

NABU-Klage gegen den Offshore-Windpark Butendiek

Seit Anfang 2014 laufen die Klageverfahren des NABU gegen den Offshore-Windpark Butendiek. Seit 2015 ist der Park in Betrieb. Während die Entscheidungen in den Klageverfahren noch ausstehen, zeigen sich massive Schäden am Vogelschutzgebiet in der Nordsee.

Bereits 2002 wollte der NABU den umstrittenen Offshore-Windpark (OWP) Butendiek aufgrund massiver Eingriffe in wertvolle Lebensräume und einhergehender negativer Folgen für geschützte Arten verhindern. Die damalige Rechtslage lies dies nicht zu, erst nach einer Novelle des Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) in 2010 wurde der Klageweg für den NABU möglich. Unterstützt durch ein eigenes Rechtsgutachten, startete der NABU 2014 einen neuen Versuch, den Bau des Parks inmitten zweier Schutzgebiete zu stoppen. Die Klage nach Umweltschadensgesetz richtet sich gegen die Bundesrepublik Deutschland, die den Park genehmigte. Drei Jahre nach Einreichen der Klage laufen zwei getrennte Berufungsverfahren an Oberverwaltungsgerichten, bislang noch ohne inhaltliche Auseinandersetzung. Traurige Realität ist, dass der Großteil des Vogelschutzgebietes „Östliche Deutsche Bucht“ für streng geschützte Rastvögel entwertet wurde. Deutschland verstößt hier gegen europäisches Naturschutzrecht während die verantwortlichen Behörden zögern, wirksame Maßnahmen zu ergreifen. Der NABU hat deshalb zusätzlich Beschwerde bei der EU-Kommission eingereicht.

Das Projekt Butendiek

Butendiek war 2002 einer der ersten Windparks, der in der deutschen Nordsee genehmigt wurde - politisch gewollt, aber naturschutzfachlich immer umstritten. Etwa 32 Kilometer westlich von Sylt, im Vogelschutzgebiet „Östliche Deutsche Bucht“ und FFH-Gebiet „Sylter Außenriff“ wurden von März 2014 bis Sommer 2015 insgesamt 80 Windenergieanlagen mit einer Leistung von 288 Megawatt auf einer Fläche von rund 33 Quadratkilometern errichtet. Die Anlagen erreichen eine Höhe von 150 Metern.

Die Gründungsstruktur bilden 6,5 Meter starke Stahlrohre, die mit einer hydraulischen Impulsramme in Wassertiefen von 18 bis 22 Metern im Meeresboden verankert wurden. Als technischer Schallschutz wurde das System IHC Merwede NMS-6500 eingesetzt, so konnte der gesetzlich vorgeschriebene Grenzwert von 160 Dezibel (750 Meter zur Schallquelle) im Projektverlauf eingehalten werden. Das Umweltbundesamt (UBA) legte diesen Grenzwert 2008 fest, um Hörschäden bei Schweinswalen zu verhindern.

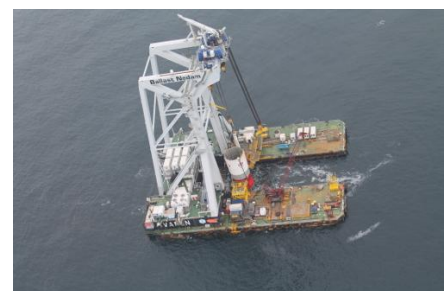
Der ehemalige Bürgerwindpark gehört heute einem Konsortium um die wpd-Gruppe. wpd ist ein international tätiger Entwickler und Betreiber von Windparks. Der Investorenkreis für das Projekt Butendiek setzt sich zudem aus dem Marguerite Fund (Luxemburg), Siemens Financial Services, Industriens Pension (Dänemark), Pensionskassernes Administration (Dänemark), CDC Infrastructure (Frankreich) und dem Elektrizitätswerk Zürich zusammen.



Kontakt

NABU-Bundesverband
Dr. Kim Cornelius Detloff
Leiter Meeresschutz

Tel. +49 (0)30 284984 1626
Fax +49 (0)30 284984 2600
Kim.Detloff@NABU.de



Rammarbeiten im Baugebiet Butendiek im April 2014.

