Stellungnahme zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie in den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze



Der vorliegende Referentenentwurf setzt die europäische Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2023/2413 (RED III) für die Offshore Windenergie und für Stromnetze um. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf Stellung nehmen zu können. Zugleich weisen wir darauf hin, dass wir aufgrund der kurzen Beteiligungsfrist und des Umfangs der Gesetzesänderungen nur vertieft zu den entworfenen Änderungen im Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz - WindSeeG) Stellung nehmen können, hier als WindSeeG-E gekennzeichnet.

Deutschland ist beim Ausbau der Offshore Windenergie ein europaweiter Vorreiter und hat ein effizientes Planungs- und Genehmigungssystem etabliert, das jahrelang eingespielt und bewährt ist und zugleich äußerst zügige Verfahren vorsieht. Dadurch ist unser Land bei Offshore Wind-Genehmigungen heute schon auf ganzer Fläche schneller als es die RED III lediglich in Beschleunigungsgebieten vorsieht. Zugleich werden dabei hohe Umweltstandards umgesetzt und alle Umweltprüfungen durchführt. Gelungen ist dies auch durch ein hohes Maß an Standardisierung. So legt das Standard Untersuchungskonzept (StUK 4) transparente, anerkannte Anforderungen an Umweltuntersuchungen fest, während das seit über zehn Jahren etablierte Schallschutzkonzept einen fachlichen Standard setzt, bei dessen Anwendung Tötungen oder Verletzungen von Schweinswalen als ausgeschlossen gelten. Dieses etablierte System gilt es zu bewahren, womöglich kann es sogar als Blaupause für beschleunigte Genehmigungsverfahren in anderen Bereichen dienen, die zugleich den Schutz von Natur und Umwelt angemessen absichern.

Insofern besorgt der vorliegende Referentenentwurf des WindSeeG sehr. Denn er untergräbt ohne Not das etablierte System, schafft Umweltprüfungen (als Begriff hier zusammenfassend verwendet für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die artenschutzrechtliche Prüfung und die FFH-Verträglichkeitsprüfung) weitgehend ab, macht Untersuchungsstandards obsolet und weicht das Schallschutzkonzept auf. Dabei lässt die RED III durchaus den Spielraum, der die im WindSeeG-E geplanten Änderungen verzichtbar macht, um das Bewährte zu erhalten, wie wir unten näher ausführen werden. Diese Chance, auf dem stabilen Fundament des Offshore-Ausbaus aufzubauen, sollte genutzt werden. Demgegenüber wird die Abschaffung der Umweltprüfungen den Offshore-Ausbau nicht beschleunigen. Das haben wir bereits im letzten Jahr gemeinsam mit den Offshore-Betreibern Orsted, RWE und Vattenfall in einem gemeinsamen Statement deutlich

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle
Dr. Kim Cornelius Detloff
Kommiss. Leiter Fachbereich Politik
Leiter Meeresschutz

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

Dr. Anne Böhnke-Henrichs
Stellv. Leiterin Meeresschutz
+49 (0)173 5357500
Anne.Boehnke@NABU.de

Dominik Auch
Referent Offshore Wind
+49 (0)162 25 57 199
Dominik.Auch@NABU.de

Lobby-Registernummer: R001667

gemacht.[1] Dort heißt es, mit der Umsetzung der RED III bestehe die

> *„Möglichkeit, die Weichen für einen naturverträglichen Offshore-Ausbau zu stellen, Investitionssicherheit zu wahren und dabei Klima- und Naturschutz gleichwertig zu berücksichtigen. Dazu gehört die Beibehaltung einer flächenscharfen UVP."*

Der NABU steht hinter den Bemühungen, die Nutzung erneuerbarer Energien voranzutreiben und die Ziele des Pariser Klimaabkommens wirksam umzusetzen. Zum Klimaabkommen gehört jedoch auch das Bekenntnis, dass die Energiewende nicht zu Lasten des Naturschutzes und der Biodiversität gehen darf. Nord- und Ostsee befinden sich derzeit in einem schlechten ökologischen Zustand und die Ziele gemäß EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) werden damit weiterhin verfehlt[2][3]. Gleichzeitig mahnen uns die Zustandsbeschreibungen der regionalen Meeresschutzübereinkommen OSPAR[4] und HELCOM[5], deutlich verbesserte Maßnahmen zum Schutz der Nord- und Ostsee umzusetzen. Entsprechend muss bei der Transformation hin zu einer nachhaltigen Energiegewinnung Klima- und Naturschutz zusammen gedacht und ein verstärktes Augenmerk auf ökologische Verträglichkeit gelegt werden. Vor diesem Hintergrund blickt der NABU sehr kritisch auf den vorgelegten Referentenentwurf, der Naturschutzstandards zu Gunsten der Energiewende auf See massiv reduziert, ohne aber die angestrebte Beschleunigung erreichen zu können. Wir nehmen hier zu ausgewählten Aspekten des Referentenentwurfs Stellung.

Fehlende 1:1-Umsetzung von EU-Recht unterläuft Natur- und Artenschutz

Die Bundesregierung tritt ambitioniert an und verspricht in ihrem Koalitionsvertrag zur Verkürzung von Genehmigungsverfahren, betreffende EU-Richtlinien 1:1 umzusetzen. Dieses Ziel verfehlt der Gesetzentwurf für das WindSeeG deutlich.

