

Festlegung des Untersuchungsrahmens im Rahmen der Fortschreibung der Raumordnung und der Durchführung einer strategischen Umweltprüfung nach § 8 ROG

Erweiterte Stellungnahme 9. April 2020

vielen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Fortschreibung der marinen Raumordnungspläne (ROP) in der Ausschließlichen Wirtschaftszone der deutschen Nord- und Ostsee. Hier zur Festlegung des Untersuchungsrahmens und Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP).

Mit dieser Stellungnahme ergänzen wir unsere Eingabe vom 4. März 2020, neue Textabschnitte sind zur besseren Übersicht grau markiert, die Stellungnahme um eine Kurzbewertung des Instituts für Naturschutz und Naturschutzrecht Tübingen ergänzt. Die bisher von uns zitierten Studien und naturschutzfachlichen sowie planerischen Eckpunkte haben weiterhin Gültigkeit und finden sich in der bisherigen Konzeption nicht ausreichend berücksichtigt. Darüber hinaus behalten wir uns weitere Eingaben im Rahmen der Fortschreibung der marinen Raumordnung (MRO) vor.

Angesichts der Durchführung der Anhörung am 18. Und 19. März 2020 als Videokonferenz verweisen wir auf unsere Mail und Bitte zur Verlegung der Anhörung vom 16. März. Wir behalten uns eine spätere rechtliche Prüfung vor, ob die Videokonferenz formell den Vorgaben des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVPG) und der Verwaltungsverfahrensgesetzes (VvVfG) entsprochen hat und/oder ob zusätzliche Präsenztermine nachzuholen sind, um Interaktion der Interessengruppen zu gewährleisten, gemeinsames Kartenmaterial zu erörtern oder Daten- und Informationsquellen auszutauschen.

Verfehlte Umweltziele, schlechter Umweltzustand

Von grundsätzlicher Bedeutung bei der Ordnung anthropogener Nutzungsansprüche im Meer ist die Tatsache, dass sich die deutsche Nord- und Ostsee in keinen guten Umweltzustand befinden und alle aktuellen Zustandsbeschreibungen die kumulative industrielle Überlastung als Ursache des andauernden Rückgangs mariner Arten und Lebensräume benennen^{1,2}. Entsprechend muss der Schutz der Biodiversität zum zentralen Eckpfeiler der marinen (maritimen) Raumordnung (MRO) werden. Die EU Richt-



Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Dr. Kim Cornelius Detloff

Leiter Meeresschutz
Telefon: 030.284 984-1626
Telefax: 030.284 984-3626
E-Mail: Kim.Detloff@NABU.de

Anne Böhnke-Henrichs

Referentin für Meeresschutz
Telefon: 030.284 984-1638
Telefax: 030.284 984-3638
E-Mail: Anne.Boehnke@NABU.de

¹ <https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html>

² <https://www.bfn.de/infotehek/daten-fakten/zustand-der-natur/lebensraeume-biotope.html>

linie 2014/89/EU zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung³ verpflichtet sich im Sinne der EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL), der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) sowie der Vogelschutzrichtlinie (VS-RL) die vielfältigen Belastungen der Meere bei der Erarbeitung der Raumordnungspläne ‚gebührend zu beachten‘. Gesunde Meeresökosysteme müssen das Grundprinzip einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung sein. Der jüngste Berichts des Weltbiodiversitätsrates (IPBES)⁴ führt neben einer ökosystemgerechten Fischerei insbesondere raumordnerische Maßnahmen als ein zentrales Instrument auf, um die andauernden Artenverlust in den Ozeanen zu stoppen und dabei die natürlichen Funktion gesunder Meere im Kampf gegen die Folgen der Klimakrise zu stärken.

Der in Art. 1 (3) und der Präambel der MSRL verankerte Ökosystemansatz fordert dazu auf, das menschliche Handeln so zu steuern, um „... einen guten Zustand der Meeresumwelt zu erreichen oder zu bewahren, seinen Schutz und seine Erhaltung auf Dauer zu gewährleisten und eine künftige Verschlechterung zu vermeiden“. Auf diese Grundlage stützt sich die MRO, die sicherstellen soll, dass die Gesamtbelastung der Meere so weit beschränkt wird, dass die marinen Ökosysteme nicht gefährdet sowie Arten und Lebensräume dauerhaft geschützt werden. Die ökologischen Aspekte werden in der MSRL in den Vordergrund gerückt. Das Maßnahmenprogramm der MSRL trägt damit dazu bei, die fehlende Landschaftsplanung in der AWZ zu kompensieren. Die MRO-RL dient als Instrument zur Umsetzung des guten ökologischen Umweltzustands (GES) der MSRL.

Diese hier skizzierte Verpflichtung der MRO findet sich nach unserer Auffassung bisher nicht ausreichend in den drei skizzierten Planungsmöglichkeiten wieder und war auch immer wieder Gegenstand der Anhörung am 18/19. März. Wir haben dies zum Anlass genommen ein Kurzgutachten des Instituts für Naturschutz und Naturschutzrecht Tübingen zu beauftragen (Schumacher & Schumacher 2020, Anlage I).

Ökosystemansatz und das Prinzip starker Nachhaltigkeit

Die Anwendung des Ökosystemansatzes in den zukünftigen ROP ist angesichts des dramatisch schlechten Umweltzustands der Nord- und Ostsee ein notwendiger konzeptioneller Systemwechsel. Die Operationalisierung dessen ist ein dynamischer und adaptiver Prozess, dem sich alle EU-Mitgliedsstaaten stellen müssen. Entsprechend sind im Rahmen der Fortschreibung Vorfestlegungen zu vermeiden, ist dem Vorsorgeprinzip Rechnung zu tragen und sind Möglichkeiten des konzeptionellen Nachsteuerens zur Berücksichtigung aktueller Forschungsergebnisse zu schaffen.

Der Ökosystemansatz formuliert Leitlinien, nach denen die MRO ablaufen bzw. nach denen die MSRL umgesetzt werden soll. Diese Prinzipien (Malawi-Prinzipien) verzahnen Naturschutz, soziale und ökonomische Aspekte gleichberechtigt miteinander. Es erscheint dabei geboten, vom alten Dreisäulenmodell der Nachhaltigkeit abzurücken, welches die Säulen Soziales, Ökonomie und Ökologie isoliert und substituierbar ansieht. Das Modell der starken Nachhaltigkeit, das von den Malawi-Prinzipien gestützt wird, erkennt vielmehr die enge Verzahnung der drei Aspekte an. Das bedeutet, die Marginalisierung beispielsweise der Natur für eine Stärkung der Ökonomie ist nicht nachhaltig, da natürliche Lebensgrundlagen als unabdingbare Basis menschlichen Wohlergehens anerkannt werden. Diese Grundgedanken sollten zur Basis der MRO in Deutschland gemacht werden. So ergibt sich die Notwendigkeit, mit der MRO gleich-

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0089>

⁴ <https://www.ipbes.net/assessment-reports>

zeitig die Ziele der MSRL umzusetzen. Für diese Umsetzung von MRO und MSRL bietet das Ökosystemleistungs-Konzept als Werkzeug verschiedene Anknüpfungspunkte, wie nachfolgende Tabelle exemplarisch zeigt. Für das Ökosystemleistungskonzept wurden in den vergangenen Jahren unzählige Methoden und Ansätze entwickelt, um zu räumlicher Planung und Entscheidungsfindung beizutragen. Auf einzelne Anwendungsbeispiele in der Meeresumwelt gehen wir später ein.