Natura 2000 am Sylter Außenriff

Bereits vor Genehmigung des Parks war bekannt, welchen einzigartigen Lebensraum das Sylter Außenriff darstellt. Deshalb wurde das Seegebiet zur Ausweisung als FFH-Gebiet vorgeschlagen. Am nördlichen Rand des Elbe-Urstromtals entwickelte sich über Jahrtausende ein vielfältig verzahnter Biotopkomplex mit Sandbänken und Riffstrukturen. Die marine Artenvielfalt ist hier außergewöhnlich hoch. Die große Fischdichte zieht Fischfresser wie Schweinswale, Seehunde und Kegelrobben an, aber auch verschiedene Arten von Meeresvögeln, wie Seetaucher und Seeschwalben. Im Jahr 2004 meldete Deutschland das Gebiet an die Europäische Kommission und stellte das Gebiet im Jahr 2005 unter Schutz. Heute überschneiden sich hier das FFH-Gebiet „Sylter Außenriff“ und das EU-Vogelschutzgebiet „Östliche Deutsche Bucht“.

Kinderstube der Schweinswale

Das Sylter Außenriff ist die Kinderstube für Deutschlands einzigen heimischen Wal, den Schweinswal. Nirgendwo in der Nordsee ist die Dichte der Meeressäugetiere höher. Im Mai bringen die Mütter hier ihre Kälber zur Welt, paaren sich erneut, um im kommenden Jahr zurückzukehren. Die Jungen verbringen hier ihre ersten Lebensmonate.

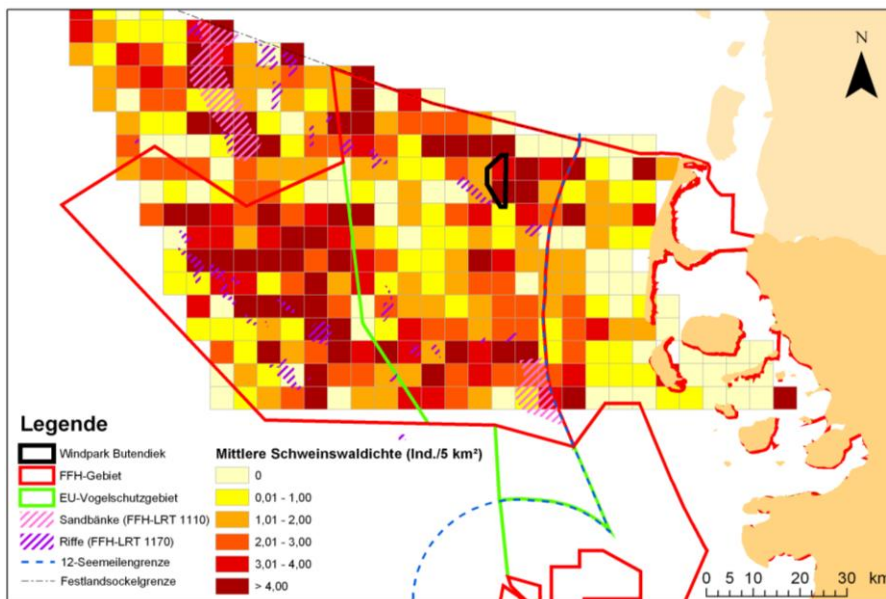


Abbildung 1: Westlich von Sylt beginnt das Hauptkonzentrationsgebiet für den Schweinswal. Nirgendwo ist der Anteil von Mutter-Kalbpaaren in der deutschen Nordsee größer (Quelle: BfN, Grafik: NABU).

Schweinswale sind sehr lärmempfindlich. Durch die Rammungen beim Bau der Windkraftanlagen werden sie weiträumig aus dem Gebiet vertrieben. Untersuchungen im Offshore-Testfeld alpha ventus und auch im Baugebiet Butendiek zeigten Meideradien von bis zu 20 Kilometern. Bleiben sie zu nah an der Lärmquelle, drohen ihnen ernsthafte Verletzungen des Gehörs. Da Schweinswale sich wie alle Zahnwale der Echolokation bedienen, um zu kommunizieren, zu navigieren und zu jagen, haben Verletzungen des Gehörsinns für sie fatale Folgen. Das Schallschutzkonzept des Bundesumweltministeriums bestätigte 2013 die herausragende populationsbiologische Bedeutung des Seegebiets für den Schweinswal.



Schweinswale (*Phocoena phocoena*) sind nach Anhang II und IV der FFH-Richtlinie streng geschützt. Nur etwa alle zwei Jahre bringen die Weibchen ihre Kälber westlich von Sylt zur Welt.