Vergleicht man die umzusetzende RED III mit dem vorliegenden WindSeeG-E ist festzustellen, dass dieser an verschiedenen Stellen von den Vorgaben der Richtlinie abweicht. Mag es den Mitgliedsstaaten nach Art. 288 Abs. 3 AEUV in anderen Konstellationen zwar gestattet sein, die Richtlinie freier umzusetzen, ist dies im hiesigen Fall nicht möglich und gefährdet die Wirksamkeit der Umsetzung.[6] Dies ergibt die Auslegung der umzusetzenden Richtlinie: Weder enthält diese entsprechende Öffnungsklauseln oder Wahlmöglichkeiten für die Mitgliedsstaaten, noch ergibt sich ein entsprechender Spielraum aus dem Regelungszusammenhang. Vielmehr sind die Ausnahmen, die in der Richtlinie zu Lasten des Natur- und Artenschutzes auf europäischer Ebene eingeräumt werden, ausdrücklich und genau bezeichnet. Auch aus systematischen Gründen spricht nichts dafür, dass einzelne Mitgliedstaaten weitere Ausnahmen zulassen können sollen, weil so das ansonsten einheitliche Niveau des Arten- und Naturschutzes gefährdet wird. An dieses für alle Mitgliedsstaaten verpflichtende hohe Niveau sind die Mitgliedsstaaten auch bei der Umsetzung von Richtlinien gebunden.[7] Dass hier auf der einen Seite

---

[1] https://www.nabu.de/presse/pressemitteilungen/http/index.php?popup=true&show=40142&db=presseservice

[2] https://mitglieder.meeresschutz.info/files/meeresschutz/berichte/art8910/zyklus2024/Entwurf_Zustandsbericht-2024_Nordsee_2023-10-15.pdf

[3] https://mitglieder.meeresschutz.info/files/meeresschutz/berichte/art8910/zyklus2024/Entwurf_Zustandsbericht-2024_Ostsee_2023-10-15.pdf

[4] https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/synthesis-report/

[5] https://stateofthebalticsea.helcom.fi/

[6] vgl. Ausarbeitung des Fachbereichs Europa des Bundestages, AZ.: PE – 3000 – 046/20 vom 1.7.2020, abrufbar unter https://www.bundestag.de/resource/blob/708930/5c9f85c911fddbc5c4b4dd9d0367b2f7/PE-6-046-20-pdf.pdf

[7] vgl. Epiney, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 102. EL, Art. 191 AEUV, Rn. 60.

Umweltschutz durch die Bekämpfung des Klimawandels mittels Ausbaus der Erneuerbaren Energien betrieben wird, rechtfertigt nicht, den Umweltschutz in Form des Natur- und Artenschutzes einseitig auszuhebeln.

Für eine Vollharmonisierung und gegen einen Umsetzungsspielraum spricht insbesondere, dass Erwägungsgrund 16 der Richtlinie eine Überprüfung vorsieht, bei der Festgestellt werden soll, ob weitere beschleunigende Maßnahmen erforderlich sind. Dies wäre überflüssig, wenn die Mitgliedsstaaten schon jetzt weitergehende Ausnahmen vom europäischen Natur- und Artenschutz machen könnten. Aus Erwägungsgrund 24 der Richtlinie geht außerdem ausdrücklich hervor, dass nur "**bestimmte** umweltbezogene Aspekte" gestrafft werden.

Dass es bei der Förderung des Ausbaus der erneuerbaren Energien stets auch darum geht, nicht allein dem Klimaschutz Vorschub zu leisten, sondern zugleich das übrige Umweltrecht zu wahren, ergibt sich ausdrücklich aus Erwägungsgrund 45 der ursprünglichen Richtlinienfassung, der wie folgt lautet: "**Die Kohärenz zwischen den Zielen dieser Richtlinie und dem sonstigen Umweltrecht der Union sollte sichergestellt werden**. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten bei Bewertungs-, Planungs- oder Zulassungsverfahren für Anlagen zur Nutzung von erneuerbarer Energie **dem Umweltrecht der Union Rechnung tragen** und den Beitrag berücksichtigen, den Energie aus erneuerbaren Quellen vor allem im Vergleich zu Anlagen, die nicht erneuerbare Energie nutzen, bei der Erreichung der Umwelt- und Klimaschutzziele leisten."[8] Gestützt wird das zudem durch Erwägungsgrund 2 der RED III. Demnach soll die Transformation der Wirtschafts- und Energiesysteme dazu beitragen, die Ziele des Beschlusses (EU) 2022/591 zu erreichen, nämlich den Umweltzustand zu verbessern und den Abwärtstrend bei der biologischen Vielfalt umzukehren[9]. Dieser Anspruch wird durch die zahlreichen umweltrechtlichen Einschnitte im vorliegenden Referentenentwurf etwa bei der Eingriffsregelung und beim Artenschutz unterlaufen und erfordert dringende Anpassungen. Aus der Entstehungsgeschichte der Richtlinie, die insbesondere Teile der EU-Notverordnung 2022/2577 verstetigen soll, kann ebenfalls abgeleitet werden, dass nur die explizit in den europäischen Rechtsakten enthaltenen Ausnahmen in nationales Recht umgesetzt werden sollen – eine überschießende Umsetzung innerhalb des Anwendungsbereiches der Richtlinie ist nicht gestattet.

In diesem Sinne **beschreibt auch die Kommission** selbst, dass insbesondere die **Ausnahme von der artenschutzrechtlichen Prüfung in der RED III nicht für Anlagen der erneuerbaren Energien zur Anwendung kommen soll**. Im entsprechenden Report, der die EU-Notverordnung mit der RED III vergleicht, heißt es: "Under Article 6 of the Regulation, projects can also be exempted from the species protection assessments under Article 12(1) of Directive 92/43/EEC and under Article 5 of Directive 2009/147/EC. In the revised RED, these exemptions are only foreseen for grid and storage projects in dedicated areas, not for renewable energy projects."[10]

Auch der Wortlaut der Richtlinie zeigt an den jeweiligen Stellen deutlich auf, dass kein Spielraum eingeräumt werden soll. Wobei der Referentenentwurf an einigen Stellen Spielräume annimmt, wo sie nicht vorhanden sind und an anderen Stellen bestimmte

[8] RICHTLINIE (EU) 2018/2001 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32018L2001.

9https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32022D0591

[10] vgl. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the review of Council Regulation (EU) 2022/2577 of 22 December 2022 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable, Energy, COM(2023) 764 final, 29.11.2023, S, 17, abrufbar unter https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16162-2023-INIT/en/pdf.

Vorgaben der Richtlinie nicht umsetzt, obwohl sie dem Natur- und Artenschutz zuträglich wären (vgl. beispielsweise § 5 Abs. 2b Satz 3 und 4, § 68 Abs. 2 Satz 5 und 6 oder § 70a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 6 WindSeeG).

Dies erstaunt umso mehr, als dass der aktuelle Koalitionsvertrag ein explizites Bekenntnis zur 1:1 Umsetzungen von Europarecht im Kontext erneuerbarer Energien und Verfahrensbeschleunigung enthält.

