



Fortschreibung der Raumordnungspläne für die deutsche AWZ in der Nordsee und in der Ostsee

Stellungnahme zum zweiten Entwurf des Raumordnungsplans, den Umweltberichten und der Verordnung über die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) vom 2. Juni 2021



Der NABU begrüßt die Möglichkeit zur Stellungnahme in der dritten Konsultationsrunde zur Fortschreibung der Raumordnungspläne für die deutsche AWZ der Nord- und Ostsee vom 2. Juni nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und § 9 Absatz 3 Raumordnungsgesetz (ROG).

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) erarbeitet zusammen mit dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) den Raumordnungsplan für die deutsche AWZ in der Nordsee (ROP) i.S.v. § 17 Abs. 1 S. 1 ROG¹. Der ROP ist eine Rechtsverordnung des BMI und soll Festlegungen „zum Schutz der Meeresumwelt“ treffen (§ 17 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 ROG).

Nutzungskonflikte prägen den finalen Entwurf der marinen Raumordnung (MRO), so machte es zuletzt ein Fachgespräch des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Bundestags am 23. Juni 2021 deutlich². Der aktuelle Entwurf der MRO ist nach Einschätzung des NABU weder konform mit dem ROG noch mit der EU-Richtlinie 2014/89/EU und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL). Der aktuelle ROP verfolgt weder einen Entwicklungs- und Gestaltungsauftrag noch trägt er dazu bei, den Zustand der Meeresumwelt zu verbessern. Er ist mutlos, zeichnet allein Ansprüche sektoraler Interessen nach und verlässt somit das selbst formulierte Leitbild. Gleichzeitig ist die Verantwortung des ROP gewaltig, ersetzt er doch die begleitende Landschaftsplanung, wie wir sie von Land kennen. Eine umfassende Strategie für das Meer zur langfristigen Setzung und Umsetzung von meerespolitischen Zielen und Grundsätzen fehlt vollständig. Wohin steuert die deutsche Meerespolitik? Wo wollen wir in 10 Jahren sein und wie messen wir Erfolg? Der Entwurf des ROP versäumt es, Konflikte aufzulösen. Er überlagert räumliche Vorranggebiete u.a. der Schifffahrt, der Windenergienutzung und des Meeresnaturschutzes und verlagert die Konfliktlösung so auf die nächste Ebene der Genehmigungsverfahren. So kann und wird es in der fachplanerischen Umsetzung zu zeitlichen Verzögerungen, zu Ressortstreitigkeiten und zu erhebliche Rechtsunsicherheit kommen. Im Folgenden möchten wir einige ungelöste naturschutzfachliche und -rechtliche Konflikte des Entwurfs hervorheben.

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Dr. Kim Cornelius Detloff

Leiter Meeresschutz

Tel. +49 (0)30 284984-1626

Fax. +49 (0)30 284984-2600

Kim.Detloff@NABU.de

Dr. Aline Kühl-Stenzel

Referentin Meeresschutz

Tel. +49 (0)174 1818 477

Fax. +49 (0)30 284 984-3638

Aline.Kuehl-Stenzel@NABU.de

¹ Raumordnungsgesetz v. 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Gesetz v. 3.12.2020 (BGBl. I S. 2694).

² <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw25-pa-bau-maritime-raumordnung-847610>

Ergänzend zu dieser Stellungnahme verweisen wir auf die gemeinsame Stellungnahme der deutschen Umweltverbände vom 25. Juni 2020³. Unsere vorherigen NABU-Stellungnahmen vom 9. April und 5. November 2020 sind weiterhin gültig und relevant, insbesondere zur Anwendung des Ökosystemansatzes in der marinen Raumordnung.

Öffentlichkeitsbeteiligung: fehlende Partizipation und Transparenz

Eine breite Beteiligung und eine Teilung der Verantwortung für die in der MRO zu treffenden Entscheidungen sind das Fundament, um eine ganzheitliche Perspektive auf den Meeresraum zu sichern und Konflikte zu lösen⁴. Bereits 2018 wurden Empfehlungen für einen transparenten und partizipativen Prozess für die Novellierung der MRO und ihrer Strategische Umweltprüfung (SUP) in Deutschland veröffentlicht⁵. Diverse Forschungsprojekte⁶ haben die Grundlagen und Empfehlungen für eine umfassende Weiterentwicklung der MRO vorbereitet, um insbesondere dem geforderten Ökosystemansatz der EU-Richtlinie 2014/89/EU und des ROG gerecht zu werden. Doch der deutsche Fortschreibungsprozess hat von diesen Empfehlungen zu wenig Gebrauch gemacht.

Andere EU-Mitgliedsstaaten bieten gute Beispiele der Partizipation: Finnland hat durch einen dezentralisierten Prozess eine große Anzahl verschiedener Akteure, insbesondere aus den Küstengebieten, aktiv in die Raumordnung eingebunden und so einen guten Konsens mit starker Umsetzungsdynamik erreicht⁷. Die Niederlande haben gezeigt wie innerhalb und zwischen Sektoren langfristige Strategien erarbeitet werden können (z.B. North Sea Agreement process, North Sea 2030 strategy process, North Sea 2050 spatial agenda). Aber auch im kleinen regionalen Rahmen kann marine Raumordnung sehr von guter Einbindung der Bevölkerung und von Interessensvertretern profitieren, so zum Beispiel in Schottland⁸. Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von digitalen Instrumenten (z.B. SeaSketch⁹), die räumliche Planung zwischen unterschiedlichsten Akteuren maßgeblich unterstützen können. Leider hat keiner dieser Ansätze in Deutschland Anwendung gefunden. Als Naturschutzverband vermischen wir eine externe Prozess-Moderation und echte Transparenz insbesondere zu den Datengrundlagen und den Abwägungsprozessen. Das bestehende UVP-Portal des Bundes blieb für die MRO ungenutzt¹⁰.

