

§5 Abs. 3 S. 4

Der NABU widerspricht den vorgeschlagenen Formulierungen und Inhalten und spricht sich entweder für eine Streichung oder grundlegende Neufassung aus. Mit der der Bündelung der Flächenvorbereitung im Rahmen einer SUP drohen im Vergleich zur heute notwendigen flächenbezogenen UVP Qualitätsverluste und eine unzureichende Schwerpunktsetzung in den Untersuchungen. Diese würde so nicht mehr einzelnen Planungsebenen zugeordnet. Eine isolierte Schwerpunktsetzung widerspricht jedoch dem Grundsatz, dass Umweltprüfungen die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der erheblichen Auswirkungen eines Vorhabens auf alle Schutzgüter nach geltenden Gesetzen umfassen müssen (§ 3 UVPG). Nur aus der Erheblichkeit der Auswirkungen gemessen an den materiellrechtlichen Regelungen kann sich eine Schwerpunktsetzung ergeben.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Datenlage für eine gebündelte SUP schon heute nicht ausreichend ist, wie zuletzt in der Beschreibung der Offshore-Cluster 14-20 im Rahmen der Fortschreibung der marinen Raumordnung 2021 deutlich wurde. Eine Bewertung möglicher Umweltauswirkungen und entsprechender Nebenbestimmungen zur Schadensabwehr ist ohne flächenbezogenes Monitoring und Darlegung der technischen Details zum Bau und Betrieb der Windparks unmöglich.

§6 Zuständigkeit und Verfahren zur Erstellung des Flächenentwicklungsplans

§6 Abs. 5 S. 3

Nach bisheriger Rechtslage findet im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ein Erörterungstermin statt, der aufgehoben werden soll. Damit werden Beteiligungsrechte unterlaufen und Akzeptanzkonflikte verstärkt. Der Vorschlag des Referentenentwurfs wird daher vom NABU abgelehnt, die aktuelle Regelung ist beizubehalten. Gerade eine frühzeitige und ernsthafte Einbindung der Zivilgesellschaft sowie des verbandlichen und behördlichen Naturschutzes hat sich in der Vergangenheit vielfach als Garant für eine schnelle und rechtssichere Planung herausgestellt.

§ 6 Abs. 7

Der Entwurf sieht vor, dass die Erstellung des Flächenentwicklungsplans (FEP) nicht mehr ausdrücklich "in Abstimmung mit" dem BfN, der GDWS und Küstenländern erfolgen muss. Es ist nach Überzeugung des NABU zwingend erforderlich, die alte Formulierung beizubehalten, da sonst die durch das BfN vertretenen Naturschutzinteressen in den Prozessen ignoriert würden und die Fehlerfreiheit des Verfahrens beeinträchtigt wird.

§53 Bewertung der Gebote und Kriterien

Die Aufnahme naturschutzfachlicher Kriterien in die Flächengebote ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Liste sollte jedoch umfassend erweitert werden und für alle Flächenvorbereitungen auch des BSH gelten. Eine Differenzierung erscheint hier ohne Mehrwert für die Naturverträglichkeit und Planungsbeschleunigung. Zur Aufnahme weiterer Kriterien insbesondere des Vogel- und Fledermausschutzes gelten die bereits unter A) Lösungen skizzierten Ausführungen

§53 Abs. 5.

Die aktuelle Formulierung zur Qualität der Kriterien „möglichst gute Vereinbarkeit“ ist zu schwach formuliert. Der NABU empfiehlt im Sinne einer wirksamen naturschutzfachlichen Lenkung eine Änderung in „gute Vereinbarkeit“.

In der geplanten Begünstigung von alternativen (schallarmen) Gründungstypen ist darauf zu verweisen, dass die Grenzwerte des Dualen Lärmschutzkriteriums, die dem Schallschutzkonzept zum Schutz des Schweinswals zugrunde liegen, verbindlich einzuhalten sind.

Mit dem Wissen um die physikalischen Grenzen des heute verfügbaren technischen Schallschutzes und der Entwicklung zu immer größeren Turbinen kommt dem Einsatz schallarmer Gründungsverfahren zukünftig eine noch größere Bedeutung zu. Daher sollte das WindSeeG auf die Förderung von Bohr-, Saug- und Spülverfahren sowie schwimmender Fundamente hinwirken und deren Entwicklung zum Stand der Technik beschleunigen.