Tabelle 1: Die Malawi-Prinzipien des Ökosystemansatzes im Verhältnis zu Anforderungen der MSRL und des Ökosystemleistungskonzepts

Malawi principles/CBD	MSFD management requirements	Relation to ES assessments
Principle 1: The objectives of management of land, water and living resources are a matter of societal choices.	Public consultation with all interested parties required (Article 19)	Societal ESs demand can inform management objectives
Principle 2: Management should be decentralized to the lowest appropriate level.	Management responsibility at member state level; management should be specific to sub-regions (recitals #10, 11; Article 5)	
Principle 3: Ecosystem managers should consider the effects (actual or potential) of their activities on adjacent and other ecosystems.	Management strategies prepared for national level should consider and reflect management perspective of the entire region; member states should cooperate and coordinate management (recitals #13, Articles 5, 6); impact assessment of measures required (Article 13)	ES assessments at the entire regional sea level can reveal effects beyond the national level
Principle 4: Recognizing potential gains from management, there is usually a need to understand and manage the ecosystem in an economic context.	Adoption of the precautionary principle and polluter pays principle (recitals #27); incentives as measures to achieve MSFD objectives (Annex VI); cost-benefit analyses of measures (Article 13); incentives to achieve Directive's aims (Annex VI)	Estimate ES gains and losses related to management effects and thus contribute to more inclusive cost-benefit-analyses
Principle 5: Conservation of ecosystem structure and functioning, in order to maintain ecosystem services, should be a priority target of the ecosystem approach.	priority is to be given to conservation and restoration (recitals #8, Article 1)	Understand the relationship between ecosystem structure and functioning; monitor changes in ESs
Principle 6: Ecosystem must be managed within the limits of their functioning.	Precautionary principle (recitals #27, Article 1)	
Principle 7: The ecosystem approach should be undertaken at the appropriate spatial and temporal scales.	Time scales are defined at member state level (Annex IV); transboundary management effects should be considered (Article 11); coherent protected areas are intended (Article 13)	Understanding at which scales ESs are obtained and used can inform appropriate scale choice
Principle 8: Recognizing the varying temporal scales	Exceptions recognize that achieving MSFD objectives may be delayed due	

and lag-effects that characterize ecosystem processes, objectives for ecosystem management should be set for the long term.	to time lag in improving natural conditions (Article 14)	
Principle 9: Management must recognize the change is inevitable.	Flexible and Adaptive management required (recitals no. 34, Article 3); updating of management required (Article 17); Monitoring required; MSFD is to be evaluated and updated if required (Articles 5 and 11)	
Principle 10: The ecosystem approach should seek the appropriate balance between, and integration of, conservation and use of biological diversity.	Sustainable use of ES is enabled while priority is to be given to conservation and restoration (recitals #8, Article 1)	ESs assessments estimate biodiversity use and can reveal what further benefits are gained from conservation
Principle 11: The ecosystem approach should consider all forms of relevant information, including scientific and indigenous and local knowledge, innovations and practices.	Public consultation with all interested parties required (Article 19)	ESs concept facilitates communication of management implications for human well-being and thus can stimulate the integration of local knowledge
Principle 12: The ecosystem approach should involve all relevant sectors of society and scientific disciplines.	Consideration of social and economic concerns when environmental targets are set (Annex IV)	Integrate biological knowledge on biophysical ES changes and societal preferences

Die Einführung meeresraumspezifischer Grundsätze im ROG wäre grundsätzlich empfehlenswert gewesen. Die spezifischen Eigenschaften des Meeresraums mit seinen verzweigten und zeitverzögerte Prozessen, und Wechselwirkungen sowie die dreidimensionale Struktur des Meeres bringt die Gefahr einer nicht nachhaltigen Nutzungsfächenausweisung und in deren Folge zu dauerhaften und irreparablen Umweltschäden und Verlusten von Ökosystemkomponenten. Heute fehlt eine eher kleinräumige Konkretisierung der Schutzansprüche durch eine konkrete Landschaftsplanung in der AWZ. Aus Sicht des NABU muss die MRO daher nicht nur die Ansprüche von Nutzungen abwägen, sondern auch integrativ die bestehenden Schutzansprüche umsetzen.

Dieser notwendige Vorrang ökologischer Belange sollte sich in den zukünftigen ROP ausdrücken und bedeutet in der behördlichen und planerischen Praxis, dass die kumulativen anthropogenen Belastungen der Meere reduziert werden müssen, um (wie durch WHG in Umsetzung der MSRL verbindlich bis 2020 vorgeschrieben ist) den guten ökologischen Zustand (GES) zu erreichen. Dabei ist die aktuelle Überarbeitung des nationalen Maßnahmenprogramms der MSRL nach Kritik der Europäischen Kommission (EC) an den zu wenig spezifischen und konkreten Umweltzielen zu berücksichtigen.

Die Erkenntnis des bis heute nicht erreichten GES geht einher mit dem Verfehlen der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU (GFP). Somit ist weder der gute ökologische Zustand erreicht, noch ist die Überfischung der Meere beendet. In der Konsequenz muss das bedeuten, dass die zukünftige MRO im Minimum keine weiteren Nutzungen zulässt durch die sich der Umweltzustand der Meere verschlechtern könnte (Verschlech-

terungsverbot) und zusätzlich ambitioniert eine Verbesserung der ökologischen Qualität verfolgt.

Dieses Verbesserungsgebot findet sich aktuell an keiner Stelle der bisherigen Konzeption zukünftiger ROP. Die aktive Wiederherstellung von gesunden Arten und Lebensräumen ist dabei bindend und kann über den Ausschluss schädlicher Aktivitäten erfolgen, über aktive Wiederansiedlungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen zum Beispiel der Europäischen Auster oder von Makrophytenbeständen wie auch über gezielte Ausgleichs- und Kompensationsmechanismen.

Wie bereits bei der Diskussion der Malawi-Prinzipien skizziert gilt ehemalige Dreisäulenmodell der Nachhaltigkeit als gescheitert. Insbesondere auf multifunktionale Naturkapitalien wie die Meere ist es nicht anwendbar. Vielmehr setzt sich immer mehr das Prinzip der starken Nachhaltigkeit durch. Hier wird die Ökologie als Klammer der Dimensionen Wirtschaft und Soziales verstanden. Nach dem Konzept einer starken Nachhaltigkeit soll das heutige Naturkapital konstant gehalten werden. Das bedeutet, dass die Zerstörung von natürlichen Lebensräumen, die Degradation ökologischer Systeme und der Verlust biologischer Vielfalt gestoppt werden müssen⁵.

Die MRO sollte daher wie im Kapitel 1.1. der Konzeption zur Fortschreibung der ROP vorgesehen und aufbauend auf §1 (2) des Raumordnungsgesetzes (ROG) nicht auf dem alten überholten Dreisäulenmodell basieren, sondern auf dem Verständnis einer starken Nachhaltigkeit. Der Satz *„eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt...“* kann nicht anders interpretiert werden, als dass die ökologische Tragfähigkeit, eine ökologisch gesunde Meeresumwelt im Zentrum zukünftiger ROP stehen muss, wonach sich soziale und wirtschaftliche Ansprüche ausrichten müssen: das Prinzip der starken Nachhaltigkeit.

Zu 3. Gesamtplanungsmöglichkeiten

Wir begrüßen den Ansatz der Konzeption, den Ökosystemansatz in das Zentrum der zukünftigen MRO zu stellen und dabei den Naturschutz verstärkt zu berücksichtigen. Damit eröffnet sich die Chance, die zentralen Empfehlungen der jüngsten Berichte des Weltbiodiversitätsrates IPBES und des Weltklimarates IPCC⁶ in den zukünftigen ROP umzusetzen. Nämlich, die integrative Umsetzung von Klima- und Artenschutz und die Stärkung natürlicher Ökosystemleistungen (ÖSL), um die Resilienz der Meere zu stärken und sie damit zu einer zentralen Größe im Kampf gegen die Klimakrise zu machen. Das ist der richtige Weg, der leider in der bisherigen Konzeption nicht ausreichend umgesetzt wird. Wir empfehlen daher, die beiden Planungsmöglichkeiten Klimaschutz und Meeresnaturschutz miteinander zu verschneiden und nicht als gegensätzlich Szenarien zu diskutieren. Das Zusammenspiel von Naturschutz und klimarelevanten Ökosystemfunktionen sowie technischem Klimaschutz durch einen perspektivischen Zubau der Offshore-Windenergie muss ein integrierender Bestandteil der Raumplanung werden.

Die FFH-RL, VS-RL und MSRL geben ein striktes Verschlechterungsverbot für die marinen Arten und Lebensräume vor. Keine der bisherigen Planungsmöglichkeiten (A-C) adressiert dies nach Auffassung des NABU ausreichend. Vielmehr gefährden die bishe-

⁵ <https://worldoceanreview.com/wor-4/konzepte-fuer-eine-bessere-welt/was-ist-nachhaltigkeit/3/>

⁶ <https://www.ipcc.ch/srocc/>

rigen Szenarien die Erreichung des GES durch den vorhersehbar steigenden Nutzungsdruck. Das Verschlechterungsverbot konsequent durchgedacht würde bedeuten, dass für die Belastungen, die durch z.B. einen zusätzlichen Ausbau der OWP in allen Szenarien entstehen (z. B. für Wale und Seevögel), die Auswirkungen anderer Nutzungen mindestens im selben Ausmaß reduziert werden müssen.