Rast- und Nahrungsgebiet für seltene Vögel

Das Sylter Außenriff ist zudem der wichtigste Lebensraum für Stern- und Prachtttaucher in der deutschen Nordsee. Hier halten sich in den Wintermonaten und im Frühjahr tausende Vögel auf und fressen sich Fettreserven an, bevor sie in ihre Brutgebiete in der Tundra und Taiga Eurasiens zurückkehren. Die Grundlage dafür schafft der nährstoffreiche Jütlandstrom, der westlich von Sylt nach Norden fließt. Die hohe Fischdichte sorgt für optimale Lebensbedingungen für die eleganten Fischjäger. Seetaucher sind sehr stör anfällig, reagieren mit Flucht auf vorbeifahrende Schiffe oder sich drehende Windräder. Der Störradius beträgt nach aktuellen wissenschaftlichen Studien 16 Kilometer¹. Das BfN bestätigte in seinem Seetaucherpapier (2009) die herausragende populationsbiologische Bedeutung des Sylter Außenriffs und der angrenzenden Bereiche. Im Baugebiet Butendiek liegt das langjährige Dichtezentrum der Seetaucherverteilung in der deutschen Nordsee.



Serntaucher wie hier im Bild (*Gavia stellata*) und ihre nah verwandten Prachtttaucher (*Gavia arctica*) sind streng nach Anhang I der EU-Vogelschutzrichtlinie geschützt.

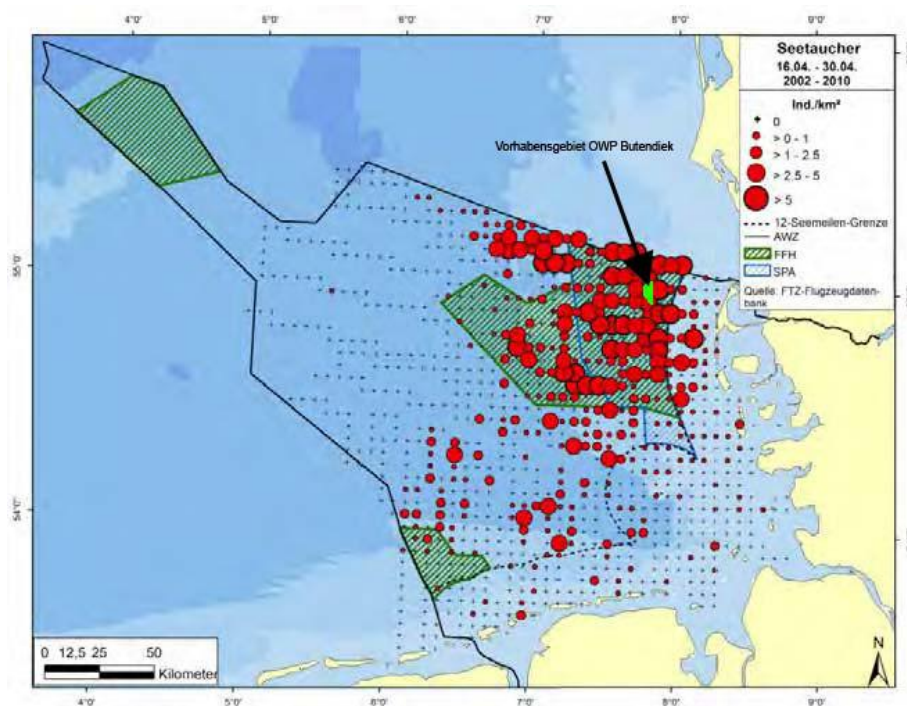


Abbildung 2: Im Sylter Außenriff liegt das Hauptkonzentrationsgebiet der Seetaucher. Durch den Bau des Windparks Butendiek gehen den Seevögeln Teile des EU-Vogelschutzgebiets verloren (Quelle: Seabirds at Sea- Flugzeugdatenbank FTZ, Jahre 2002-2010), verändert nach: Markones et al. (2012): Seevogel-Monitoring in der deutschen AWZ von Nord- und Ostsee, Abb. 30, S. 46.).

Durch den großen Störradius und die herausragende Bedeutung des Vogelschutzgebiets ist inzwischen ein massiver Umweltschaden entstanden. Aktuelle wissenschaftliche Studien zeigen, dass der Seetaucherlebensraum auf zwei Drittel der Schutzgebietsfläche massiv beeinträchtigt ist².