In die laufende Überprüfung des geltenden Rechts auf Potentiale zur Verfahrensbeschleunigung durch Bund und Länder ist auch die entsprechende Umsetzung des EU-Rechts – auch im Hinblick auf bereits vollzogene Umsetzungen – einzubeziehen."[11] Während eine 1:1-Umsetzung bei politisch unbeliebten europäischen Vorgaben im Zusammenhang mit dem Naturschutz praktiziert wird und immer wieder misslingt, weil der nationale Gesetzgeber selbst hinter den Mindestanforderungen der Richtlinien zurückbleibt und Deutschland sich deshalb mit Vertragsverletzungsverfahren konfrontiert sieht[12], geht eine überschießende Umsetzung von Richtlinien in anderen Bereichen offensichtlich leichter von der Hand, selbst wenn sie wie im Fall des Referentenentwurfs zum WindSeeG nicht die beabsichtigte Beschleunigung des Offshore-Ausbaus erreichen können.

In formeller Hinsicht ist kritisch, dass die überschießende Umsetzung dabei nicht einmal transparent in der Begründung des Referentenentwurfs angesprochen wird – nur ein genauer Vergleich zeigt die gewichtigen Unterschiede. Das ist insofern kritisch, als dass sowohl die **Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien in** § 43 Abs. 1 Nr. 9 als auch das **Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates** in § 4 Abs. 2 Nr. 5 vorsehen, dass **in der Begründung darzustellen ist**, inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union **über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden**. Besonders kritisch ist im Fall des Referentenentwurfs sogar, dass auf Seite 2 „Erleichterungen" bei der artenschutzrechtlichen Prüfung behauptet werden, die die Richtlinie für Erneuerbare Energien-Projekt gar nicht vorsieht (s.o.).

Bedenkt man abschließend, dass gemäß dem bereits oben zitierten Report der Kommission, bislang alleine Deutschland – als einziger Mitgliedsstaat – von der in Art. 6 der EU-Notfallverordnung (EU) 2022/2577 eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, in den entsprechenden Gebieten von UVP und Artenschutzprüfung abzusehen, während die meisten anderen Mitgliedsstaaten die Norm nicht umgesetzt haben[13], erscheint fraglich, ob der Verzicht auf diese Prüfungen wirklich beschleunigend wirkt und etablierte Umweltprüfungen ein Verfahren nicht eher unterstützen als behindern. Sicher ist jedoch, dass eine derartige Umsetzung der Richtlinie eine gerichtliche Überprüfung notwendig machen wird, was wiederum auf Kosten der Rechtssicherheit und damit der bezweckten Beschleunigung gehen wird.

Weitreichende Abschaffung der Umweltverträglichkeitsprüfung

In den vergangenen Jahren wurden im Rahmen des Osterpakets, der EU-Notverordnung und auch jetzt im Referentenentwurf zur nationalen RED III-Implementierung

[11] abrufbar unter https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/mpk_bundeskanzler_6.11._top_4_anlage_pakt.pdf.

[12] vgl. Payrhuber/Stelkens: „1:1-Umsetzung" von EU-Richtlinien: Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien, EUR 2019, 190, 215 ff.

[13] vgl. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the review of Council Regulation (EU) 2022/2577 of 22 December 2022 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable, Energy, COM(2023) 764 final, 29.11.2023, S. 12 ff, abrufbar unter https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16162-2023-INIT/en/pdf.

empfindliche Eingriffe in jahrzehntelang etablierte Planungs- und Naturschutzstandards vorgenommen mit der Begründung, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien priorisiert und beschleunigt werden müsse. Erneut werden auch im vorliegenden Referentenentwurf Umweltprüfungen im Offshore-Bereich als Hemmnis der Energiewende beschrieben. In dieser Logik soll in sogenannten Beschleunigungsgebieten die UVP sowie die FFH-Verträglichkeitsprüfung und artenschutzrechtliche Prüfung abgeschafft werden. Das widerspricht grundsätzlich dem laut Referentenentwurf verfolgen Ziel einer Beschleunigung des Offshore-Ausbaus, weil sich damit keinerlei Beschleunigung für die Inbetriebnahme von Offshore-Windparks erreichen lässt. Im Rahmen des über den Flächenentwicklungsplan langfristig koordinierten Ausbaus der Offshore-Windenergie ist zwischen Ausschreibung und Errichtung der Windenergieanlagen ausreichend Zeit vorhanden, um eine UVP sowie artenschutzrechtliche Prüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Unterstützend wirkt dabei, dass mit dem StUK4 dafür ein etablierter, eingespielter Standard vorliegt und Genehmigungsbehörden auf die anerkannten Schwellenwerte des Schallschutzkonzepts zum Schutz von Meeressäugern zurückgreifen können. Demgegenüber sind die eigentlichen zeitlichen Hemmnisse der Energiewende auf See vielmehr infrastruktureller und industrieller Natur. So erklärte das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie am 26.01.2024 in seiner Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan, dass erhebliche Verzögerungen von teils über zwei Jahren bei der Netzanbindung einiger zukünftiger Windenergieflächen erwartet werden, da sich der Bau von Konverter-Plattformen verzögere[14]. Insofern zeigt sich schon jetzt, dass eine Beschleunigung bereits wegen technischer und logistischer Herausforderungen und Engpässe nicht erreichbar ist. Entsprechend hat sich auch der Bundesverband Windenergie Offshore geäußert[15]. Jedenfalls stellt die Abschaffung der Umweltprüfungen kein geeignetes Instrument für einen schnelleren Ausbau dar. Es droht vielmehr eine Abschaffung von Umweltstandards, ohne Gewinn für die Energiewende. Das bewährte Genehmigungssystem für Offshore-Windenergie gilt es deshalb dringend zu bewahren.