Ökosystemleistungen

Die deutsche Nord- und Ostsee sind Naturräume, die vielfältige Funktionen für uns Menschen erfüllen. Die Multifunktionalität einer ökosystemaren Gesamtbetrachtung erfordert die Berücksichtigung der ökologischen Tragfähigkeit bzw. der ökologischen Belastungsgrenzen der Systeme. Im Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes⁷ steht: *„Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; dabei sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen.“* Auch Erwägungsgrund 13 der MRO-RL besagt, dass bestehende Belastungen der Meeresökosysteme im Rahmen der MRO gelöst werden können, um gesunde Meeresökosysteme mit ihren vielfältigen Ökosystemleistungen zu sichern. Die MRO muss daher die natürlichen Ökosystemleistungen der Nord- und Ostsee, hier u.a. die Funktionen als Kohlenstoffsенke, Sauerstoffproduzent, Kinderstube von (auch kommerziell genutzten) Fischarten, Erholungsraum und in der Bedeutung für den Küstenschutz in einer Gesamtbetrachtung zusammenführen und gegenüber nutzungsinduzierten Funktionsverlusten ökosystemar und sozio-ökonomisch bilanzieren.

Das Ökosystemleistungskonzept bietet die Chance, MRO-Pläne gezielt auf klimaregulierende Ökosystemleistungen hin zu optimieren bzw. allgemein ein breites Bündel an Ökosystemleistungen zu fördern. Zudem können MRO-Planalternativen hinsichtlich ihrer Effekte auf Ökosystemleistungen verglichen werden. Das erleichtert es, ökologische und soziale Implikation der Pläne für das gesellschaftliche Wohlergehen besser zu verstehen. Dazu können zahlreiche in der Wissenschaft entwickelte Methoden angewendet werden. Diese reichen von komplexen Modellierungen von Ökosystemen und ihren Dienstleistungen (ATLANTIS Ecosystem Modell)⁸ bis zu einfacheren Expertenbasierten Ansätzen. Ein solcher einfacher Ansatz wurde etwa für die Ausweisung britischer Meeresschutzgebiete angewandt⁹. Ein anderer Ansatz, mit dem die MRO gezielt durch eine Kartierung von Ökosystemleistungen optimiert wurden, kam in Lettland zur Anwendung¹⁰. Der lettische Ansatz deutet jedoch eine wesentliche Herausforderung an: Die Auswahl der berücksichtigten Ökosystemleistungen ist in der Regel von der Datenverfügbarkeit getrieben. Eine solche Schwächung des Konzepts sollte für Deutschland vermieden werden. Die Auswahl der Ökosystemleistungen sollte vielmehr nach ökologischer und sozialer Relevanz erfolgen.

⁷ https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/

⁸ <https://research.csiro.au/atlantis/>

⁹ Moran et al. 2008. The Marine Bill – Marine Nature Conservation Proposals – Valuing the Benefits, Final Report. Online verfügbar unter www.defra.gov.uk

¹⁰ Veidemane et al. 2017. Application of the marine ecosystem services approach in the development of the marine spatial plan of Latvia. International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services and Management 13:398-411

In den letzten Jahren ist eine Reihe von Publikationen zu Ökosystemleistungskonzepten erschienen, die für die Fortschreibung der MRO angewendet werden können. Einen umfassenderen Überblick können wir an dieser Stelle nicht bieten, sehen aber die Notwendigkeit einer dynamischen und adaptiven Weiterentwicklung im Rahmen der Fortschreibung der ROP. Wir empfehlen, weitere Publikationen in relevanten Literaturdatenbanken (Web of Science, Scopus) zu recherchieren.

Klimaschutz und Meeresnaturschutz zusammenführen

Ein ‚Weiter so wie bisher‘ in der zukünftigen MRO und damit Verfolgen der Planungsmöglichkeit A (Traditionelle Nutzung) ist aufgrund des schlechten ökologischen Zustands der deutschen Nord- und Ostsee. Dem steht das Verschlechterungsverbot¹¹ nach Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), MSRL oder FFH-RL ebenso entgegen wie die bereits skizzierten Herausforderungen aktueller Umweltkrisen.

Grundsätzlich sind wir überzeugt, dass die MRO ein Instrument des Meeresnatur- und des Klimaschutzes ist. Der Ökosystemansatz der MRO stützt sich auf die Definition des Art. 1 Abs. 3 der MSRL¹². Damit ist vorgegeben, dass sich die Ordnung anthropogener Nutzungsansprüche über den Prozess der MRO, dem Erhalt bzw. der Erreichung des GES unterordnet. Für die Umsetzung des Ökosystemansatzes in der Raumordnung braucht es daher eine Reihe naturschutzfachlicher aber auch planerischer Voraussetzungen, die im Laufe des Fortschreibungsprozesses erarbeitet und diskutiert werden müssen. Dazu gehören neben zweckmäßig, ökosystemorientierten und darstellbaren Grenzen vorrangig:

- Angaben zu ökologisch besonders wertvollen Gebieten über bereits festgelegte Schutzgebiete hinaus (u.a. Dichtezentren und Migrationskorridore),
- Angaben (ggf. in %) zu den unbedingt für natürliche Prozesse von anderen Nutzungen freizuhaltenden Räume, unter Berücksichtigung von Wissenslücken und dem Vorsorgeansatz folgend,
- Angaben zu ökologischen Grenzwerten sowie Bedingungen und Befristungen für anthropogene Nutzungsansprüche und
- naturschutzfachliche Szenarien, die sich im Ansatz der oben genannten Planungsmöglichkeiten B und C bereits widerspiegeln.

Bisher beschränken sich die Grundannahmen der Planungsmöglichkeit B (Klimaschutz) auf die Sicherung und den Ausbau der Flächen für die Offshore-Windenergie. Das greift nach unserer Meinung zu kurz und verfehlt es, die natürlichen Klimafunktionen und Ökosystemleistungen der Meere zu bilanzieren. Vielmehr ‚degradiert‘ dieser Ansatz die Flächen der deutschen Nord- und Ostsee zu einem Wirtschaftsraum für Offshore-Windparks und verliert so das wichtigste Gebot des Ökosystemansatzes nach Art. 5 (1) der RO-RL¹³ aus den Augen.

Die Planungsmöglichkeit C stellt den Meeresnaturschutz ins Zentrum der Betrachtung und sieht dafür richtige Grundannahmen und Ziele vor, von denen wir die dauerhafte

¹¹ <https://link.springer.com/article/10.1007/s10357-015-2899-1>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:DE:PDF>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0089&from=DE>

Sicherung des Naturraums AWZ, den Ausschluss mit den Schutzziele unvereinbarer Nutzungen und die Aufhebung der Privilegien für die Rohstoffgewinnung hervorheben möchten. Falsch wäre, und so könnte es hier verstanden werden, die besondere Berücksichtigung des Vorsorge- und des Ökosystemansatzes auf die Planungsmöglichkeit C zu beschränken. Diese Grundannahme muss für alle Planungsmöglichkeiten gelten.

Als Reaktion auf die heutigen Herausforderungen empfiehlt der NABU, die Planungsmöglichkeiten C in das Zentrum der deutschen ROP zu stellen und mit Elementen der Planungsmöglichkeit B zu einem Konzept ‚Mariner Klima- und Naturschutz‘ zusammenzuführen. Daraus ergeben sich folgende kombinierte Grundannahmen und Ziele:

Grundannahmen

- Der Meeresnaturschutz mit seinen natürlichen klimarelevanten Ökosystemleistungen ist eine grundlegende flächendeckende Raumfunktion.
- Die dauerhafte Sicherung und Entwicklung der AWZ als Naturraum mit typischer Ausprägung und biologischer Vielfalt.
- Besondere Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips und des Ökosystemansatzes.
- Festlegung des Ausbauziels für Windenergie auf See bei 20 GW bis 2030 im Rahmen der ökologischen Belastungsgrenzen auf Grundlage der Fachplanung des FEP 2019.