¹ Mendel, B., Schwemmer, P., Peschko, V., Müller, S., Schwemmer, H., Mercker, M., Garthe, S. 2019: Operational offshore wind farms and associated ship traffic cause profound changes in distribution patterns of Loons (*Gavia* spp.). *Journal of Environmental Management* 231 (2019) 429–438

² Studie unter: <https://www.nabu.de/vogelmonitoring-pdf> [Stand: 20.03.2019]

Rechtsgutachten Offshore-Windkraft

Im Februar 2014, noch vor dem Baubeginn, veröffentlichte der NABU ein beim Institut für Naturschutz und Naturschutzrecht Tübingen beauftragtes Rechtsgutachten zur Verwaltungspraxis des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) bei der Genehmigung von Offshore-Windparks. Die vier in der Studie analysierten Genehmigungsbescheide wiesen eklatante Versäumnisse auf und hätten in der vorliegenden Form nicht erteilt werden dürfen. Das BSH ließ Vorgaben europäischer Umweltgesetze unberücksichtigt, kritische Stellungnahmen der Naturschutzbehörden wurden ignoriert und bestehende Wissenslücken konsequent pro Windparkbau interpretiert.

Mit der Genehmigung zum OWP Butendiek gingen die Rechtsexperten besonders hart ins Gericht. Insbesondere der den Seetauchern drohende dauerhafte Gebietsverlust im EU-Vogelschutzgebiet von damals geschätzten rund drei Prozent widerspricht nach Meinung der Rechtsexperten den Vorgaben des EU-Umweltrechts. Heute hat sich dieser Gebietsverlust in der Realität verdreifacht. Aber schon von den drei Prozent Gebietsverlust waren negative populationsbiologische Effekte auf Stern- und Prachtttaucher zu erwarten.

Das Gutachten und neueste wissenschaftliche Erkenntnisse zu deutlich größeren Meideradien bestätigten die langjährige naturschutzfachliche Kritik des NABU, aber auch des Bundesamt für Naturschutz (BfN), an dem Projekt Butendiek. Schon im Januar 2001 schrieb das BfN in seiner Stellungnahme im Genehmigungsverfahren: „..., dass dieser Bereich als Standort für Offshore-Windparke aus Naturschutzsicht nicht geeignet ist.... Dem Antragsteller sollte nahegelegt werden, von der weiteren Planung dieses Projektes an diesem Standort Abstand zu nehmen ...“.

Das Klageverfahren Butendiek

Seit fünf Jahren läuft das Klageverfahren des NABU gegen den Windpark Butendiek. Während sich im Vogelschutzgebiet massive Schäden zeigen, ging es vor Gericht bislang vor allem um die Zulässigkeit und Begründung der Klage, nicht jedoch um die naturschutzrechtliche und -fachliche Auseinandersetzung mit dem eingetretenen Schaden. Ein Drama in bislang fünf Akten.

Erster Akt: Verwaltungsgericht Köln

Im April 2014 reichte der NABU Klage gegen den Bau und Betrieb des Windparks Butendiek am Verwaltungsgericht Köln ein. Rechtliche Grundlage ist das Umweltschadengesetz (USchadG). Der NABU klagte auf Vermeidung und ggf. Sanierung eines drohenden Umweltschadens bei den geschützten Arten Schweinswal, Stern- und Prachtttaucher. Verantwortliche Behörde, welche die Bundesrepublik Deutschland vertrat, war das BfN – die Fachbehörde, die den OWP Butendiek von Anfang an selbst ablehnte und kritisierte.

Bereits im Juli 2014, mitten in den beginnenden Bauarbeiten des OWP Butendiek, deutete sich an, dass das BfN im Schulterchluss mit dem BSH die Rechtsauffassung vertritt, dass die Seeanlagenverordnung (SeeAnIV) grundlegend für die Klage auf Vermeidung eines Umweltschadens durch einen genehmigten Windpark sei und das Verfahren damit an das Verwaltungsgericht Hamburg (Gerichtsstand der Genehmigungsbehörde BSH) wechseln müsste. Trotz abweichender Rechtsauffassung, jedoch zur Beschleunigung einer gerichtlichen Entscheidung folgte der NABU der Behördenmeinung



Mehr Informationen auf
www.nabu.de/butendiek

EU-Umwelthaftungsrichtlinie

BfN und BSH vertreten die Meinung, dass es bei der Umsetzung der EU-Umwelthaftungsrichtlinie eine getrennte Verantwortung der Fachbehörde gebe. Droht ein Umweltschaden, liege die Zuständigkeit beim BSH, ist ein Umweltschaden aber eingetreten, beim BfN. Der Fall Butendiek zeigt wie irrläufig diese Rechtsauffassung ist. Sie konterkariert nach unabhängiger Rechtsauffassung die Intention der europäischen Gesetzgebung und sabotiert ein vorsorgendes Handeln und das Klagerrecht der Umweltverbände.

und strengte ein zweites Verfahren an. Im August 2014 folgte das Verwaltungsgericht Köln der Behördenmeinung und lehnte die Klage des NABU wegen fehlender Zuständigkeit ab.