Auch Offshore-Windparkbetreiber befürworten den Erhalt der UVP, da diese Rechts- und Planungssicherheit bedeutet. Für die verantwortliche Genehmigungsbehörde ist die UVP das zentrale Instrument einer kumulativen Folgenabschätzung. Die Strategische Umweltprüfung ist vom Prüfumfang und ihrer Prüftiefe her nicht in der Lage, diese Rolle auszufüllen und so gehen zentrale Informationen zur ökologischen Folgenabschätzung verloren, Konflikte mit dem europäischen Arten- und Habitatschutzrecht sind damit programmiert. So ist beispielsweise eine Abschätzung von individuellen Tötungsrisiken gegenüber nach § 44 Abs.1 BNatSchG streng geschützten Arten (Anhang IV FFH-Richtlinie), etwa für Fledermäuse, nicht im Rahmen einer strategischen Umweltprüfung zu ermitteln, weil für die Kollisionsrisikoermittlung zwingend projektspezifische Daten erhoben werden müssen. Eine UVP und artenschutzrechtliche Prüfung ist hier und weiteren Fällen regelmäßig alternativlos, da eine strategische Umweltprüfung die erforderlichen Daten nicht erhebt. Hinzu kommt, dass zwischen SUP und Projektverwirklichung viele Jahre liegen. Die SUP des aktuellen FEP wurde im Jahr 2024 erstellt, bebaut werden die beplanten Flächen aber bis 2034. Schon der Zeitunterschied von 10 Jahren führt dazu, dass die Umweltauswirkungen mit einer SUP nicht seriös abzuschätzen sind, zumal in einem dynamischen System wie den Meeren, das zudem durch den Offshore-Ausbau massiven Veränderungen ausgesetzt ist. Bis die Parks 2034 errichtet werden, wird die installierte Kapazität gegenüber heute etwa verdreifacht. Arten werden zwangsläufig auf diese Veränderungen reagieren und beispielsweise ihr Verbreitungsgebiet verändern

[14] https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Laufende_Fortschreibung_Flaechenentwicklungsplan/Anlagen/Downloads/Stellungnahme_BSH_Planungsstand_FEP.html;jsessionid=C0F1FC967620560050E3BEAC9E8746EB.live11312

[15] https://bwo-offshorewind.de/red-iii-umweltvertraglichkeitsprufung-als-option-erhalten/

oder Populationsrückgänge verzeichnen. Abschätzungen auf Grundlage einer mehrere Jahre alten SUP können insofern nicht adäquat sein. Der Koalitionsvertrag verspricht intakte Natur und Umwelt. Dafür braucht es mit dem WindSeeG die richtige Rahmensetzung.

Spielräume der RED III im Sinne eines naturverträglichen Ausbaus nutzen

Der Rahmen, den die RED III vorgibt und der von Deutschland umzusetzen ist, ist keineswegs so eng, wie der Referentenentwurf ihn beschreibt. Grundsätzlich sieht die RED III eine Ausweisung von „ausreichend Flächen für die Erreichung von Klimaschutzzielen“ vor, ohne explizite Vorgaben zu spezifischen Energiesektoren zu machen, sodass Spielräume bestünden, auf See am bewährten, rechtssicheren und bereits schnellen Genehmigungssystem festzuhalten. Zumindest sollte die Möglichkeit zu freiwilligen Umweltprüfungen eingeräumt werden. Art. 3 Abs. 1 RED III stellt zudem keine Zielvorgaben für die einzelnen Mitgliedsstaaten auf, sondern formuliert nur unionsübergeordnete Ziele. Und auch wenn Deutschland sich selbst im NCEP und den nationalen Gesetzen strengere Ausbauziele für erneuerbare Energien auferlegt hat, muss es sich wegen fehlender direkter europäischer Zielvorgaben nicht von der EU in Bezug auf die Umsetzung des Art. 15b RED III messen lassen.

Referentenentwurf opfert den Meeresschutz, ohne schnelleren Offshore-Ausbau zu verwirklichen

Der Referentenentwurf verschärft die Konflikte zwischen Klimaschutz und Meeresschutz. Einige prägnante Beispiele:

- §8a WindSeeG wandelte im Jahr 2024 pauschal und ohne nochmalige Prüfung fast alle bis dahin ausgewiesenen Offshore Wind-Gebiete in Beschleunigungsgebiete um, obwohl bereits zum Zeitpunkt der Gesetzgebung bekannt war, dass hiervon auch hochsensible Seevogellebensräume umfasst waren[16].

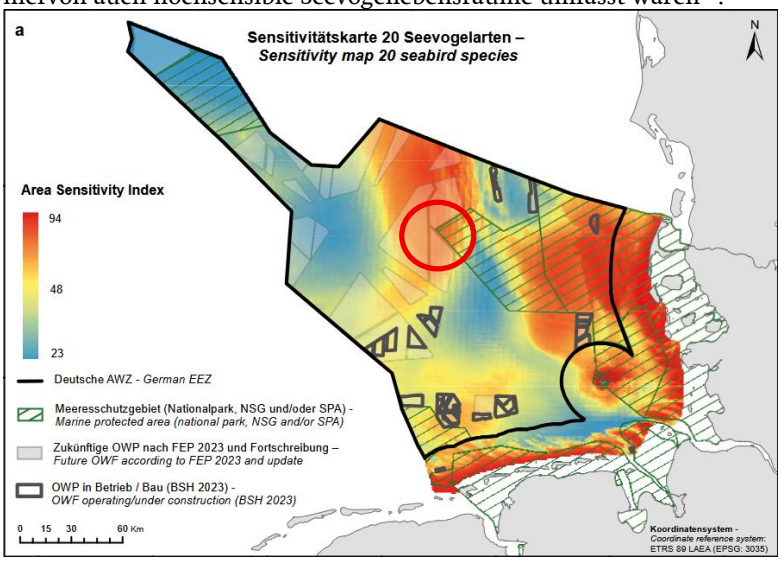


Abbildung 1. Hochsensible Lebensräume basierend auf der Verbreitung von 20 Seevogelarten; der Kreis markiert den Bereich, in dem hochsensible Gebiete mit Beschleunigungsflächen überlappen. Quelle: Dierschke et al. 2024 *https://www.dda-web.de/downloads/publications/vogelwelt/142/Dierschke_etal2024_Vogelwelt142_Seev%C3%B6gel-OWP-Sensitivit%C3%A4t.pdf*

[16] https://www.lobbyregister.bundestag.de/inhalte-der-interessenvertretung/stellungnahmengutachtensuche/SG2406260144