Zielsetzung

- Ausschluss von wirtschaftlichen Nutzungen in Gebieten zum Schutz und Verbesserung der Meeresumwelt, die mit dem Schutzzweck nicht vereinbar sind.
- Privilegierung des Meeresnatur- und des Klimaschutzes gegenüber anderen Nutzungsansprüchen.
- Keine Privilegierung der Rohstoffgewinnung Sand und Kies, Kohlenwasserstoffe durch Verzicht auf räumliche Festlegungen für Rohstoffe.
- Flächen für den weiteren Ausbau von Windenergie auf See innerhalb der ökologischen Belastungsgrenzen über 2030 hinaus sind nur zu sichern, wenn der gute Umweltzustand der deutschen Nord- und Ostsee erreicht ist.

Natürliche Klimafunktionen berücksichtigen

Seit 1980 haben die Weltmeere 20-30 Prozent des vom Menschen verursachten Kohlendioxids aufgenommen (IPCC 2019). Neben dem Phytoplankton gelten Weichböden, Makrophytenbestände, Seegraswiesen und Salzmarschen als sehr effektive Kohlenstoffsenken unserer biogeographischen Region. Ein Hektar Seegraswiese speichert dabei etwa 10mal mehr Kohlenstoff als ein durchschnittlicher Wald¹⁴. Um diese herausra-

¹⁴ <https://www.carbon-connect.ch/de/klimalounge/news-detail/206/seegras-gegen-den-klimawandel-die-wunderwaffe-aus-dem-meer/>

genden Klimafunktionen zu sichern, auszubauen und auch gegenüber anderen Nutzungsansprüchen in der Fortschreibung der MRO zu bilanzieren, müssen sie explizit im zukünftigen Planungsszenario der RO aufgeführt werden.

Natürliche Klimafunktionen und der Ausbau der Offshore-Windenergie müssen stärker als bisher zusammengedacht und planerisch zusammengeführt werden. Gesunde Makrophytenbestände und der natürliche Aufbau von Biomasse durch geeignete Schutzmaßnahmen, aber auch aktive Wiederherstellungsmaßnahmen sollten in einem zukünftigen Klima- und Meeresnaturschutzszenario als eine bevorzugte Maßnahme aufgeführt werden. Das erklärt sich u.a. angesichts der bekannten negativen ökologischen Effekte und tatsächlichen Raumansprüche der Offshore-Windenergie, aber auch unter Berücksichtigung laufender Vertragsverletzungs- und Beschwerdeverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland¹⁵.

Derzeit beschäftigen sich verschiedene Studien und europäische Forschungsprojekte mit der Entwicklung mariner Wiederherstellungsmaßnahmen^{16,17,18}. Darüber hinaus gibt es weitere internationale Initiativen und Beispiele von Best Practice insbesondere auch im Rahmen der ‚Decade for Ecosystem Restoration‘ der Vereinten Nationen^{19,20}.

Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) hat im Frühjahr 2019 einen Katalog für Maßnahmen der Realkompensation im marinen Bereich der deutschen Nord- und Ostsee veröffentlicht, der ebenfalls zur Entwicklung von aktiven Wiederherstellungsmaßnahmen herangezogen werden kann²¹. Um diese Maßnahmen grundsätzlich zu ermöglichen braucht es Flächen, die insbesondere von grundberührenden und extraktiven Nutzungen ausgenommen werden müssen. Diese Flächen sind über die konzeptionelle Ausweisung ökologischer Vorrang- und Vorbehaltsgebiete der zukünftigen ROP zu sichern.

Zu 4. Festlegungen

Schifffahrt

Nimmt der bisherige Ansatz zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs die Freizeitschifffahrt oder auch den Serviceverkehr für Offshore-Installationen aus, so müssen diese dennoch berücksichtigt und mit Hilfe der Raumordnung gelenkt werden. Schiffsverkehr wirkt vorrangig über den Eintrag von Unterwasserschall und damit einhergehende akustische aber auch visuelle Störungen auf Meeressäuger aber auch Seevögel und Fische auf die Umwelt ein. Hinzu kommen Einträge von Luftschadstoffen, Abwässern und Müll.

Die Maßnahmenentwicklung des ‚normalen‘ Seeverkehrsaufkommens (v.a. Frachtschiffe) ist vom sich stetig intensivierenden Serviceverkehrs für Offshore-Windenergieanlagen differenziert zu betrachten. Während der allgemeine Seeverkehr international geregelt werden muss, kann der intensive (und laute) und mit schnelleren Booten betriebene Serviceverkehr national durch die MRO gelenkt werden. Dies ist

¹⁵ <https://www.presseportal.de/pm/6347/4222669>

¹⁶ <https://cordis.europa.eu/project/id/689518>

¹⁷ <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2019.00052/full>

¹⁸ <https://www.sussex-ifca.gov.uk/kelp>

¹⁹ <https://www.purprojet.com/marine-ecosystems-restoration/>

²⁰ https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/wonder-trees-nurture-marine-biodiversity?_ga=2.81584479.996112808.1586185952-627828838.1586185952

²¹ https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/awz/Dokumente/Uebersicht_Kompensationsmassnahmen.pdf

in der Ostsee heute durch die Einrichtung von ATBAs („areas to be avoided“) möglich. Geplante Antragsflächen sollten daher durch die MRO vorgezeichnet werden. Sollten notwendige Maßnahmen u.a. für den Offshore-Serviceverkehr über andere Lenkungsinstrumente wie z.B. als Nebenbestimmung des Windenergie-auf-See-Gesetzes (WindSeeG) umgesetzt werden, so sollte die MRO entsprechende Verweise und nachrichtlich übernommene Regulierungen vorsehen.

Im ROP 2009 bildeten die Hauptschifffahrtsrouten das Grundgerüst der Raumplanung. Daraus ergibt sich eine unzureichende Lenkungswirkung für den Seeverkehr, um Konflikte mit dem Meeresnaturschutz (hier insbesondere den Schutzgebieten des Natura-2000-Netzwerks), aber auch anderen anthropogenen Nutzungsinteressen zu minimieren. Hier sollte die Fortschreibung der MRO ansetzen, indem sie ihrer Hinwirkungspflicht gerecht wird und über Prozesse der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) eine Bündelung der Seeverkehre vorsieht und über ein Rerouting außerhalb der Grenzen von Schutzgebieten die Schutz- und Erhaltungsziele sowie das Management der in der AWZ ausgewiesenen Naturschutzgebiete (NSG) aber auch der angrenzenden Nationalparke unterstützt.

Die multiplen Eingriffe durch die Schifffahrt gelten als eine der zentralen Herausforderung für den Biodiversitätsschutz im Meer. Im internationalen Vergleich gehört die Deutsche Bucht zu den am stärksten durch den Menschen genutzten Meeresbereichen. Eine Folge davon ist, dass die Lebensräume einiger Arten zerschnitten werden. Daher wäre eine Beschränkung der Schifffahrt in diesen Schutzgebieten für die Erlangung der Schutzziele von großer Bedeutung. Nach § 57 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG sind solche Beschränkungen der Schifffahrt in den Schutzgebieten unzulässig; entsprechend gelten die Verbote in den Schutzgebietsverordnungen auch nicht für die Schifffahrt. Mögliche Beschränkungen nach Art. 211 Abs. 6 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen sowie die weiteren die Schifffahrt betreffenden völkerrechtlichen Regelungen bleiben aber unberührt.

Schifffahrtsbedingte Restriktionen der Küstenstaaten in der AWZ können nach Art. 211 Abs. 5 und Abs. 6 lit. a) des Seerechtsübereinkommens (SRÜ) erlassen werden. Nach Art. 211 Abs. 5 SRÜ können die Küstenstaaten für ihre AWZ Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung durch Schiffe erlassen, die den allgemein anerkannten internationalen, im Rahmen der zuständigen internationalen Organisation oder einer allgemeinen diplomatischen Konferenz aufgestellten Regeln und Normen entsprechen und diesen Wirksamkeit verleihen.

Eine einseitige Ausweisung von Meeresschutzgebieten in der AWZ, die gegen die von der Schifffahrt resultierenden Beeinträchtigungen Schutz bieten, ist nach dem SRÜ unzulässig. Hilfe bietet aber Art. 211 Abs. 6 SRÜ, über diese Regelung können gebietsbezogene Befahrensregelungen über die International Maritime Organisation (IMO) erreicht werden²².