§58 Meeresnaturschutzkomponente

Die Offshore Windenergie ist seit ihrer Anfangszeit von der Kompensationsverpflichtung nach §34 BNatSchG ausgenommen. Der NABU begrüßt im Grundsatz die Einführung einer monetären Meeresnaturschutzkomponente in Höhe von 20 Prozent der Zahlungen nach Erteilung des Zuschlags. Die Mittel für den Meeresnaturschutz sollten jedoch nicht vom BMWK sondern vom BMUV in Abstimmung mit dem BfN verwaltet werden. Hier liegt die Verantwortung zur kohärenten Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustands der Nord- und Ostsee. Im Mittelpunkt muss dabei die verbindliche Reduktion kumulativer Belastungsfaktoren aus der Fischerei, der Schifffahrt, dem Rohstoffabbau und der militärischen Nutzung stehen. Für den Einsatz der Mittel sind die notwendigen Strukturen und Kapazitäten im BMUV und BfN sicherzustellen. Hier sollte das WindSeeG ergänzt werden.

§66 Planfeststellung

§66 Abs. 1

Der Entwurf sieht vor, dass die wesentliche Änderung von Einrichtungen i.S.d. § 65 Abs. 1 des Entwurfs sowie die Errichtung und der Betrieb von Anlagen auf zentral voruntersuchten Flächen und der Betrieb von Offshore-Anbindungsleitungen und Anlagen zur Übertragung von anderen Energieträgern nicht der Planfeststellung, sondern der Plangenehmigung bedürfen.

Durch die voraussetzungslose Möglichkeit, statt einer Planfeststellung auf eine Plangenehmigung auszuweichen, werden Öffentlichkeitsbeteiligungserfordernisse beseitigt; die unionsrechtlich zwingenden Beteiligungen der Verbände werden verschlankt, digitalisiert und Erörterungstermine durch die nach bisheriger Erfahrung aus dem PlanSiG wenig effektive Online-Konsultation ersetzt. Das Umgehen der bisherig üblichen Öffentlichkeitsbeteiligung, der einhergehende Informationsverlust und die Abkehr von demokratischen Grundprinzipien zur nicht nachgewiesenen Verfahrensbeschleunigung ist nach Überzeugung des NABU inakzeptabel und widerspricht §63 BNatSchG. An der Formulierung des heute gültigen WindSeeG sollte daher unbedingt festgehalten werden.

Auch die Option des BMWK, Planfeststellungen und -genehmigungen gem. § 69 Abs. 1 S. 1 in „Teilabschnitten“ festzustellen, wird vom NABU abgelehnt. Hier würden die Teilbaugenehmigungen des § 8 a BImSchG kopiert. Ihre „exzessive“ Anwendung hat z.B. im Fall Tesla Grünheide dazu geführt, dass zum Zeitpunkt der heutigen Genehmigungserteilung das Werk auf der Grundlage von fast 20 Teilbaugenehmigungen schon steht und (Probe-)Fahrzeuge baut. Ein Rechtsschutz wird dadurch wesentlich erschwert, zerstückelt und verteuert und das Verbandsklagerecht ad absurdum geführt. Damit würde der Ausbau erneuerbarer Energien massiv an öffentlicher Akzeptanz verlieren.

§69 Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung

§69 Abs.4 S. 1

Nach Entwurf darf die Genehmigung nur planfestgestellt werden, wenn die Meeresumwelt nicht gefährdet wird. Der NABU empfiehlt unter Buchstabe b) neben den Vögeln auch die Fledermäuse und die Formulierung alle verfügbaren Maßnahmen aufzunehmen. Das Erfordernis „nachgewiesenes“ signifikantes Tötungsrisiko ist zu streichen.

Entsprechend jüngster Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der aus dem Internationale Seerechtsübereinkommen stammende Begriff der Meeresumwelt breit und auf alle Elemente des Ökosystems Meer auszulegen. Entsprechend ist durch das Hinzufügen von „insbesondere“ die beispielhafte Hervorhebung besonders windenergiesensibler Arten kenntlich zu machen, es handelt sich um keine abschließende Aufzählung.