Versäumnisse zur Anwendung des Ökosystemansatzes und zur Kohärenz mit der MSRL, die bereits in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90 / Die Grünen offengelegt wurden, blieben bis heute unbeantwortet. Die Ressortabstimmung verlief hinter verschlossenen Türen und insbesondere zwischen dem 1. und 2. Entwurf gab es keinerlei Einbindung und Transparenz mehr im Verfah-

3 https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/meeresschutz/210625_mro_stellungnahme_ngos_juni_2021.pdf

4 Swedish Agency for Marine and Water Management (2015): Proposal for the Direction of the Marine Spatial Planning and the Scope of the Environmental Assessment. Consultation Document of the Swedish Agency for Marine and Water Management. Ref.no.3779-14.

5 <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/strategische-umweltpruefung-neuartige-plaene>

6 <https://www.ioer.de/projekte/msp-int/>, <https://www.ioer.de/projekte/msp-trans/>, <https://www.io-warnemuende.de/projekt/126/webcam.html>

7 https://www.merialuesuunnittelma.fi/wp-content/uploads/2020/10/vuorovaikutussuunnitelma-27.9..2018_EN.pdf

8 <https://morayfirth-partnership.org/regional-marine-planning/>

9 <https://www.seasketch.org/home.html>

10 <https://www.uvp-portal.de/>

ren. Dementsprechend brüskiert reagieren nun die unterschiedlichen Interessensvertreter auf den 2. Entwurf, da die argumentative Grundlage für eine so weitgehende Überarbeitung nicht veröffentlicht wurde und das Verfahren nicht nachvollziehbar ist. Das bereits während des letzten Erörterungstermin am 24. und 25. November 2020 durch das BSH zugesicherte „Abwägungsdokument“ wurde nie veröffentlicht, was die gesellschaftspolitische Akzeptanz der Prozessergebnisse beschädigt.

Das Fachgespräch zur maritimen Raumordnung des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen am 23.6.2021 machte die fundamentale Rolle eines partizipativen und transparenten Verhandlungsprozesses noch einmal deutlich und stellte die diesbezüglichen Versäumnisse im aktuellen Fortschreibungsverfahren noch einmal dar¹¹. Wie können diese nun aufgearbeitet werden?

Es bedarf eines kontinuierlichen Dialogs zur marinen Raumordnung, der Prozess darf nicht als abgeschlossen erachtet werden, da die Raumordnung grundsätzlich eine kontinuierliche Aufgabe ist¹². Wissenszuwachs muss adaptiv und flexibel in die marine Raumordnung eingebracht werden, daher sollte eine Evaluation bereits jetzt eingeleitet werden und zeitnah zu einer Teilfortschreibung führen, um insbesondere bekannte Versäumnisse in der Anwendung des Ökosystemansatzes nachzuarbeiten. Eine bessere Einbindung der Öffentlichkeit wäre wünschenswert, eine parlamentarische Beteiligung ist unumgänglich. Gleichzeitig müssen auch die Raumordnungspläne der AWZ viel enger mit denen des Küstenmeers und den Ausschließlichen Wirtschaftszonen der Anliegerstaaten verknüpft werden, inklusive des entsprechenden Stakeholder Dialogs. Die weitere Entwicklung der marinen Raumordnung in der neuen Legislaturperiode sollte eng mit der Erarbeitung eines neuen Meeresschutzplans verzahnt werden.

Ökosystemansatz: Anforderungen der MRO-Richtlinie und MSRL verfehlt

Bereits in unseren früheren Stellungnahmen haben wir die Versäumnisse in der Anwendung des Ökosystemansatzes im ROP kritisiert¹³. Anstatt hier für eine Verbesserung im Entwurf zu sorgen, wurden zwischen zweiter und dritter Konsultationsphase die wenigen verbliebenen Vorgaben zur Anwendung des Ökosystemansatzes systematisch entfernt. So ist die MSRL aus dem Leitbild des Raumordnungsplanes gestrichen worden. Nicht nur diese sollte wieder mit aufgenommen werden, sondern auch folgende zusätzliche Leitlinie sollte im Leitbild Eingang finden: *„Der Ökosystemansatz sollte prioritär angewendet werden damit der gute Umweltzustand (GES) gemäß MSRL erreicht wird, und so zur Umsetzung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) beigetragen wird.“*

Weiterhin wurde die MRO ohne Anwendung des Vorsorgeprinzips, ohne kumulativen Folgenabschätzung und ohne eine Berechnung von ökologischen Belastungsgrenzen und Ökosystemleistungen entwickelt. Diese aber wären die Grundlage nicht nur der strategischen Umweltprüfung, sondern jeglicher Festlegung raumkonkurrierender Nutzungen. Dem ROP fehlt so sein Fundament. Und damit ist der deutsche Ansatz weit entfernt von anderen internationalen Best-Practice-Ansätzen zur Etablierung des Öko-

11 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw25-pa-bau-maritime-raumordnung-847610>

12 Ehler, C. & Douvère, F. (2009) Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No.6. Paris: UNESCO.

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

systemansatzes in der Meeresraumordnung.¹⁴ Gute Beispiele an denen Deutschland sich orientieren sollte, sind das Schwedische „Symphony“ Instrument für Sensitivitätsanalyse¹⁵. Detaillierte Kartierung von Aktivitäten, Belastungen, Ökosystemdienstleistungen werden hier nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft in Raum und Zeit analysiert. Der schwedische Raumordnungsplan baut direkt auf dieser Datengrundlage und Analyse auf. Auch das ECOMAR Instrument wurde sehr erfolgreich mit Unterstützung des ICES in Dänemark angewendet um die MRO gemäß des Ökosystemansatzes für die AWZ zu erarbeiten¹⁶. Finnland hat in seinem Instrument die Sensitivitätsanalyse kombiniert mit der Begleitung der Kommunikation, welches gleichzeitig das partizipative und transparente Verfahren unterstützt hat¹⁷. Der deutsche Fortschreibungsprozess weicht daher im Grundsatz von internationalen Beispielen ab, dass der Ökosystemansatz Grundlage jeglicher räumlichen Festlegung ist. Vielmehr erscheint der deutsche Umweltbericht trotz vieler richtiger Analysen und Verweise wie ein für den eigentlichen ROP irrelevantes Anhängsel.