Maßnahmen, die die Internationale Schifffahrt betreffen, setzen dabei in jedem Fall die Beteiligung der IMO voraus. Ein vollständiger Ausschluss der Schifffahrt innerhalb der AWZ kommt nur unter den Bedingungen von Art. 211 Abs. 6 SRÜ in Betracht. Nach Art. 211 Abs. 5 SRÜ dürfen die Küstenstaaten Gesetze und sonstige Vorschriften erlas-

²² Wolf, Planung und Gebietsschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, NuR 2005, 375, 378; Gellermann, Meereshandbuch, S. 281

sen, die den von der IMO für Sondergebiete zugelassenen internationalen Regeln und Normen oder Schifffahrtsgebräuchen Wirksamkeit verleihen.

Art. 211 Abs. 6 lit. a SRÜ verpflichtet den beantragenden Küstenstaat zunächst, jeden anderen betroffenen Staat im Rahmen der IMO als zuständige internationale Organisation angemessen zu konsultieren. Das sind alle Flaggenstaaten, die in dem betreffenden Gebiet regelmäßig Schifffahrt betreiben sowie die benachbarten Küstenstaaten. Eine Zustimmung der benannten Staaten zur Festlegung eines Meeresschutzgebietes impliziert der Wortlaut der Vorschrift nicht. Der Küstenstaat hat im Weiteren an die IMO eine begründete Mitteilung über das betreffende Gebiet zu richten. Die Möglichkeit für eine Beschränkung des Schiffsverkehrs hat Deutschland bislang nicht genutzt.

Nach Art. 211 SRÜ können gebietsbezogene Befahrensregeln über die IMO erreicht werden, woraus sich die bereits genannte Hinwirkungspflicht Deutschlands ergibt. Nach dieser Vorschrift dürfen die Küstenstaaten Gesetze und sonstige Vorschriften erlassen, die den von der IMO für Sondergebiete zugelassenen internationalen Regeln und Normen oder Schifffahrtsgebräuchen Wirksamkeit verleihen.

Auch das Instrument der Ausschlussgebiete insbesondere für die ökologischen Kernzonen des Natura-2000-Netzwerks sollte unbedingte Anwendung finden. Neben der Problematik der Unterwasserschall-Emissionen verpflichtet dazu die Störwirkung auf See- und Rastvögel. Der Sensitivitätsindex nach Fließbach et al. 2019 bietet eine aktuelle Grundlage, um die Störwirkung von fahrenden Schiffen auf verschiedene Arten und Artengruppen abzuschätzen und in den Raumordnungsplänen darzustellen²³.

Die ‚Particularly Sensitive Sea Area‘ (PSSA) wie das Wattenmeer oder der westliche Teil der Ostsee müssen sich auch in den zukünftigen ROP wiederfinden. Sie sollten durch die erprobte Maßnahmen der ABTAs ergänzt und mit weiteren Maßnahmen zum Schutz von Arten und Lebensräumen im Rahmen der IMO angemeldet und zur Umsetzung gebracht werden. Es ergibt sich ein Handlungsbedarf des Reroutings und der Bündelung insbesondere im Bereich des ‚Sylter Außenriff‘ und der Route SN6 sowie der Zusammenlegung der Routen SN 7,8,9.

Mit Blick auf die Konsultationsfragen unterstützen wir ausdrücklich die Aufnahme von sogenannten „areas to be avoided“ (ATBAs) zum Beispiel in der Pommerschen Bucht, als Grundsätze zukünftiger ROP.

Wir verweisen auf die Entwürfe der Managementpläne für die Naturschutzgebiete ‚Doggerbank‘, ‚Borkum Riffgrund‘ und ‚Sylter Außenriff - Östliche Deutsche Bucht‘ und die vorgeschlagene Maßnahme M1.2. Danach sollen Anträge auf Ausweisung des NSG als „Particularly Sensitive Sea Areas“ auf den Weg und die Beschreibung der assoziierten Schutzmaßnahmen in die Umsetzung gebracht werden²⁴. Hier muss die MRO unterstützen und die Kohärenz mit der Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinien sowie der MSRL sicherstellen.

Auf unser Unverständnis trifft die in der Online-Anhörung am 18/19. März aufgeworfene Frage, ob das SRU dem Konzept ökologischer Vorrangflächen entgegenstehen

²³ FLIEßBACH KL, BORKENHAGEN K, GUSE N, MARKONES N, SCHWEMMER P & GARTHE S (2019) A Ship Traffic Disturbance Vulnerability Index for Northwest European Seabirds as a Tool for Marine Spatial Planning. *Frontiers in Marine Science* 6: 192

²⁴ <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/meeresschutz/180130-nabu-stellungnahme-umweltverbaende-msg-nordsee.pdf>

können. Vielmehr verpflichten die Art. 192 und Art. 194 Abs. 5 die Anrainerstaaten explizit dazu, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz und zur Bewahrung seltener und empfindlicher Ökosysteme und Lebensräume gefährdeter oder vom Aussterben bedrohter Arten und anderer Formen der Tier- und Pflanzenwelt zu ergreifen²⁵. Insofern dürfte Art. 194 Abs. 5 SRÜ die allgemeine Bestimmung aus Art. 192 SRÜ ergänzen. Daher dürften Art. 192 i.V. m. 194 Abs. 6 und Art. 195 die rechtliche Grundlage auch für zukünftige Raumordnungspläne und für die Ausweisung von ökologischen Vorrangflächen darstellen.

Windenergie auf See

Die Dekarbonisierung der deutschen Energieversorgung ist angesichts der Klimakrise alternativlos. Die Offshore-Windenergie muss dazu ihren Beitrag leisten. Die deutschen Natur- und Umweltschutzverbände haben in ihrem Handlungspapier zum Klimaschutzprogramm der Bundesregierung dem Ausbauziel von 20 GW bis 2030 im Rahmen der ökologischen Tragfähigkeit von Nord- und Ostsee zugestimmt²⁶. Gleichzeitig müssen wir heute, mit einer aktuell installierten Leistung von etwa 7,5GW Offshore-Leistung, erheblich Umweltschäden durch die Offshore-Energiegewinnung beobachten²⁷. Gerade die Konflikte um das Naturschutzgebiete ‚Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht‘ sind ungelöst, streng geschützte Seevogelarten erleiden massive Lebensraumverluste, der Schweinswalbestand verlagert sich und Barrierewirkungen sowie Kollisionsrisiken für den Vogelzug sind nicht ausreichend verstanden und untersucht. Daraus ergeben sich erhebliche Unsicherheiten wie viel Offshore-Windenergieanlagen (OWP) tatsächlich im Rahmen ökologischer Belastungsgrenzen und damit auch mit geltendem Naturschutzrecht vereinbar, möglich sind. Diesen Aspekt lassen bisher alle Planungsmöglichkeiten der MRO-Konzeption unberücksichtigt.

Vielmehr geht das BSH in allen drei Planungsmöglichkeiten flächenmäßig stark über das 20-GW-Szenario hinaus und plant dabei mit Flächen, die u.a. das Bundesamt für Naturschutz als naturschutzfachlich ungeeignet einschätzt. Es soll Flächen Vorrang gewährt werden, die für das Erreichen des 20-GW-Ziels in absehbarer Zeit nicht notwendig sind. Das erscheint inkonsistent und unangemessen und der NABU fordert, jeglichen Flächenpotenzialen Offshore jenseits des 20-GW-Szenarios ‚allenfalls‘ den Status von Vorbehaltsflächen einzuräumen.

Nach Auffassung des NABU ergibt sich aktuell kein rechtlicher Auftrag der MRO für die Planung und Sicherung von zusätzlichen Flächen für die Offshore-Windenergie und die assoziierte Wasserstoffherzeugung über die Zielmarken des Flächenentwicklungsplans (FEP) hinaus. Jeglicher Erhöhung des Ausbauziels von 20 GW muss eine unabhängige Analyse der ökologischen Tragfähigkeit der deutschen Nord- und Ostsee vorgeschaltet sein. Erst diese fachliche Planungsgrundlage erlaubt die Diskussion und Festschreibung weiterer Ausbauziele und die Sicherung von Vorbehaltsflächen nach Raumordnung. Dabei sind andere anthropogene Belastungen (Fischerei, Schifffahrt, Rohstoffabbau, etc.) kumulativ zu berücksichtigen.