Zweiter Akt: Verwaltungsgericht Hamburg

Im Juli 2014 reichte der NABU Klage auf Vermeidung eines drohenden Umweltschadens durch den OWP Butendiek am Verwaltungsgericht Hamburg ein. Die Klagebegründung entsprach der vom Verwaltungsgericht Köln. Schweinswale würden zeitweise aus dem für sie eingerichteten FFH-Gebiet vertrieben, See- und Rastvögel würden große Teile des Vogelschutzgebietes dauerhaft verlieren.

Im September 2015 kam es zur Entscheidung. Das Verwaltungsgericht Hamburg lehnte die Klage des NABU ab und folgte der Rechtsauffassung des BSH. Laut Urteil ist die Klage eines Naturschutzverbandes erst zulässig, wenn ein Umweltschaden eingetreten ist, ein vorsorgliches Verfahren zur Schadensabwehr auf seite der SeeAnV nicht vor.

In der Praxis würde das bedeuten, dass ein grundsätzlich klageberechtigter Umweltverband wie der NABU bei einem eindeutig absehbaren Umweltschaden (wie im Fall Butendiek) erst den Eintritt des Umweltschadens abwarten muss, um dann später eine Schadenssanierung einzuklagen. Interessanterweise würde dieses Verfahren wieder beim Verwaltungsgericht Köln liegen, verantwortliche Behörde wäre dann das BfN.

Das Verwaltungsgericht ließ im Urteil die Berufung zu. Das Oberverwaltungsgericht Hamburg hat übernommen, eine Anhörung steht für das Frühjahr 2019 an.

Dritter Akt: Verwaltungsgericht Köln

Nachdem der OWP Butendiek im Sommer 2015 die Bauarbeiten abschloss und seinen Betrieb aufnahm wurde die Vermeidung eines drohenden Umweltschadens unmöglich. Der Schaden war eingetreten und nach bisheriger Rechtsauffassung des BfN und des BSH eine Sanierungsklage des NABU zulässig. Am 30. November 2015 legte der NABU Klage am Verwaltungsgericht Köln ein. Es folgte ein Jahr der Schriftwechsel zwischen dem BfN, der wpd-Gruppe als Beigeladene und dem NABU ob ein Umweltschaden vorliegt und ob die Klage berechtigt sei. Anders als bei der Schadensvermeidung spielten dabei nur die Auswirkungen auf das Vogelschutzgebiet eine Rolle, da die gefährlichste (Bau)Phase für die Schweinswale vorbei war. Am 29. November 2016 wurde verhandelt.

Die Anhörung war kurz, die Auffassung des Vorsitzenden Richters wurde frühzeitig deutlich. Ein Projekt, das 1,3 Milliarden Euro kostete und auf Grundlage einer bestandskräftigen Genehmigung gebaut sei, dürfe nicht in Frage gestellt werden. Nur beiläufig ging es um das aus Sicht des NABU heute eingetretenen Umweltschaden, doch dieser spielte keinerlei Rolle bei der Urteilsfindung.

Die Klage des NABU wurde erneut abgelehnt. In der Begründung hieß es, dass das Umweltschadengesetz die Fahrlässigkeit eines Schadensverursachers, hier der wpd-Gruppe, voraussetze. Eine Fahrlässigkeit sah das Gericht jedoch nicht, da wpd eine Baugenehmigung des BSH (aus dem Jahr 2002) besaß und eigene Gutachten vorlegte, dass es zu keiner populationsrelevanten Beeinträchtigung der Vögel im Schutzgebiet gekommen sei. Der NABU hat daraufhin Anfang Januar 2017 Berufung am Oberverwaltungsgericht Münster eingereicht.

EU-Umwelthaftungsrichtlinie

Das Hamburger Urteil konterkariert den von der Europäischen Union anerkannten Vorsorgeansatz. Nach Auffassung des NABU ist die hier vertretene Rechtsauffassung absurd, steht klar entgegen dem Vermeidungsgrundsatz sowie dem Effizienzgebot der Umwelthaftungsrichtlinie der EU.