Nicht nur das Übereinkommen zur biologischen Vielfalt (CBD) sondern auch die Richtlinie für Maritime Raumordnung (MRO-RL) und das ROG schreiben für die MRO die Anwendung des Ökosystemansatzes explizit vor (siehe z.B. Absatz 14 der MRO-RL). Die Synergien zwischen MSRL und MRO-RL sind hier besonders ausgeprägt – so muss die MRO zum guten Umweltzustand beitragen. Dies bestätigte die Bundesregierung in einer Kleinen Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen¹⁸, sowie die Europäische Kommission in ihrem Bericht zur Umsetzung der MSRL in 2020¹⁹.

Es ist daher unabdingbar, dass ein Ziel wie folgt im finalen Entwurf mit aufgenommen werden, um der rechtlichen Kohärenz Sorge zu tragen: *„Die Gesamtbelastung durch alle wirtschaftlichen Nutzungen sollte entsprechend des Ökosystemansatzes auf ein Maß beschränkt bleiben, so dass die Meeresraumordnung zur Erreichung eines guten Umweltzustands nach MSRL bzw. eines guten ökologischen Zustands nach WRRL beiträgt und vereinbar ist. Dies gilt in den einzelnen Flächen sowie für die gesamte AWZ der Nord- und Ostsee.“* (z.B. unter 2.4).

Der deutsche ROP ignoriert den starken Bedarf für die Wiederherstellung von Lebensräumen im Meer, die durch die UN Dekade für Renaturierung (2021-2030) weltweit vorangetrieben werden soll. In den Raumordnungsplänen anderer EU-Mitgliedsstaaten wie den Niederlanden werden explizit Räume für Wiederherstellungsmaßnahmen identifiziert. Den Beitrag dieser Maßnahmen als Kohlenstoffsenke wird sich positiv auf die Gesamtbilanz des Plans aus. Insgesamt versäumt es die deutsche RO klimarelevante Ökosystemleistungen überhaupt zu benennen, zu quantifizieren und im Abwägungsprozess zu berücksichtigen. Nichts zu Kohlenstoffsenkenpotenzialen von Weichböden, artenreichen biogenen und geogenen Riffen oder Makrophytenbeständen. Der aktuelle Entwurf des ROP schürt räumliche Konflikte und stellt sich gegen den wissenschaftlichen geforderten Weg der ‚Nature-based Solutions‘²⁰. Ein unverzeihliches Versäumnis angesichts der jüngsten Berichte des Weltbiodiversitätsrates (IPBES) und des Weltkli-

14 Langlet, D. & Westholm, A. (2019) Synthesis Report on the Ecosystem Approach to Marine Spatial Planning.

www.panbalticscope.eu

15 <https://www.havochvatten.se/en/eu-and-international/marine-spatial-planning/symphony---a-tool-for-ecosystem-based-marine-spatial-planning.html>

16 <https://niva-denmark.com/ecomar/>

17 <https://meriskenaariot.info/merialuesuunnitelma/en/5-1-maritime-spatial-plan-for-the-gulf-of-finland/>

18 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/226/1922698.pdf>

19 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0259&from=EN>

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

marates (IPCC). Der aktuelle Ansatz der RO privilegiert allein den technischen Klimaschutz und wirkt angesichts der internationalen Debatten und der beginnenden UN-Dekade zu Renaturierung (2021-2030) antiqiert.

Klima- und Meeresschutz gemeinsam planen

Wie wichtig es ist, dass Klima- und Biodiversitätsschutz gemeinsam geplant werden, stellt der neue gemeinsame Workshop-Bericht des IPBES- und IPCC dar²¹. Klimaschutz darf nicht auf Kosten des Naturschutzes gehen, so sieht es auch das Pariser UNFCCC Klimaschutzübereinkommen vor. Es ist unbestritten, dass die Offshore-Windenergie einen wichtigen Beitrag zur Energiewende leistet. Gleichzeitig wissen wir heute um ernsthafte Naturschutzkonflikte bei unzureichender Standortwahl²², die u.a. durch Streit um den Windpark Butendiek im Vogelschutzgebiet ‚Östliche Deutsche Bucht‘ zu mehreren anhängigen Rechtsverfahren geführt haben²³. Im Mittelpunkt stehen dabei Lebensraumverluste, Verletzungs- und Mortalitätsrisiken für marine Säugetiere²⁴ und Seevögel²⁵. Viele andere Auswirkungen der Offshore-Windkraft wie zum Beispiel kumulative Auswirkungen des Wartungsverkehrs²⁶ wurden in der Verwaltungspraxis zu wenig berücksichtigt oder wie ökologische Windschatten-Effekte bisher kaum untersucht²⁷. Auch die wichtigen Fragen des Repowerings, des Rückbaus und des schwierigen Recyclings von Windanlagen bleiben in den Planungen um die Windenergienutzung auf See weitgehend außen vor.