Als Konsequenz einer gemeinsamen Auftragsstudie mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) hat das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) im Rahmen

²⁵ Vgl. Proelß, Anwendung naturschutzrechtlicher Instrumente in der AWZ, ZUR 2010, 359, 364.

²⁶ https://www.dnr.de/fileadmin/user_upload/Handlungspapier_Klimakrise_final.pdf

²⁷ www.nabu.de/butendiek

des FEP neue Abstandskriterien für den Bau von OWP festgelegt²⁸. Diese basieren auf den Arbeiten des Forschungs- und Technologiezentrums Westküste (FTZ)²⁹. In der bisherigen Konzeption der ROP ist nicht ersichtlich wie die heute anerkannten Meideeffekte streng geschützter Seevögel (u.a. 5.5 km rechnerischer Totalverlust, 16km signifikante Bestandsabnahme) mit ihrer tatsächlichen Raumwirkung in der zukünftigen MRO Berücksichtigung finden sollen. Es müssten danach Pufferzonen von 10 bis 20 km Abstand zu den Anlagen eingerichtet werden, welche die Vorrangflächen der Offshore-Windkraft von ökologischen Vorrangflächen oder anderen Vorbehaltsgebieten für Seevögel oder Meeressäuger trennen.

Mit Blick auf die skizzierten Planungsmöglichkeiten ergibt sich daraus ein Planungshorizont entlang des Szenarios C mit den Vorrangflächen Offshore-Windenergie in den Gebieten EN1-EN3, EN6 bis EN12 und EO1 und EO3. Die Flächen der Planungsmöglichkeit B, hier zu nennen EO2, EN11 und EN13 erscheinen naturschutzfachlich durch die räumliche Nähe zu Naturschutzgebieten nicht für den weiteren Ausbau der Windkraft geeignet. In seiner Windkraft-Position aus dem Jahr 2017 hat sich der NABU aufgrund der hydrografischen und biologischen Besonderheiten (hier insbesondere die Bedeutung für Zug- und Rastvögel) gegen einen weiteren Zubau von Offshore-Windenergieanlagen in der Ostsee ausgesprochen³⁰.

Es ist zu vermeiden, dass Vorrangflächen für die Windenergie durch weitere Nutzungsinteressen insbesondere der Fischerei oder des Rohstoffabbaus genutzt und zusätzlich belastet werden. Der NABU widerspricht ausdrücklich dem Konzept der Mehrfachnutzung, da kumulative und interaktive Schädigung nicht ausreichend untersucht sind sich die deutsche Nord- und Ostsee in keinem guten ökologischen Zustand befinden.

Im Anhang des FEP für die deutsche Nordsee (2019) wurden informatorisch Szenarien entwickelt, welche einen zusätzlichen Ausbau der Offshore-Windkraft über das durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) hinausgehende Ausbauziel ermöglichen sollen³¹. Jedoch erscheint die Ausweisung weiterer Vorbehaltsgebiete Windenergie über die Zielmarke von 20 GW wie Sie in der Konzeption durch das aktuelle Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das Klimaschutzgesetz oder den Szenariorahmen der Übertragungsnetzbetreiber abgeleitet wird, nach Auffassung des NABU mit Verweis auf die aktuellen naturschutzfachlichen Konflikte nicht zielführend. Angesichts jüngster Studien u.a. zum Platzbedarf von Windenergieanlagen aus Effizienzgründen und dem Gebot der Flächensparsamkeit erscheinen keine flächenmäßigen Ausbauszenarien über 20 GW Leistung im Rahmen der MRO möglich³². Zu untersuchen wären dabei die Möglichkeiten des Repowering solange dem keine Belange des Natur- und Artenschutzes entgegenstehen. Darüber hinaus widerspricht die dringend notwendige raumordnerische Festlegung des Hauptkonzentrationsgebietes Seetaucher der weiteren Entwicklung von Offshore-Windenergieanlagen im angrenzenden Bereich. Flächen unter Prüf-

²⁸

https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Flaechenentwicklungsplan/flaechenentwicklungsplan_node.html

²⁹ <https://www.ftz.uni-kiel.de/de/forschungsabteilungen/ecolab-oekologie-mariner-tiere/laufende-projekte/offshore-windenergie>

³⁰

https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/wind/170320__positionspapier_naturvertr_gliche_nutzung_der_windenergie.pdf

³¹

https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Flaechenentwicklungsplan/flaechenentwicklungsplan_node.html

³² <https://www.agora-energiewende.de/presse/neuigkeiten-archiv/windenergie-auf-see-braucht-platz-um-sie-optimal-zu-nutzen/>

vorbehalt für eine Nachnutzung aus dem FEP 2019 sollten nicht in die zukünftigen ROP übernommen werden.

Zu wenig Berücksichtigung erhielt in der Vergangenheit der Einfluss des Wartungs- und Serviceverkehrs von Windenergieanlagen, hier hervorzuheben marine Säugetiere, Meeres- und Rastvögel. Hier auftretende Störungen sind in den absoluten Raumananspruch von Windenergieanlagen einzubeziehen und effektive Steuerungsmaßnahmen wie Verkehrsreduktion, -bündelung und Geschwindigkeitsbegrenzungen vorzusehen. Sollten notwendige Maßnahmen u.a. für den Offshore-Serviceverkehr über andere Lenkungsinstrumente wie des Windenergie-auf-See-Gesetzes (WindSeeG) umgesetzt werden, so sollte die MRO entsprechende Verweise und nachrichtlich Aufnahmen vorsehen.

Die Konsultationsfrage zur Festlegung von Referenzflächen durch das BSH unterstützen wir. Grundsätzlich braucht es naturnahe Referenzflächen, um ökologische Fragestellungen zu verfolgen und tatsächliche Raumanprüche der Windenergieanlagen zu untersuchen. Die Bündelung von Referenzflächen ist dabei weiter zu diskutieren, um die räumliche und ökologische Kohärenz von Schutzgebieten angemessen zu berücksichtigen.

Angesichts der heute bekannten tatsächlichen Raumwirkung von Windenergieanlagen erscheint die Betrachtung der versiegelten Fläche wie auch allein der als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet ausgewiesenen Gebiete (nach Planungsszenario B bis zu 20 Prozent der deutschen AWZ) unangemessen und raumordnerisch nicht zielführend. Die naturschutzrechtlichen Konflikte mit dem Meeresnaturschutz wären massiv. Es ergibt sich für den NABU daher allein, die Möglichkeit das Planungsszenario C weiter zu entwickeln, mit weitestgehend naturverträglichen Vorranggebieten für 20 GW und u.U. zusätzlichen Vorbehaltsflächen entsprechend der Szenariorahmen des FEP.

Bei der Bilanzierung von CO₂-Einsparpotenzialen müssen Potenziale des technischen Klimaschutzes mit denen natürlicher Klimafunktionen und unter Berücksichtigung der Emissionen des Wartungs- und Serviceverkehrs gegeneinander abgewogen und berechnet werden.

Rohstoffgewinnung

Die bisher fehlenden räumlichen Festlegungen für die Rohstoffgewinnung in den ROP aus dem Jahr 2009 führen zu erheblichen Konflikten mit dem Meeresnaturschutz, aber auch zunehmend mit anderen Nutzungsinteressen wie Fischerei oder Offshore-Windkraft. Bisher werden Entscheidungen nach Bundesberggesetz (BBergG) allein nachrichtlich übernommen und erscheinen losgelöst von anderen Prozessen der Meeresnutzung. Das zeigte sich zuletzt an der Genehmigung des Hauptbetriebsplans OAM III im Naturschutzgebiet ‚Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht‘, die der NABU mit Blick auf den Schutz seltener Seevögel und artenreicher benthischer Biotope scharf kritisiert. Der NABU lehnt den Abbau von Kies- und Sand in Meeresnaturschutzgebieten ab und unterstützt damit die Planungsmöglichkeit C. Es gibt danach keine Privilegierung der Rohstoffgewinnung und keine Ausweisung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten. Hintergrund ist die Priorisierung der Naturschutzfunktion in Naturschutzgebieten. Auch außerhalb von Naturschutzgebieten sollte der Rohstoffabbau ausschließlich zu Zwecken des Küstenschutzes erlaubt werden, kommerzielle Abbauarbeiten für Bauvorhaben an Land lehnt der NABU mit Verweis auf die ökologischen Beeinträchti-

gungen ab³³. In Übereinstimmung mit dem BfN erachtet der NABU den Abbau von Rohstoffen mit den Zielen des Schutzgebietsnetzwerks Natura 2000 als unvereinbar.