Das Tötungsverbot im besonderen Artenschutzrecht wird nach Auffassung des NABU im Entwurf materiellrechtlich dadurch abgeschwächt, dass es nicht mehr nur – wie sonst – um signifikante Erhöhungen der Tötungsrisiken gehen soll, sondern um „nachgewiesene“ signifikant erhöhte Risiken. Damit werden die „Beweislastregeln“ ganz erheblich zu Lasten des besonderen Artenschutzrechts geschwächt. Während im Habitatschutzrecht Zweifel in der Regel zu Lasten des Vorhabens gehen, soll hier nicht mehr der allgemeine ordnungsrechtliche Wahrscheinlichkeitsmaßstab gelten, sondern ein Zugriffstatbestand nur noch erfüllt sein, wenn die Signifikanz „nachgewiesen“ ist. Das wird

schon wegen des schillernden Begriffes der Signifikanz nicht oft gelingen. Der notwendige Nachweis ist zwingend zu streichen.

Der NABU empfiehlt abschließend folgende Formulierung unter Buchstabe b):

„...kein signifikantes erhöhtes Kollisionsrisiko von insbesondere Vögeln und Fledermäusen mit Windenergieanlagen besteht, das nicht durch alle verfügbaren Schutzmaßnahmen gemindert werden kann, und...“

§72 Umweltverträglichkeitsprüfungen

§72 Abs 1.

Der NABU lehnt die Ablösung der flächenbezogenen UVP durch eine SUP ab. Die Abkehr etablierter und anerkannter Verfahrensstandrads birgt erhebliche Risiken. Es gilt die Begründung aus Abschnitt A) Lösung.

§ 72 Abs. 2

Falls die in Klammern aufgeführte unklare Formulierung *„Für marine Biotoppe sollen gesonderte Schwellenwerte festgelegt werden“* weiter auf eine mögliche Beeinträchtigung der §30-Biotoppe nach BNatSchG, abzielt, so widerspricht dies dem BNatSchG und bedeutet eine massive materiellrechtliche Reduzierung des Schutzniveaus. Eine derartige Privilegierung der Windenergie widerspricht auch den Formulierungen des Koalitionsvertrags. So werden Investitions- und Rechtssicherheit gefährdet, da hier Unionsrecht zum Schutz der FFH-Lebensraumtypen 1170 (Riffe) und 110 (Sandbänke) unterlaufen wird. Eine Entlastung nach §19 BNatSchG wäre nicht anwendbar.

§77 Pflichten der verantwortlichen Personen

Der Schutz der Meeresumwelt sollte nach Meinung des NABU in seiner rechtlichen Verbindlichkeit verdeutlicht werden. Daher wäre es notwendig explizit die Ziele der europäischen Naturschutz-Richtlinien aufzugreifen. Wir empfehlen folgende Formulierung unter S.1:

„... keine Gefahren für die Meeresumwelt im Sinne der Ziele und Maßnahmen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (45 ff WHG) sowie der Ziele der europäischen Biodiversitätsstrategie...“.

§89 Repowering

Die aktuelle Formulierung zum Repowering bietet nach Überzeugung des NABU zu viel Interpretationsmöglichkeiten und widerspricht aktueller Praxis und Rechtsprechung. Zahlreiche der früh genehmigten Projekte, darunter der Windpark Butendiek mit seinen anhängigen Rechtsverfahren, wurden auf heute unstrittig ungeeigneten Standorten realisiert. Daher sind Projekte des Repowerings auch in Zukunft zwingend einer erneuten umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen.

Die jetzige Formulierung widerspricht dabei der aktuellen Rechtsprechung der Obergerichte zum Repowering von Windenergieanlagen an Land und steht nicht im Einklang mit den Vorgaben europäischer Naturschutz-Richtlinien. Der §89 ist so rechtlich angreifbar und muss grundlegend neu gefasst werden.

Abschlussbemerkung

Der aktuelle Referentenentwurf zum WindSeeG widerspricht in zahlreichen Änderungen dem aktuellen Koalitionsvertrag und dem grundsätzlichen Verständnis einer naturverträglichen Energiewende. Der NABU ist offen für einen konstruktiven Dialog notwendiger gesetzlicher Anpassungen für eine beschleunigte Energiewende, wenden uns aber gegen nicht erforderliche und weitgehende Schwächung des Naturschutzes über das WindSeeG. In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Einwände und empfehlen ein gemeinsames Herangehen an die tatsächlichen Notwendigkeiten einer Verfahrensbeschleunigung bei den erneuerbaren Energien. Dazu gehören neben hohen planerischen und ökologischen Standards und einer frühzeitigen Einbindung des Naturschutzes auch eine besser personelle und finanzielle Ausstattung der verantwortlichen Behörden sowie ein substanzielles Mehr an wissenschaftlicher und unabhängiger Forschung.

Mit freundlichen Grüßen