Kritik an Festlegungen für die Offshore-Windenergie

Angesichts bekannter ungelöster Naturschutzkonflikte und des schon heute schlechten Zustands der Nord- und Ostsee bezweifelt der NABU, dass das durch das Windenergie-auf-See-Gesetzes (WindSeeG) festgelegte Ausbauziel von 40 Gigawatt (GW) Offshore-Windstrom naturverträglich und rechtssicher umgesetzt werden kann²⁸. Für die raumordnerische Flächensicherung über 40 GW hinaus, die der aktuelle Entwurf vermuten lässt, fehlt jegliche Rechtsgrundlage. Ganz offensichtlich missinterpretierten hier einzelne beteiligte Ressorts das wegweisende Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz als einen Freifahrtschein für die Offshore-Windenergie entgegen

21 <https://www.ipbes.net/events/launch-ipbes-ipcc-co-sponsored-workshop-report-biodiversity-and-climate-change>

22 Kaldellis, J. K., Apostolou, D., Kapsali, M., & Kondili, E. (2016). Environmental and social footprint of offshore wind energy. Comparison with onshore counterpart. *Renewable Energy*, 92, 543–556.; Dai, K. S., Bergot, A., Liang, C., Xiang, W. N., & Huang, Z. H. (2015). Environmental issues associated with wind energy – A review. *Renewable Energy*, 75, 911–921.

23 <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/meere/offshore-windparks/butendiek/index.html>

24 Nachtsheim D.A., Viquerat S., Ramírez-Martínez N.C., Unger B., Siebert U., Gilles A. (2021): Small Cetacean in a Human High-Use Area: Trends in Harbor Porpoise Abundance in the North Sea Over Two Decades. *Frontiers in Marine Science*, 7.

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

26 z.B. Schwemmer, P., Mendel, B., Sonntag, N., Dierschke, V. and Garthe, S. 2011. Effects of ship traffic on seabirds in offshore waters: implications for marine conservation and spatial planning. *Ecological Applications* 21: 1851-1860; 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.) *J. Environ. Manage.* 231:429-438

27 Schrum, C. (2021) Großräumige Windschatteneffekte von Offshore Windfarmen und ihre bisher unterschätzten Auswirkungen auf das Meeresökosystem. Vortrag. BSH-Meeresumweltsymposium, Juni 2021.

28 <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/meere/offshore-windparks/28209.html>

naturschutzfachlicher Verpflichtungen. Diese Sichtweise greift in der Anwendung des Freiheitsbegriffs und der Generationengerechtigkeit zu kurz und ignoriert vollständig die notwendigen Verpflichtungen des Biodiversitätsschutzes²⁹.

Es grenzt damit fast an politische Fahrlässigkeit, dass bekannte Meide-Effekte der Windanlagen auf streng geschützte Arten nicht in den ROP eingeflossen sind. Die Gesamtauswirkungen des geplanten Ausbaus inklusive der Auswirkungen auf die Küstengewässer durch die notwendigen Netzanbindungen und Kreuzungen der Nationalparke Wattenmeer in Zeit und Raum wurden nach unserem Kenntnisstand bisher nicht analysiert und entsprechend berücksichtigt. Eine Abführung von bis zu 40 GW Offshore-Windstrom über die bisherigen über die Landesraumplanung Niedersachsens und Schleswig-Holsteins abgesicherten Übergabepunkte existiert nicht.

Abweichend zu früheren Entwürfen sieht der aktuelle ROP die Überprüfung eines Ausbaus von 4-6 GW Windenergie im Naturschutzgebiet Doggerbank vor und verzichtet auf räumliche Pufferzonen, obwohl das BSH im Sylter Außenriff negative Umweltauswirkungen auf das Meeresschutzgebiet nicht ausschließt³⁰. Gleichzeitig wird das Vorranggebiet ‚Seetaucher‘ entgegen wissenschaftlicher Erkenntnisse und Empfehlungen auch des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) so zugeschnitten, dass weitere Windenergiegebiete im Entwurf untergebracht werden können. Besonders kritisch sieht der NABU den fehlenden Ausschluss von Windenergie in Natura-2000 Gebieten, ein massiver Rückschritt seit 2009.

Der aktuelle ROP sieht im Kapitel Meeresumwelt einen Prüfauftrag für bis zu 6 GW Offshore-Windstrom im Naturschutzgebiet Doggerbank vor. Damit überschreitet die MRO eine naturschutzfachliche rote Linie und konterkariert nationale wie europäische Anstrengungen in der effektiven Umsetzung des Natura-2000-Schutzgebietsnetzwerks. Ein Zubau von Windenergie ist nicht mit den Schutzgebietszielen vereinbar. Die Doggerbank als größte Sandbank der Nordsee zeichnet sich durch eine besonders hochwertige benthische Lebensgemeinschaft aus, mit hoher Produktivität und Artenvielfalt. Sie ist eine biogeographische Grenzregion und Migrationskorridor zwischen den Naturräumen der nördlichen und südlichen Nordsee³¹. Sie ist Nahrungs- und Fortpflanzungsgebiet für zahlreiche Anhang-I-Arten der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie, Heimat von Schweinswalen und Weißschnauzendelfinen, Eissturmvögeln und Trottellummen. Der jetzige Entwurf versäumt es, naturschutzrechtlichen Konflikten durch den Prüfauftrag vorzubeugen, schafft verwaltungsrechtlichen Zusatzaufwand und Rechtsunsicherheit. Diese aus dem Ressortstreit hervorgegangene Kompromissformel ‚Prüfauftrag‘ ist ein Bärendienst für das Gelingen einer naturverträglichen Energiewende und nicht durch rechtlich verankerte Ausbauziele des Windenergie-auf-See-Gesetzes (WindSeeG) gedeckt.