- Es ist offensichtlich, dass durch die pauschale Ausweisung der 8a-Flächen Konflikte mit den Anforderungen der RED III an Beschleunigungsgebiete bestehen, denn es sind hier erhebliche Umweltauswirkungen eben nicht plausibel auszuschließen. Es braucht deshalb eine nachzuholende Evaluierung und ggf. Neueinstufung der 8a-Flächen, um diesen Widerspruch aufzulösen.
- § 5 Abs. 2b Satz 3 WindSeeG: "Eine Fläche soll als Beschleunigungsfläche festgelegt werden, wenn auf ihr durch die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind." Der Entwurf statuiert hier fälschlicherweise eine Verpflichtung zur Ausweisung, die immer dann greifen soll, wenn keine erheblichen Umwelteinwirkungen zu erwarten sind. Die Richtlinie sieht in Art. 15c Abs. 1 jedoch nur vor, dass Behörden ausreichend homogene Land-, Binnengewässer- und Meeresgebiete ausweisen, in denen in Anbetracht der Besonderheiten des ausgewählten Gebiets die Nutzung einer bestimmten Art oder bestimmter Arten erneuerbarer Energie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, wobei sie diese Gebiete nach bestimmten nachfolgenden Vorgaben auswählen. Es besteht nach der Richtlinie also kein Automatismus, nach dem sämtliche Gebiete, in denen die Nutzung erneuerbarer Energie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, zwingend als Beschleunigungsgebiete festzusetzen sind. Hier geht der Gesetzesentwurf also zu weit. Das führt dazu, dass der Natur- und Umweltschutz für Anlagen in mehr Gebieten als nötig einseitig verkürzt wird.
- Die Abschaffung der artenschutzrechtlichen Prüfung nach § 70a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WindSeeG ist in Art. 16a Abs. 3 der RED III nicht vorgesehen.
- Nach § 5 Abs. 2b Satz 4 des Entwurfes sind Umweltauswirkungen abweichend von den Regelungen des Gesetzes über die UVP nur Auswirkungen auf die Erhaltungsziele im Sinne des § 7 Absatz 1 Nummer 9 des Bundesnaturschutzgesetzes und auf die besonders geschützten Arten nach § 7 Absatz 2 Nummer 13 des Bundesnaturschutzgesetzes. Eine derartige Einschränkung des auch in den europäischen Richtlinien 2011/92/EU und 2011/92/EU gebräuchlichen Begriffs der Umweltauswirkung geht über die umzusetzende Richtlinie hinaus. Es ist nicht ersichtlich, dass die umzusetzende Richtlinie den Begriff der Umweltauswirkung abändern will. In Erwägungsgrund 26 heißt es ausdrücklich, es sei bei der Identifizierung von Gebieten der ökologischen Sensibilität gemäß Anhang III der Richtlinie 2011/92/EU Rechnung zu tragen. Die Richtlinie stellt zudem immer wieder auf die Strategische Umweltprüfung ab, die den Verzicht auf weitere Prüfungen auf Zulassungsebene ersetzen soll. Auch in RL 2001/42/EG werden in Anhang II Kriterien für die Ermittlung erheblicher Umweltauswirkungen definiert, die wesentlich weiter gehen als der von § 5 Abs. 2b Satz 4 des Entwurfs unzulässig beschränkte Kreis.
- An verschiedenen Stellen des Entwurfes wird zudem geregelt, dass nur auf vorhandene Daten zurückgegriffen werden soll (z.B. § 70a Abs. 3 Satz 1 WindSeeG, § 12j Abs. 1 Punkt 5 und Abs. 4 EnWG). Dies sieht die Richtlinie aber nur in ausdrücklich geregelten Fällen vor.
- Der Referentenentwurf sieht in § 70a Abs. 2 und 70b Abs. 1 WindSeeG zudem vor, Artenschutzvorgaben nach $44 BNatSchG als nicht mehr abzuprüfen an, wenn Ausgleichmaßnahmen angeordnet wurden. Eine derart unverhältnismäßige Verkürzung des materiellen Artenschutzrechts ist in der RED III nicht vorgesehen.
- Auch die Einschränkung des § 68 Abs 2 Satz 5, dass die Behörde nur einmalig Unterlagen nachfordern darf, ergibt sich nicht aus der Richtlinie und hindert die rechtssichere Verfahrensgestaltung.

- Nach § 70a Abs. 4 WindSeeG wird bei Feststellung, dass trotz Ausgleichsmaßnahmen dennoch erhebliche nachteilige Umwelteinwirkungen zu erwarten sind, auf die Anordnung von weiteren Minderungsmaßnahmen verwiesen, obwohl die Richtlinie die Durchführung einer UVP vorsieht. Nur unter begründeten Umständen kann nach Art. 16a Abs. 5 RED III eine Ausnahme von diesem Grundsatz gemacht werden. Begründete Umstände sind schon wegen der ohnehin schnellen Genehmigungsverfahren nicht ersichtlich.

Erhebliche Umweltauswirkungen auf Beschleunigungsflächen

Der vorliegende Referentenentwurf formuliert, dass alle Flächen in der AWZ der deutschen Nordsee zu Beschleunigungsgebieten werden sollen, die nicht besonderen naturschutzfachlichen Bedingungen unterliegen (Schutzgebietsstatus, naturschutzrelevante Planfestlegungen aus der MRO und Pufferradien). Nach RED III sollen jedoch ebenfalls ökologisch sensible Gebiete auf Basis von Sensitivitätskartierungen ausgespart werden. Der vorliegende WindSeeG-E nennt ökologische Sensitivität gar nicht, sondern spricht lediglich von „nicht zur Beschleunigung geeigneten Bereich(en)“, ebenso wurde die Anforderung der RED III, Sensitivitätskartierungen durchzuführen, nicht im WindSeeG-E abgebildet. Die aktuell vorgesehene Vermeidung von Migrationskorridoren des Raumordnungsplans ist hier jedenfalls bei weitem nicht ausreichend. Damit wird der WindSeeG-E der RED III nicht gerecht. Denn während die Richtlinie klar auf ökologische Kriterien abhebt, die ohne weiteren Wertungsschritt zum Ausschluss für Beschleunigungsgebiete führen sollen, lässt der Referentenentwurf des WindSeeG völlig offen, wie und ob überhaupt eine ökologische Sensitivität dazu führt, ein Gebiet als „nicht zur Beschleunigung geeignet“ einzustufen. Um eine Konsistenz zur Richtlinie zu gewährleisten, bräuchte es im Gesetzestext entweder eine Ergänzung, dass hohe ökologische Sensitivität zur Einstufung der Nicht-Eignung führt oder es sollte direkt der Wortlaut eng an den Richtlinientext angepasst werden.