Fischerei

Die Fischerei insbesondere mit grundberührendem Fanggerät ist nachgewiesen die Nutzung mit den stärksten negativen Auswirkungen auf die marinen Lebensräume und Arten³⁴. Angesichts der exklusiven Kompetenz der Europäischen Union müssen hier regulierende Maßnahmen der GFP in Kohärenz mit den Zielen der Natura-2000-Richtlinien, der MSRL und auch der MRO-RL erarbeitet werden. Im Februar 2019 hat Deutschland im Rahmen einer sogenannten ‚Joint Recommendation‘ nach Art. 11 GFP Maßnahmen für die Meeresschutzgebiete in der deutschen AWZ der Nordsee gemeldet. Inzwischen hat die EC die Vorschläge Deutschlands als naturschutzfachlich unzureichend abgelehnt³⁵. Entsprechend sind zukünftige Anpassungen und voraussichtlich weitere Fischereiverbotszonen aus diesem Prozess in den zukünftigen ROP zu berücksichtigen. Über die Ausschlussgebiete des Art.11-Prozesses nach GFP hinausgehend sollte im Rahmen der MRO geprüft werden, welche zusätzlichen Gebiete als Ausschlussgebiete für die Fischerei im Zusammenspiel mit ökologischen Vorrang- und Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden sollten, um z.B. wichtige Wanderkorridore, Laichgebiete oder Aufwuchsgebiete (kommerzieller) Fischarten über die ROP zu sichern.

In der bisherigen Konzeption der ROP ist berechtigterweise vorgesehen, dass Fischereifahrzeuge Offshore-Windparks grundsätzlich durchfahren dürfen. Der NABU lehnt jedoch eine Öffnung der Windparkfläche für zum Beispiel statisches Fanggerät oder auch spezielle Formen der Aquakultur ab. Der Grund liegt darin, dass der im Grundsatz positive ökologische Effekt einer Fischereiverbotszone (Spill-over-Effekte), die auch von Relevanz bei der Genehmigung von Offshore-Windenergieanlagen sind, verloren gehen würde und auch mögliche Belastungen wie Schad- und Nährstoffeinträge oder das Risiko von Havarien zunehmen würde. Wir verweisen auf unsere grundlegende Kritik von Mehrfachnutzungskonzepten, welche die kumulative Überlastung der deutschen Nord- und Ostsee weiter verstärken und dem Verbesserungsauftrag der MRO so entgegenstehen würden. Darüber hinaus ist wissenschaftlich nicht abschließend geklärt, ob es sich bei der Aggregation von Fischen an dem sekundären Hartsubstrat der OWP tatsächlich um den Zuwachs von Biomasse oder vielmehr Konzentrationseffekte handelt.

Schutz und Verbesserung der Meeresumwelt

Um meeresnaturschutzfachliche Belange in die MRO integrieren zu können, sind verschiedene naturschutzbezogene raumordnerische Festlegungen notwendig. Dazu eignet sich insbesondere die Festlegung von Vorranggebieten für den Meeresnaturschutz. Die bisherigen ROP in der deutschen AWZ versäumen es, den Meeresschutzgebieten den Status ökologischer Vorrang- oder Vorbehaltsflächen zu geben. An diesem Versäumnis lassen sich viele der bekannten Mensch-Meer-Konflikte, der Rückgang mariner

³³ <https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/belastungen-im-meer/sand-und-kiesabbau/folgen.html>

³⁴ <https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/belastungen-im-meer/fischerei/fischereimanagement.html>

³⁵

https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/eu_kom_brief_scheveningen_schutzgebiete.pdf

Arten und auch naturschutzrechtliche Klageverfahren festmachen. Die Fortschreibung der MRO muss hier korrigieren und die Natura-2000-Schutzgebiete, §30-Biotop sowie alle Meeresschutzgebiete der regionalen Übereinkommen OSPAR³⁶ und HELCOM³⁷ zu ökologischen Vorranggebieten des Meeresnaturschutzes machen. Ebenso sollten die bereits festgelegten Hauptkonzentrationsgebiete für Seetaucher und Schweinswale in der deutschen Nordsee ökologische Vorrangflächen werden.

Darüber hinaus sollten durch das Instrument der Ausschlussgebiete schädliche Nutzungen (hier v.a. die grundberührende Fischerei und der Rohstoffabbau) abwägungsfest ausgeschlossen werden. Der Vorteil ist, dass durch die Ausschlussgebiete ein besonders effektiver Meeresnaturschutz mit einer hohen Gestaltungsflexibilität gewährleistet wird, was gleichzeitig dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht.

Die Mehrdimensionalität des Planungsraums Meer sollte verstärkt berücksichtigt werden. Während manche Schutzgüter in allen drei Dimensionen Schutz benötigen, reicht bei anderen auch nur eine Dimension. Es könnten vertikale Zonen oder gebietsunabhängige Zielfestlegungen (z.B. jahreszeitlich) getroffen werden, wie die Zulässigkeit von Nutzungen außerhalb von Rast-, Brut- und Mauserzeiten von Vögeln, aber auch quantitative Ziele, zum Beispiel ein Mengenziel, nach dem ein bestimmter prozentualer Anteil der Gesamtfläche freizuhalten ist. Ebenfalls könnten bestimmte Mindestabstände und Höhenbegrenzungen in den ROP verankert werden. Derartige Planungsmöglichkeiten erscheinen in der bisherigen Konzeption noch zu wenig berücksichtigt.

Perspektivisch ist ein kohärenter Ansatz mit den raumordnerischen Äquivalenten der Länder (v.a. Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommerns und Maritime Raumordnung Schleswig-Holsteins) anzustreben. In beiden Küstenländern ist das marine Natura-2000-Schutzgebietenetzwerk lediglich als ökologisches Vorbehaltsgebiet festgelegt und der Naturschutz noch zu oft den verschiedenen Nutzungen untergeordnet.

Innerhalb der Meeresschutzgebiete ist es nach Vorstellung des NABU wichtig, Zonierungskonzepte mit abgestufter Nutzung umzusetzen. Damit könnte die Raumordnung einen Beitrag zur Umsetzung der MSRL leisten, welche in Art. 13 die Einrichtung eines kohärenten und repräsentativen Netzwerks von Schutzgebieten verlangt und zudem ungenutzte Flächen als wissenschaftliche Referenzgebiete zur Definition und Entwicklung des guten Umweltzustands (GES) vorgibt. Entsprechend der Schutz- und Erhaltungsziele müssen in den Meeresschutzgebieten nutzungsfreie Flächen ausgewiesen werden. Mindestens 50 Prozent der Schutzgebiete sollten frei von anthropogenen Aktivitäten sein. Außerhalb dieser Kernzonen kann eine nachhaltige Nutzung nach Prüfung der jeweiligen Umweltverträglichkeit genehmigt werden. Die zukünftigen ROP sind durch gebietsspezifische Zonierungskonzepte für die Meeresnaturschutzgebiete zu ergänzen.

Um den Zielen des Arten- und Lebensraumschutzes gerecht zu werden haben sich sogenannte ‚no-take-/no-time oder no-go-areas‘ als sehr effektive Instrumente erwiesen³⁸. Diese spiegeln sich formell als Ausschlussgebiete im Konzept der Raumordnung wider, welche neben der Offshore-Windkraft auch auf die Sektoren Schifffahrt, Fischerei, Rohstoffabbau, Pipelines sowie Daten- und Stromkabel angewendet werden sollten, um

³⁶ <https://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas>

³⁷ <http://www.helcom.fi/action-areas/marine-protected-areas>

³⁸ <https://academic.oup.com/icesjms/article/75/3/1166/4098821>

Konflikte mit dem Meeresnaturschutz und dem der RO zugrundeliegenden Ökosystemansatz zu entschärfen.