29 <https://www.nul-online.de/Bundesverfassungsgericht-staerkt-mit-seinem-Urteil-die-Rechte-junger-und-kuenftiger-Generationen,QUIEPTY4NzUyOTQmTUIEPTExMTE.html>

30 BSH Info-Termin am 11.6.2020 (https://wp.bsh.de/blog/2021/06/03/oeffentliche-bekanntmachung-des-bundesamtes-fuer-seeschifffahrt-und-hydrographie-zur-fortschreibung-der-raumordnungsplaene-fuer-die-deutsche-ausschliessliche-wirtschaftszone-in-der-nordsee-und-in-der/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter-post-title_35)

31 <https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/nationale-meeresschutzgebiete/nordsee-awz/doggerbank.html>

Echter Vorrang für den Naturschutz in Schutzgebieten

Der Vorrang ‚Naturschutz‘ im ROP beschränkt sich auf bestehende Natura-2000 Gebiete und wird im Vergleich zu nutzungsorientierten Vorranggebieten (z.B. Schifffahrt) stark durch wirtschaftliche Nutzung überlagert oder gleich im Vorfeld ausgeschlossen. Der Vorrang Naturschutz beinhaltet keinerlei Ausschlussfunktion für offensichtlich fachlich unvereinbare Nutzungsinteressen. Mit diesem Ansatz erschwert die MRO auch die Umsetzung des Managements der Meeresschutzgebiete durch das Bundesamt für Naturschutz. Die Maßnahmen M 3.1, aber auch M 3.2 und M 3.3 adressieren die notwendige Reduktion schiffsinduzierter Störungen wie Lärmemissionen auf die Schutzgebiete, hier das NSG ‚Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht‘.³² Der das Vorranggebiet Naturschutz überlagernde Vorrang Schifffahrt offenbart eine fehlende Konsistenz und könnte notwendige Maßnahmenanträge über die Internationale Seeschiffahrts-Organisation (IMO) erschweren. Damit beinhaltet der ROP sogenannte konfligierende Vorrangflächen und verstößt damit gegen eigene Prinzipien³³. Mindestens in der Begründung hätte dargelegt werden sollen wie der Konflikt aufgelöst werden kann. In der Konsequenz bedarf der Vorrang Naturschutz für die Gebiete des Natura-2000-Schutzgebietsnetzwerks, dass sämtliche über die Raumordnung nicht auflösbare Nutzungskonkurrenzen innerhalb der Schutzgebietsgrenzen allenfalls als Vorbehaltsflächen darzustellen sind. Die bisherigen Festlegungen erscheinen auch angesichts eines laufenden Vertragsverletzungsverfahrens der EC gegen Deutschland aufgrund einer unzureichenden Natura-2000-Umsetzung nicht haltbar.³⁴

Nach Überzeugung des NABU müssen Meeresschutzgebiete perspektivisch frei von naturschutzfachlich kollidierenden Nutzungen sein. Vielmehr müssen sogenannte ‚Multi-Use-Ansätze‘ paralleler wirtschaftlicher Nutzungen außerhalb des Natura-2000-Netzwerks identifiziert und entwickelt werden. Genau hier läge die Verantwortung der Raumordnung, genau hierfür wären Freiraumsysteme für perspektivische Nutzung vorzusehen außerhalb von Schutzgebieten vorzusehen. Fehlt dieser Freiraumverbund wie aktuell, wird der zur Verfügung stehende Raum ‚überplant‘, so nimmt sich Deutschland jegliche Möglichkeit der adaptiven Steuerung und zukunftsgerichteter Entwicklung. Es ist weder Raum für notwendige Maßnahmen des Meeresnaturschutzes noch für neue Technologien und nachhaltige Nutzungen.

Auswirkungen der Klimakrise dürfen nicht ignoriert werden

Der Entwurf des ROP thematisiert den Klimaschutz und die internationalen Klimaziele, aber die Auswirkungen der Klimakrise werden komplett ignoriert. Mit Ausnahme des zu erwartenden erhöhten Schifffahrtsauskommens über die Polarroute gibt es keinerlei Maßnahmen wie die Raumordnung auf diesen starken Wandel reagiert. Besonders im dem sensiblen Ökosystem Meer können wir bereits heute die Auswirkungen der Klimakrise deutlich messen und verfolgen. Bis 2100 können wir mit einem Meeresspiegelanstieg von 1m an der deutschen Küste rechnen. Stürme und extreme Wetterlagen nehmen zu, Strömungen und gesamte Ökosystemstrukturen sind im Wandel.

Für das Küstenmeer gibt es detaillierte Strategien und Maßnahmenpakete, um die mittlerweile unausweichlichen negativen Auswirkungen auf Natur und Gesellschaft zu

³² <https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/nationale-meeresschutzgebiete/management/managementplaene.html>

³³ <https://www.bundestag.de/resource/blob/846134/6793a1cc07e53b8f488a8a448c68ad17/Stellungnahme-SV-Janssen-data.pdf>

³⁴ https://ec.europa.eu/germany/news/20200212-habitat-richtlinie_de

mildern³⁵. Für die AWZ der Nordsee und Ostsee brauchen wir ebenfalls jeweils eine Strategie, mit starken Synergien zum Küstenmeer und zu den Maßnahmen der Anrainerstaaten. Ein Blick auf andere EU-Mitgliedsstaaten kann hier weiterhelfen. Nicht nur vielfältige Risikoanalysen gehören z.B. in den Niederlanden und Schweden in den MRO Prozess, sondern auch Modellierungen wie die Ressourcen der AWZ auf die verschiedenen Klimaszenarien reagieren und anhand des Ökosystemansatzes bestmöglich gemanagt werden können. So wurden in Schweden in der MRO Maßnahmen entwickelt, um zum einen eine höhere Artenvielfalt und Biomasse zu erreichen um die Resilienz des Ökosystems Meer zu unterstützen, zum anderen wurden „Klima-Refugien“ eingeplant³⁶. Diese Refugien sind Gebiete wo die Auswirkungen der Klimakrise geringer ausfallen als in anderen Bereichen und daher im ökologischen Netzwerk eine herausragende Rolle spielen, damit das Ökosystem sich anpassen kann. Freiflächen können hier ebenfalls eine entscheidende Rolle spielen. In Finnland wird explizit auch die Versauerung der Ostsee adressiert³⁷. In Deutschland fehlen jegliche Ansätze in diese Richtung – der Vorrang Naturschutz beschränkt sich auf die bestehenden Natura-2000 Gebiete trotz des Wissens um Mängel in der räumlichen und ökologischen Kohärenz.