Das ist umso wichtiger, da schon durch die Offshore-Wind-Flächenfestlegungen nach Raumordnung von 2021 68% der Trottellummen in der deutschen AWZ von Lebensraumverlusten betroffen sein werden[17]. Selbst der Flächenentwicklungsplan Offshore von 2025 erkennt die erheblichen Habitatverluste der Trottellummen weitgehend an. Ein prognostizierter Habitatverlust für 2.5-3% der europäischen (!) Trottellummenpopulation allein durch deutsche Offshore Wind-Ausbaupläne verdeutlicht die Tragweite von Lebensraumverlusten sensitiver Vogelarten. Denn ökologische Ausweichflächen sind durch Ausbaupläne der anderen Nordsee-Anrainerstaaten sehr begrenzt. Damit der Offshore-Ausbau den Abwärtstrend bei der biologischen Vielfalt nicht weiter verschärft und um das von der RED III und den europäischen Naturschutzrichtlinien geforderte Schutzniveau erreichen zu können, müssen ökologisch sensible Gebiete verbindlich ausgeschlossen werden können. Dafür muss das WindSeeG die Voraussetzungen schaffen.

[17] Peschko et al. 2024, https://doi.org/10.1007/s10531-023-02759-9

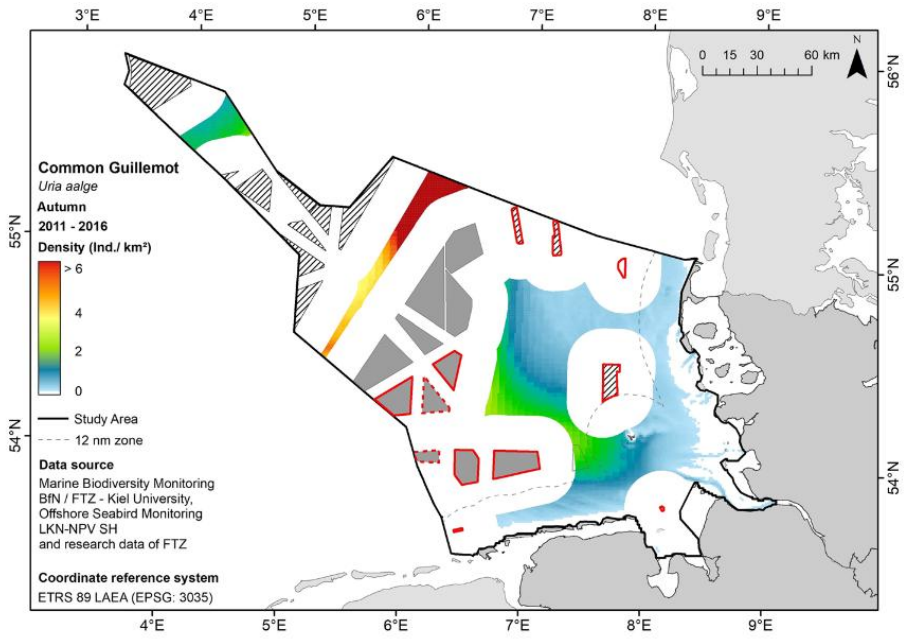


Abbildung 2. Lebensraumverlust von Trottellummen durch Offshore Wind-Ausbau (Peschko et al. 2024)

Beschränkung des materiellen Naturschutzes

Die §§ 70a Abs. 2 und 70b Abs. 1 schränken den effektiven Schutz bzgl. der Erhaltungsziele i. S. des §7 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG und die besonders geschützten Arten nach §7 Abs. 2 Nr. 13 BNatSchG und damit zentrale Ziele auch der europäischen Naturschutzrichtlinien massiv ein. Unter Bezugnahme auf § 69 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 WindSeeG-E soll eine Gefährdung dieser Schutzgüter keinen Versagensgrund in Genehmigungsverfahren darstellen dürfen. Die Schutzwirkung der europäischen Naturschutzrichtlinien wird dadurch inakzeptabel eingeschränkt. Die RED III Art 16 a legitimiert lediglich den Verzicht auf entsprechende Prüfungen, schränkt aber keinesfalls den materiellen Schutz ein. Art 15 c Abs 1b RED III legt vielmehr nahe, dass die Verpflichtungen der FFH-RL auch in Beschleunigungsgebieten einzuhalten sind. Eine Anpassung der §§ 70a und b in Einklang mit europäischem Naturschutzrecht ist demnach dringend erforderlich.

Nicht von der RED III legitimierte Einschränkungen der Eingriffsregelung ergeben sich nach §70b Abs. 5 WindSeeG-E. Demnach sollen spezifische Erhebungen entfallen. Verfahrensspezifische Einzelfall-Erhebungen sollen innerhalb von 4 Monaten abgeschlossen sein. Das wird den naturschutzrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. Abgesehen von der fehlenden Prüftiefe der SUP und fehlenden Datengrundlagen (durch Saisonalität sind 4-monatige Erfassungen offensichtlich ungenügend, Minimum wäre ein Untersuchungsjahr) schließt schon der jahrelange Zeitabstand zwischen SUP und Genehmigung im dynamischen System Meer aus, dass die tatsächlich vorhandenen Schutzgüter angemessen geschützt und im Rahmen der Eingriffsregelung berücksichtigt werden können. §70b Abs. 5 sollte deshalb gestrichen, die Eingriffsregelung in vollem Umfang erhalten werden, um eine fortschreitende Verschlechterung mariner Arten und Lebensräume zu verhindern.