Bestandsschutz von Genehmigungen

Das Kölner Urteil vertritt die Rechtsauffassung, dass eine Genehmigung vor Fahrlässigkeit schützt, egal wie alt und handwerklich fragwürdig sie sei. Die NABU Rechtsauffassung ist eine andere. Eine rechtskräftige Genehmigung ist allgemein die Grundlage zur Anwendung des USchadG. Schließt die Genehmigung aber gleichzeitig Fahrlässigkeit aus, läuft das USchadG grundsätzlich ins Leere und findet keine praktische Anwendung.

Vierter Akt: Verwaltungsgericht Hamburg

Um den durch Butendiek und benachbarte Windparks verursachten Schaden am Vogelschutzgebiet besser verstehen und naturschutzfachlich bewerten zu können, hatte der NABU bei der Genehmigungsbehörde BSH die Daten und Gutachten des Seevogelmonitorings angefordert. Die Windparkbetreiber sind verpflichtet, diese Daten zu erheben und an das BSH zu übermitteln. Nach dem Umweltinformationsgesetz müssen solche Daten eigentlich auch Verbänden wie dem NABU zugänglich gemacht werden. Das BSH hielt diese Daten jedoch mit Verweis auf das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis der Windparkbetreiber zurück. Auch dem BfN, als Fachbehörde zuständig für den adäquaten Schutz der Seetaucher, wurde die Daten vorenthalten. Der NABU hat deshalb im September 2017 eine weitere Klage mit Bezug auf das Umweltinformationsgesetz eingelegt, um die Monitoringdaten zu erhalten. Die Verhandlung dazu geht voraussichtlich im April 2019 in die nächste Runde.

Fünfter Akt: EU-Beschwerde

Der massive Schaden am Vogelschutzgebiet deutete sich bereits im Jahr 2016 bei Seetaucherkartierungen des Projekts Helbird an und bestätigte sich mittlerweile durch wissenschaftliche Studien. Damit verstößt Deutschland gegen geltendes EU-Naturschutzrecht. Trotzdem unternahmen die zuständigen Behörden bislang noch nichts, um den entstandenen Schaden zu sanieren und zukünftige Gefahren für das Schutzgebiet abzuwenden. Der NABU will das Zögern der deutschen Behörden nicht länger hinnehmen und hat deshalb Beschwerde bei der EU-Kommission eingereicht.

Eine Bilanz

Nach Jahren des Streits drängt sich der Eindruck auf, die Behörden, wpd und die ersten Instanzen der Verwaltungsgerichte wollen eine naturschutzrechtliche und -fachliche Auseinandersetzung um die ökologischen Folgen im FFH- und Vogelschutzgebiet behindern: Verzögerung, Zuständigkeitsdebatten, Zurückhalten von Monitoringerkennnissen und fragwürdige Rechtsauffassungen. Zu groß scheint die Angst, ein Milliardenprojekt in Frage zu stellen, mögliche Sanierungsmaßnahmen durchzusetzen und im Einzelfall auch Standorte erneuerbarer Energien sowie den behördlich gewollten Bestandsschutz von Genehmigungen zu hinterfragen.

Bleibt die Hoffnung auf die nächsten Instanzen an den Obergerichtshöfen Hamburg und Münster. Hier besteht die Chance, dass letztendlich auf Grundlage geltenden Umweltrechts entschieden und über die katastrophalen Auswirkungen des OWP Butendiek in unserem wertvollsten Meeresgebiet westlich von Sylt geurteilt wird. Denn dass diese Auswirkungen viel dramatischer sind als vorhergesagt, ist inzwischen wissenschaftlich belegt.

Aber auch außerhalb der Gerichte haben die Klagen des NABU einiges in Gang gesetzt. Ohne sie wäre heute wohl deutlich weniger über die Auswirkungen der Offshore-Windkraft auf Seevögel bekannt. Mit den neu gewonnenen Erkenntnissen können künftige Fehlplanungen verhindert werden. Zudem ist beim zuständigen BSH heute eine deutlichere Sensibilität dafür zu spüren, Naturschutz und den Ausbau der Offshore-Windkraft besser in Einklang zu bringen. Jetzt muss es gelingen, die Funktionsfähigkeit des Vogelschutzgebiets „Östliche Deutsche Bucht“ wiederherzustellen.