Schifffahrt in der Raumordnung

Die Vorrangflächen für die Schifffahrt wurden im Vergleich zur MRO 2009 stark erweitert, u.a. durch eine grundsätzliche Anpassung von eins auf drei Seemeilen Breite. Gleichzeitig erhalten wenig befahrene Schifffahrtsrouten im Sylter Außenriff einen räumlichen Vorrang, um perspektivische Schiffspassagen durch das Polarmeer zu erleichtern. Diese Maßnahmen konterkarieren das notwendige Natura-2000-Schutzgebietsmanagement und unterlaufen eine kohärente deutsche Meeresschutzpolitik. Insbesondere in den Naturschutzgebieten ‚Pommersche Bucht‘ in der Ostsee und dem ‚Sylter Außenriff‘ werden im Rahmen des Schutzgebietsmanagement schifffahrtsbezogenen Maßnahmen empfohlen und aktuell erörtert (z.B. ‚Areas-to-be-Avoided‘ ABTA nach SRÜ)³⁸. Der ROP schafft Fakten, die mit einer zukünftigen Verhandlung solcher ATBAs im Rahmen der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) unvereinbar sind. Die MRO erschwert die Umsetzung der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie.

Abweichend zum Entwurf des ROP besitzt die Berufsschifffahrt in der AWZ nicht automatisch „Vorrang“ gegenüber dem Meeresnaturschutz. Dass die Regulierung der Berufsschifffahrt in der AWZ (z.B. aus Gründen des Naturschutzes) nicht von vornherein ausgeschlossen ist, zeigt bereits § 57 Abs. 3 Nr. 1 Halbsatz 2 BNatSchG, der implizit andeutet, dass Schifffahrtsbeschränkungen u.a. nach Art. 211 Abs. 6 SRÜ rechtlich möglich sind³⁹. Auch die internationale und europäische Planungspraxis verschließt sich dieser Rechtsauffassung nicht. Das estnische Umweltministerium weist in seiner – dem BSH gegenüber abgegebenen – Stellungnahme vom 4.12.2020 darauf hin, dass die Berufsschifffahrt nicht zwingend dem Meeresnaturschutz vorgeht⁴⁰. Vielmehr ver-

35 MINISTERIUM FÜR ENERGIEWENDE, LANDWIRTSCHAFT, UMWELT UND LÄNDLICHE RÄUME DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN (Hg.) (2015): Strategie für das Wattenmeer 2100. Kiel, 86 S.; Reise, K. (2015): Kurswechsel Küste: Was tun, wenn die Nordsee steigt? Wachholtz.

36 <https://www.havochvatten.se/download/18.56d79bf516b232e9db573cab/1560164109554/proposal-marine-spatial-plans-sweden-review.pdf>

37 <https://meriskenaariot.info/merialuesuunnitelma/en/6-overall-impacts-of-the-plan/>

38 <https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/nationale-meeresschutzgebiete/management/managementplaene.html>

39 Czybulka, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz, 3. Aufl. 2021, § 57 Rn. 36.

40 Republic of Estonia, Ministry of Environment, Response to the notification regarding the revision of maritime spatial plans for the German exclusive economic zone in the North Sea and Baltic Sea, Ref.-Nr. 11 Jan. 2021 No 6-6/20/4634-13.

pflichtet der Teil XII SRÜ zu nationalen Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt auch vor negativen Beeinträchtigungen durch die Seeschifffahrt.

Es ist davon auszugehen, dass das Risiko von Schifffahrtsunfällen durch die zunehmende Nutzung der AWZ steigt (insbesondere durch den Windenergie Ausbau). Die Schifffahrt muss Offshore Windparks meiden und es ist davon auszugehen, dass Verkehre in den übrigen Flächen stärker werden. Gleichzeitig steigt das Havarierisiko (inklusive Verschmutzung durch Öl oder andere Substanzen, die für das Ökosystem Meer schädlich sein können). Dieses Risiko wird weder im Umweltbericht adäquat analysiert noch sind entsprechende Havariekonzepte erörtert.

Fischerei

Der Entwurf des ROP sieht ein Vorbehaltsgebiet für die Kaisergranat-Fischerei in der Nordsee vor. Diese Fläche überlappt mit der „Südlichen Schlickbank“, einem bedeutenden Meeresgebiet mit einem der letzten Vorkommen des geschützten §-30-Biotops ‚Schlickgründe mit bohrender Bodenmegafauna‘. Das Bundesamt für Naturschutz empfiehlt hier die Einrichtung eines Vorranggebiets Naturschutz zum Schutz der Vorkommen des Kaisergranats (*Nephrops norvegicus*) in der Nordsee. Es drängt sich die Frage auf, warum die Empfehlung der höchsten Naturschutzbehörde nicht nur ignoriert, sondern konterkariert wird und die MRO hier einseitig privilegiert, obwohl die Kompetenz für Fischereiregulierungen bei der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) der EU liegt.

Es ist mehr als offensichtlich, dass der Fischerei hier ein ‚Bonbon‘ für den drohenden fischereilichen Ausschluss in den Flächen der Offshore-Windparks zugeworfen werden soll – auf Kosten des Meeresnaturschutzes.