Außerdem sollen nach WindSeeG-E Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen nur noch “verhältnismäßig” sein, Damit sinken die Anforderungen an die Minderung, ein

vollumfänglicher Ausgleich soll offenbar nicht mehr angestrebt werden, weshalb auch dadurch von einer kontinuierlichen Verschlechterung des ökologischen Zustands auszugehen ist. Diese Einschränkungen der Eingriffsregelung sind so auch nicht von der RED III vorgesehen. Denn in Artikel 16 a (5) wird diese Möglichkeit nur für begründete Umstände gestattet, nämlich um die **Bereitstellung** erneuerbarer Energie zu beschleunigen. Genau dieses Ziel kann aber gar nicht erreicht werden, weil etwa Netzanbindungen aus Kapazitätsgründen nicht früher fertiggestellt werden können. Also selbst für den rein hypothetischen Falls, dass Genehmigungen wegen wegfallender Prüfungen schneller erteilt würden, könnte die Energie nicht schneller bereitstehen. Die beabsichtige Einschränkung der Eingriffsregelung ist damit nicht RED III-konform und sollte gestrichen werden.

Laut §70b WindSeeG-E soll die Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes allein durch Umsetzung von Minderungsmaßnahmen als abgesichert gelten. Daraus ergeben sich zwei Problemlagen: Wenn aufgrund dieser Regelvermutung eine Überprüfung unterbleibt, ob die Minderungsmaßnahmen ihr Ziel erfüllen, können 1. Verstöße gegen §§34 und 44 unerkannt bleiben, 2. die Minderungsmaßnahmen nicht dahingehend verbessert werden, um eine tatsächliche Einhaltung der Vorschriften zu erreichen. Hier sind Anpassungen erforderlich, die eine Einhaltung der naturschutzrechtlichen Bestimmungen absichern. Etwa ist darüber nachzudenken, die Regelvermutung nicht an Maßnahmen, sondern an konkrete Zielwerte (Schwellenwerte für Schall, Schlagopferzahlen etc.) zu koppeln.

§§ 70 a und b Abs. 6 wollen eine Enthaftung für den Fall umsetzen, dass gegen Artenschutzbestimmungen verstoßen wird, und machen eine artenschutzrechtliche Ausnahme verzichtbar. Eine Einhaltung von Naturschutzstandards ist so nicht möglich, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass durch fehlende Vorprüfungen ökologische Schäden vielfach nicht rechtzeitig erkannt werden. In der RED III wird die Festlegung getroffen, dass Ausgleichsmaßnahmen „einen guten ökologischen Zustand oder ein gutes ökologisches Potenzial gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii der Richtlinie 2000/60/EG“ ermöglichen müssen. Beim Blick in den Maßnahmenkatalog wird jedoch schnell klar, dass es sich bei den Maßnahmen zum Großteil um bereits etablierte Genehmigungsstandards ohne zusätzliche Schutzwirkung handelt und beispielsweise ein Kollisionsmonitoring zwar Datenerhebungen bedeutet, aber darauf aufbauende konkrete Maßnahmen fehlen, welche eine tatsächliche Schutzwirkung entfalten könnten. Ein Katalog von Ausgleichsmaßnahmen, welcher im Falle fehlender Minderungsmaßnahmen zur Anwendung kommen soll, steht derzeit noch nicht zur Verfügung, sodass unklar bleibt, ob sie das bestehende Schutzniveau absichern können. Hier gilt es nachzubessern. Um die Effektivität von Ausgleichsmaßnahmen zu gewährleisten, wäre mindestens ein Einvernehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz notwendig. Im Sinne des Erwägungsgrunds 30 der RED III sollten Ausgleichsmaßnahmen im Genehmigungsverfahren öffentlich konsultiert werden.

Wir lehnen diese in den §§ 70 a und b Abs 6 geplanten Einschnitte ins Artenschutzrecht strikt ab, stehen sie doch einem naturverträglichen Ausbau klar entgegen. Zudem wird in diesem Absatz eine Aushöhlung des etablierten Schallschutzkonzepts eingeleitet, die Tötung und Verletzung von Schweinswalen wird in Kauf genommen, was insbesondere vor dem Hintergrund seit Jahren abnehmender Bestände[18] verheerend ist. Bislang galt etwa beim Schutz des Schweinswals eine praktikable Regelvermutung mit Blick auf Zielwerte: Bei Einhaltung der Schwellenwerte nach Schallschutzkonzept

[18] Nachtsheim et al. 2021 https://doi.org/10.3389/fmars.2020.606609

wurden fachlich gut begründet Tötungen oder Verletzungen von Schweinswalen ausgeschlossen. Diesen bewährten Ansatz gilt es beizubehalten.

Verletzung von Beteiligungsrechten

Mit der Streichung der zentralen Voruntersuchung in Beschleunigungsflächen nach §9 Absatz 1 Satz und der zukünftigen Streichung einer festgelegten Quote von zentral vorzuuntersuchenden Flächen im §2a beseitigt der vorliegende Referentenentwurf die letzte verbliebene Option einer qualitativ fundierten ökologischen Bewertung von Flächen auf Basis aktueller Daten und schränkt die Beteiligungsrechte von Naturschutzverbänden massiv ein. Einzig verbleibende Beteiligungsmöglichkeit besteht damit nur noch auf Ebene des Flächenentwicklungsplans. Für die Flächen nach §8a WindSeeG war jedoch zum Zeitpunkt der FEP-Aufstellung nicht davon auszugehen, dass dies die letztmögliche Beteiligung darstellte. Flächenkonkrete Interessenskonflikte waren zu diesem Zeitpunkt auf der übergeordneten Planungsebene gar nicht Gegenstand der Beteiligung. Durch die rückwirkende Erklärung zu Beschleunigungsgebieten und den Wechsel zu Plangenehmigungsverfahren werden Beteiligungsrechte nach Arhus-Konvention unzulässig abgeschnitten. Auch sind die Kriterien nach §74 Absatz 6 Verfahrensverwaltungsgesetz nicht erfüllt, die den Rückgriff auf die vereinfachte Plangenehmigung zulässig erscheinen lassen. Im Sinne von Erwägungsgrund 30, welcher die Erhöhung der öffentlichen Akzeptanz durch Beteiligung einfordert und im Sinne von Artikel 7 der Arhus-Konvention sollten insbesondere für die rückwirkend ausgewiesenen Beschleunigungsflächen gemäß §8a WindSeeG zusätzliche Öffentlichkeitsbeteiligungen umgesetzt werden.