Kohärenz und Wanderkorridore

Eine der großen Herausforderungen der heutigen Meerespolitik ist die Integration und die Kohärenz der verschiedenen für den Meeresraum relevanten Instrumente. Dazu gehören die bereits in der Präambel der Richtlinie 2014/89/EU aufgeführten Naturschutz-Richtlinien wie auch die GFP, die erweitert werden kann um die nationalen Verantwortlichkeiten des Windenergie-auf-See-Gesetzes (WindSeeG) oder das Bundesberggesetz (BBergG). Der Kohärenzgedanke darf sich nicht allein auf eine zeitliche Synchronisierung beschränken, sondern muss fachlich und auch institutionell umgesetzt werden. Aktuell erscheinen insbesondere die Prozesse der MSRL und der MRO nicht ausreichend miteinander verschnitten. Daher möchten wir hier den Bezug zum MSRL-Maßnahmenprogramm 2016 und der dort benannten Maßnahme zum Schutz wandernder Arten im marinen Bereich herausstellen. Dabei muss der Grundsatz (10) „Umsetzungsmaßnahmen des MSRL-Maßnahmenprogramms“ umgesetzt werden, u.a. durch die Einrichtung von Rückzugs- und Ruheräumen, wie durch Deutschland bereits im Jahr 2012 und 2018 an die Europäische Kommission gemeldet wurde³⁹. Die im Einvernehmen erstellten Verordnungen und Managementpläne für die Naturschutzgebiete in der AWZ sowie die darin festgelegten Ziele sollten durch die MRO unbedingt in der Umsetzung unterstützt werden.

Ein wichtiger Schritt im Sinne einer räumlichen und ökologischen Kohärenz liegt darin, neben dem ökologischen Vorrang der aufgeführten Schutzgebiete verstärkt auf das Instrument der ökologischen Vorbehaltsflächen zu setzen, insbesondere mit Blick auf mögliche Wiederherstellungs-, Wiederansiedlungs- oder Kompensationsmaßnahmen. So sollten Gebiete über die ROP geschützt werden, die perspektivische Lebensräume für Sabellaria-Riffe, Seefedern oder andere grabende Megafaunen-Elemente darstellen oder auch im Rahmen aktiver Wiederherstellungsmaßnahmen eine Rolle spielen können (z.B. Europäische Auster). Die ROP müssen dynamische Schutzkonzepte vorsehen, um vorsorglich Entwicklungsflächen von seltenen und schützenswerten Arten vor Nutzungsansprüchen zu sichern. Dazu gehören bekannte Nahrungsgründe, Fortpflanzungsgebiete oder Wanderkorridore, um die Vernetzungsfunktion insbesondere für migrierende Arten wie Schweinswale, Zug- und Rastvögel oder auch für Wanderfische sicherzustellen. Analog zur Struktur der Biotopverbände an Land würde so der Verinselung von Habitaten mit unterschiedlicher Funktion vorgebeugt werden.

Als ökologische Vorbehaltsgebiete zukünftiger ROP sind neben der Vogelzuglinie ‚Fehmarn-Lolland‘ (nach Planungsmöglichkeit C) ferner der Vogelzugkorridor der sogenannten ‚Rügen-Schonen-Linie‘ und die Vogelbrutgebiete um Helgoland und Gebiete mit verbindender Funktion für wandernde Arten zwischen den Schutzgebieten des Natura-2000-Netzwerks. Bereits im Jahr 2006 hatte das BfN in seinem artenschutzrechtlichen Fachbeitrag die herausragende Rolle der ‚Rügen-Schonen-Linie‘ für den Vogelzug herausgestellt.

³⁹ „BLANO 2012 Festlegung von Umweltzielen für die deutsche Nord-/Ostsee und BLANO 2018 Zustand der deutschen Nord-/Ostseegewässer“

Gebietsübergreifende Planung und Abstimmung mit Nachbarstaaten

Von zentraler Bedeutung ist auch, wie von der MRO-RL als Mindestanforderung formuliert, eine grenzübergreifende und mit den EU-Nachbarstaaten abgestimmte Planung und RO. Das gilt gleichermaßen für die Betrachtung der grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen. Diese müssen kumulativ das Zusammenwirken der RO der Nachbarländer betrachten, um nachteilige Umweltauswirkungen zu vermeiden. Prominentes Beispiel hierfür sind Migrationskorridore ziehender Arten einerseits und Vorrangflächen für Windenergie andererseits. Werden Vorrangflächen der Windenergie nicht konsistent grenzübergreifend geplant, erhöht sich das Risiko, dass Migrationskorridore durch eine Staffelung von Windparks erheblich beeinträchtigt werden. Als Negativbeispiel seien hier die realisierten und geplanten Windparkflächen Deutschlands und Schwedens im Bereich der Rügen-Schonen-Linie genannt. Solche Probleme gilt es in Zukunft durch eine grenzübergreifend abgestimmte Planung zu vermeiden und in der SUP abzuprüfen.

Sonstiges

Tabelle 1 der SUP

Die Tabelle 1 gibt eine Übersicht potenziell schädlicher Umweltauswirkungen nach ROP festgelegter Nutzungen. Dabei bleiben Aspekte der Nahrungsverfügbarkeit z.B. für Seevögel noch vielfach unberücksichtigt, z.B. beim Einbringen von Hartsubstraten als Kolkenschutz oder auch den zu erwartenden Wärmeemissionen bei Leitungen. Insgesamt erscheint es ratsam, den Deskriptor 4 der MSRL (Nahrungsnetze) verstärkt in die Betrachtung einzubeziehen.

Im Rahmen der Anhörung kam die Frage auf, ob und in welcher Form die Bundesmarine heute zur Verschmutzung der deutschen Nord- und Ostsee beiträgt. Die Nutzung durch militärische Übungen stellt einen zusätzlichen Faktor in der Summe der Belastungen des deutschen Küstenmeeres und der inneren Gewässer dar. Durch den Übungsbetrieb der Bundesmarine werden Ausrüstung und Geräte nach deren einmaliger Nutzung frei gesetzt und verbleiben dann auf See. Hinweise darauf stammen aus dem Projekt Fishing for Litter, welches der NABU in Kooperation mit der Fischerei und den Küstenbundesländern koordiniert. Durch die regelmäßige, fachgerechte Entsorgung vorgelagerte, Dokumentation und Auswertung der Abfallanlandungen der Fischer sind dem NABU als wiederkehrende Fundstücke militärischen Ursprungs folgende Objekte bekannt: aufblasbare Übungsseeziele (sog. Killertomaten), Sonobojebehälter (Gerät zur aktiven oder passiven Unterwasserortung von Objekten), zu den Sonoboje gehörige kleine, weiße Fallschirme, lange Kunststoff ummantelte Drähte (am Ende z.T. mit elektronischem Gerät), Teile von Unterwassergerät aus glasfaserverstärktem Kunststoff mit elektronischem Messkopf sowie große Fallschirme. Als Einzelfunde oder Funde mit geringer Frequenz wurden Artilleriekartuschen, Teile aus Aluminium von Unterwassergerät und militärische Gasmasken dokumentiert.

Antrag Verklappung in AWZ HPA

Der durch die Hamburg Port Authority (HPA) angemeldete Wunsch einer Vorrang- oder Vorbehaltsfläche Sedimentverklappung in zukünftigen Raumordnungsplänen entbehrt jedweder fachlichen und rechtlichen Grundlage und ist abzulehnen. Seit Jahren mehr sich die Kritik an den Sedimentverklappungen an der sogenannten Tonne E3. Der Hafenschlick ist erwiesenermaßen massiv mit Schwermetallen (Blei, Quecksilber) oder PCP belastet⁴⁰. Wissenschaftler kritisieren die unvorhersehbaren Umweltrisiken für die Lebensgemeinschaften im Wattenmeer und der gesamten Nordsee. Diese Form der Umweltverschmutzung raumordnerisch privilegieren zu wollen, ist abwegig und entschieden zurückzuweisen.

Anlage I: Schumacher & Schumacher 2020: Zum Verhältnis von mariner Raumplanung zu Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

Impressum: © 2020, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V. Charitéstraße 3, 10117 Berlin, www.NABU.de. Text: Dr. Kim Cornelius Detloff, Anne Böhnke-Henrichs. Fotos: NABU/E. Neuling, 10/2017

⁴⁰ <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Belasteter-Hafenschlick-gefaehrdet-Wattenmeer,hafenschlick156.html>