Adaptive Raumordnung: frühzeitige Evaluation und Teilfortschreibung

Im aktuellen Entwurf ist eine Frist zur Evaluierung und Planfortschreibung von fünf Jahren vorgesehen. Hier sollte darauf geachtet werden, dass wie in anderen EU-Mitgliedstaaten Synergien mit den Managementzyklen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) entstehen.⁴¹ So kann evaluiert werden wie die MRO auf den guten Umweltzustand einzahlt und wo ggf. über geeignete Maßnahmen nachgesteuert werden muss. Dies entspräche auch den Vorgaben der Europäischen Kommission zur engen Verzahnung der MSRL und MRO-RL. In Deutschland ist der 6-jährige Aktualisierungs- und Überprüfungszyklus zum MSRL-Maßnahmenprogramm in § 45j Wasserhaushaltsgesetz (WHG)⁴² geregelt.

Als Konsequenz einer Evaluierungspflicht tritt eine rechtliche Bindungswirkung gegenüber BMI/BSH ein. Es ist jedoch grundsätzlich zu evaluieren, ob die derzeitige Struktur die bereits erwähnten Probleme einer partizipativen und transparenten Fortschreibung beheben kann. Denn heute wird der Auftrag des ROG an das BMI/BSH rein technisch verstanden und umgesetzt. Eine effektive Regulierung und Abwägung wie dies z.B. im Bundestag stattfindet, kann durch die Exekutive unter heutigen Voraussetzungen nicht geleistet werden. Daher fordert der NABU eine parlamentarische Beteiligung im Prozess der MRO, welches einer Novellierung des §17 im ROG bedarf.

⁴¹ <https://www.msp-platform.eu/countries/netherlands>

⁴² Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts v. 31.7.2009 (BGBl. 2009 I, S. 2585), zuletzt geändert durch Gesetz v. 4.12.2018 (BGBl. 2018 I, S. 2254).

Eine frühzeitige Evaluierung, die bereits in 2022 initiiert wird, eröffnet überdies die Möglichkeit, in der Zwischenzeit die wissenschaftliche Forschung zu Schutzgütern, Nutzungen, Wirkfaktoren, Belastungsgrenzen, etc. weiter voranzutreiben und den Zuwachs an Fachwissen bei der Fortschreibung des ROP nutzbar zu machen. So könnten heute bekannte Versäumnisse in der Anwendung des Ökosystemansatzes zeitnah aufgearbeitet werden. Begleitende Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (F+E-Vorhaben) sind unverzichtbar. Sofern möglich, sollte der zukünftige Forschungsbedarf sollte bereits jetzt im ROP dokumentiert werden (z.B. Auswirkungen von kumulativen Wirkfaktoren auf die Schutzgüter). Das BfN hat eine entsprechende Herangehensweise bei den Managementplänen für die NSG-VO gewählt; im Managementplan für das Naturschutzgebiet (NSG) „Borkum Riffgrund“ (MPBRg)⁴³ ist dem zukünftigen wissenschaftlichen Forschungsbedarf ein eigener Abschnitt⁴⁴ gewidmet, und ebenso verhält es sich bei den anderen Managementplänen für die Natura 2000-Gebiete in der deutschen AWZ.

Im ROP sollten zudem konkrete Arbeitsaufträge für die marine Raumordnung verankert werden. Dazu gehört etwa die Anwendung des MSRL-Ökosystemansatzes durch die Planungsträger, die Bestimmung ökologischer Belastungsgrenzen und die Unvereinbarkeit von Mehrfachnutzungskonzepten mit dem Meeresnaturschutz.

Ein weiteres Argument für eine frühzeitige mandatierte Evaluierung ist die Kooperationsverpflichtung, welche nationale Behörden bei Anwendung des Unionsrechts trifft. Nationale Behörden müssen ministerien- und ressortübergreifend zusammenarbeiten und sich gegenseitig bei der Aufgabenerledigung unterstützen. Im konkreten Fall müssen BMI/BSH andere Behörden im Bereich der deutschen AWZ (z.B. BfN, UBA) bei der Umsetzung des Unionsrechts (hier: Umsetzung der FFH-RL, VSRL und MSRL) rechtlich unterstützen, z.B. durch Unterstützung des BfN bei der Ermittlung ökologischer Belastungsgrenzen für die Schutzgüter in den Natura 2000-Gebieten. Dem kann der ROP dadurch gerecht werden, indem er eine entsprechende Evaluierungspflicht festlegt.

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit und der Naturschutzverbände im Rahmen der Evaluierung des ROP ist sicherzustellen. Dazu sollte die Evaluierungspflicht im ROP um eine entsprechende Regelung ergänzt werden. Bei der Ausformulierung des Normtexts könnte man sich an den NSG-VO für die Natura 2000-Gebiete orientieren, und zwar an § 7 Abs. 3 S. 1 NSGBRgV:

„(3) Die Erstellung und Fortschreibung des Bewirtschaftungsplans erfolgt durch das Bundesamt für Naturschutz im Benehmen mit den angrenzenden Ländern und den fachlich betroffenen Trägern öffentlicher Belange sowie unter Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit und der vom Bund anerkannten Naturschutzvereinigungen im Sinne des § 63 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes.“⁴⁵

43 BAnz AT v. 13.5.2020 B9, veröffentlicht am 13.5.2020.

44 Dazu BfN, MPBRg, S. 96 ff.

45 Parallelbestimmungen der anderen NSG-VO: § 7 Abs. 3 S. 1 NSGDgbV, § 7 Abs. 3 S. 1 NSGFmbV, § 7 Abs. 3 S. 1

NSGKdrV, § 11 Abs. 3 S. 1 NSGPBRV und § 9 Abs. 3 S. 1 NSGSyIV.