In jedem Fall ist zur Wahrung der Beteiligungsrechte aus der Arhus-Konvention für die Überprüfungsverfahren nach den §§ 70 a und b eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Das Ergebnis der Überprüfungsverfahren hat erhebliche Umweltauswirkungen, weil eine fehlerhafte Überprüfung dazu führen kann, dass eigentlich notwendige Maßnahmen nicht angeordnet werden. Sollte das vorgesehene Überprüfungsverfahren ergeben, dass trotz Minderungsmaßnahmen voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen entstehen, sollen über den Maßnahmenkatalog hinaus gehende Minderungsmaßnahmen oder alternativ Ausgleichsmaßnahmen angeordnet werden. In diesem Fall wird bei der RED III-Umsetzung an Land eine Öffentlichkeitsbeteiligung angestrebt. Das gilt es im Sinne einer konsistenten RED III-Umsetzung auch für das Meer umzusetzen.

Adäquate Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) und dem Bundesamt für Naturschutz (BfN)

Im Referentenentwurf werden sämtliche Verantwortlichkeiten (Bewertung nicht zur Beschleunigung geeigneter Bereiche, Ausweisung von Beschleunigungsflächen, Minderungsmaßnahmen) bezüglich konfligierender Raumnutzungen von Naturschutz und Offshore-Wind dem BSH übertragen. Insbesondere die Bewertung sensitiver Flächen auf Basis eines Sensitivity Mapping wie von der RED III gefordert, ist jedoch originäre Aufgabe des Bundesamtes für Naturschutz. Bei der nationalen Umsetzung der RED III sollte ein Sensitivity Mapping als Grundlage für Ausschlussflächen in Kompetenz des BfN durchgeführt werden. Für die Festlegungen von Beschleunigungsflächen und Minderungsmaßnahmen ist ein Einvernehmen von BSH und BfN vorzusehen.

Anpassung der Regelungen für Infrastrukturgebiete

In den Infrastrukturgebieten, in denen vergleichbare Einschnitte hinsichtlich der Abprüfung von Verträglichkeiten und artenschutzrechtlichen Belangen umgesetzt werden sollen, ist außerdem der Umfang von Einzelfallerfassungen und -prüfungen zu kritisieren, welche innerhalb von 4 Monaten abzuschließen sind. Diese zeitliche Beschränkung wird weder den saisonalen Dynamiken im Ökosystem gerecht, noch lässt sich in einem derart kurzen Zeitraum eine ausreichende Detailschärfe umsetzen, um zielgerichtete Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen zu definieren.

Hinsichtlich der Formulierung in Nr.6 EnWG (“In § 43e Absatz 1 Satz 2 werden nach dem Wort „kann“ die Wörter „seitens des Vorhabenträgers“ und nach dem Wort „Zustellung“ die Wörter „und im Übrigen nur innerhalb eines Monats nach der Bekanntgabe nach § 43b Absatz 1 Nummer 3 Satz 2 und 3“ eingefügt.") ist klarzustellen, ob damit Klagerechte anderer Stakeholder eingeschränkt werden.

Grundlegend muss zu Artikel 2 des EnWGs festgehalten werden, dass die Beschränkung der Datennutzung auf vorhandene Daten ("Vorhanden sind Daten, wenn sie der Genehmigungsbehörde bekannt sind…") problematisch ist, da behördliche Daten teilweise stark veraltet sind oder nicht gepflegt werden. Eine bundeseinheitliche Datenverfügbarkeit, muss erstmal hergestellt werden. Hier wird auf eine Grundlage gebaut, die es noch nicht gibt.

Weiterhin ist zur Begründung zu Nr. 2 EnWG (S. 62, „Die Planfeststellungsbehörde oder die nach Landesrecht zuständige Behörde hat zur Ermittlung dieser Gebiete ausschließlich auf entsprechende Vorarbeiten der Länder wie beispielsweise Aktionspläne oder Hilfsprogramme zum Erhalt bestimmter Arten zurückzugreifen.“) zu ergänzen, dass ebenfalls der Atlas Deutscher Brutvogelarten oder der Nationale Vogelschutzbericht erwähnt werden sollten”.

Hinsichtlich der Verkabelung (siehe S. 62 der Begründung: „Bei der Definition des Algorithmus sowie bei der späteren Ausweisung ist jeweils zu unterscheiden, um welche Übertragungsart es sich handelt. Bei Höchstspannungs-Drehstrom-Übertragungen (HDÜ) ist eine Freileitung zugrunde zu legen, bei Höchstspannungs-Gleich-strom-Übertragungen (HGÜ) hingegen nach Maßgabe der Vorgaben des Bundesbedarfsplangesetzes gegebenenfalls ein Erdkabel.“) ist anzumerken, dass auch für bei HDÜ-Leitungen ein Erdkabelvorrang beantragt werden kann (§ 2 Abs. 6 BBPlG). Entsprechende Regelung sollte auch hier Einzug erhalten.

Fazit

Der konsultierte Referentenentwurf sorgt dafür, dass Konflikte mit Naturschutzrecht vergrößert werden und führt dazu, dass das Erreichen nationaler und europäischer Naturschutzziele auf dem Meer unmöglich wird. Insbesondere in der deutschen Bucht ist nach Analysen der North Sea Energy Cooperation die Vereinbarkeit von Biodiversitätszielen und Klimaschutzzielen fraglich[19]. Entsprechend sollte das Credo hier lauten, dass die Umweltauswirkungen gründlich zu prüfen sind. Das ist auch bei Umsetzung der RED III sicherzustellen. Deutschland ist beim Ausbau der Offshore Windenergie ein europaweiter Vorreiter und hat ein effizientes Planungs- und Genehmigungssystem etabliert,

[19] NSEC (Hrsg.) 2022. Spatial study North Seas 2030 – offshore wind development. (Reference: RHDHV-BI4271) https://energy.ec.europa.eu/system/files/202301/Final%20Report%20spatial%20studies%20North%20Seas2030.pdf

das heute schon schnellere Verfahren als nach RED III in Beschleunigungsgebieten umsetzt. Dieses etablierte System gilt es zu bewahren, denn es bringt zügige Verfahren und den Schutz von Natur und Umwelt in Einklang.