Die Evaluierungspflicht im aktuellen Referentenentwurf vom 2. Juni 2020 entspricht nicht den Empfehlungen des NABU im bisherigen Verfahren. Der NABU hat seit Beginn der Fortschreibung betont, dass Versäumnisse in der Anwendung des Ökosystemansatzes evaluiert und aufgearbeitet werden müssen. Daher sollte die Evaluierungspflicht auch explizit an die Anwendung des Ökosystemansatzes und nicht an Ausbauziele für die Windenergie gekoppelt werden (siehe oben). Folgender Text ist nicht kompatibel mit dem Ökosystemansatz und der bekannten Umweltauswirkungen der Offshore Windenergie und sollte gestrichen werden: „Die Evaluierung soll etwa auf der Grundlage eines gegebenenfalls geänderten energierechtlichen Ausbaupfads für die Windkraft und andere erneuerbare Energien auf See sowie von gegebenenfalls geänderten rechtlichen oder tatsächlichen Rahmenbedingungen, die möglichen Anpassungs- oder Änderungsbedarf auslösen, erfolgen.“ (Referentenentwurf AWZROV, Begründung Teil A.VII zu Befristung; Evaluierung).

Desweiteren sollten im Referentenentwurf nicht nur die Klimaziele und UN-Nachhaltigkeitsziele hervorgehoben werden, sondern explizit und gleichwertig sollten auch die Ziele zum Schutz von Arten und Lebensräumen, welches sich Deutschland im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie⁴⁶, der Bonner Konvention⁴⁷ und der Berner Konvention⁴⁸ verpflichtet hat, benannt werden.

Ausblick und Kernforderungen

Nach Überzeugung des NABU wird der bisherige Entwurf der Raumordnungspläne für die AWZ der deutschen Nord- und Ostsee weder dem schlechten Umweltzustand noch den Vorgaben des ROG, der Richtlinie 2014/89/EU und der MSRL gerecht. Um dem Ökosystemansatz und den Empfehlungen der EC zu folgen und rechtssichere Raumordnungspläne zu erarbeiten, sollten folgende Anpassungen vorgenommen werden:

- Ausschluss der Windenergienutzung in Meeresschutzgebieten;
- Keine Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsflächen für die Offshore-Windenergie über das Ziel 20 Gigawatt bis 2030 hinaus. Jeglicher Festlegung von Ausbauzielen müssen wissenschaftliche Studien zu Sensitivitäten geschützter Arten und ökologischen Belastungsgrenzen vorgeschaltet sein;
- Mindestens 10km Abstand zwischen dem Seetaucher-Vorranggebiet in der Nordsee und Vorbehalts-/Vorrangflächen für die Offshore-Windenergie;
- Kein Aufweichen des Seetaucher-Vorranggebiets durch Vorbehaltsflächen für Offshore-Windenergieanlagen;
- Darstellung der Ostsee-Zugvogelkorridore als Vorranggebiete Naturschutz;
- Vorrang Naturschutz für die Hauptkonzentrationsgebiete Schweinswal im Sylter Außenriff (Nordsee) und in der Pommerschen Bucht (Ostsee);

⁴⁶ https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_de

⁴⁷ <https://www.bmu.de/themen/natur-biologische-vielfalt-arten/artenschutz/internationaler-artenschutz/bonner-konvention/>

⁴⁸ <https://www.bmu.de/themen/natur-biologische-vielfalt-arten/artenschutz/internationaler-artenschutz/berner-konvention/>

- Bündelung von Schifffahrtslinien und Vorbereitung von ‚Areas-To-Be-Avoided‘ in allen Meeresnaturschutzgebieten, insbesondere im Sylter Außenriff und der Pommerschen Bucht;
- Vorrang Naturschutz für alle Meeresschutzgebiete; Unterstützung des Ausschlusses jeglicher extraktiver Nutzung auf mindestens 50% der Schutzgebietsfläche;
- Ausweisung von Flächen für die Renaturierung, u.a. um Kohlenstoffsinken zu erhalten und die marine Biodiversität zu stärken.

Angesichts aktueller Versäumnisse und bekannter Wissenslücken insbesondere zur rechtssicheren Anwendung des Ökosystemansatzes empfiehlt der NABU die verbindliche Festschreibung einer frühzeitigen Evaluation und Teilfortschreibung der ROP mit ausschließlichem Fokus auf die Anwendung des Ökosystemansatzes. Dieser Prozess sollte Hand-in-Hand mit der Erarbeitung eines Meereseentwicklungsplans für gesunde Meere gehen. Das Parlament muss an diesem Prozess beteiligt werden, so wie fraktionsübergreifend Mitglieder des deutschen Bundestags (MdBs) fordern⁴⁹.

- Teilfortschreibung der ROP ab 2022 zur Aufarbeitung der aufgezeigten Mängel zur Umsetzung des Ökosystemansatzes (nicht zur weiteren Erhöhung der Ausbauziele für die Windenergie);
- Entwicklung eines Meereseentwicklungsplans unter Federführung bzw. einvernehmlicher Beteiligung des Bundesumweltministeriums und seiner obersten Naturschutzbehörde. Dabei Sicherstellung eines transparenten, demokratischen und partizipativen Prozesses;
- Novellierung des ROG §17 zur Sicherstellung der parlamentarische Beteiligung bei zukünftigen (Teil-)Fortreibungen der MRO.

Berlin/Hamburg, 25. Juni 2021



⁴⁹ u.a. während eines parlamentarischen Web-Seminars am 12.5.2021, unter der Leitung von Steffi Lemke Bündnis 90 / Die Grünen, Klaus-Peter Schulze CDU und Frank Schwabe SPD.