



Stellungnahme zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie im Bereich 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. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie und wann der vergleichbare Umsetzungsschritt an Land kommt und ob es angesichts der Herausforderung einer naturverträglichen Energiewende nicht hilfreich wäre, beide Prozesse, Off- wie Onshore, zu synchronisieren, um einen Gleichlauf allgemeiner planungs- und genehmigungsrechtlicher Neuregelungen und damit Rechtssicherheit zu erzielen.

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, die Energiewende nicht zu Lasten des Naturschutzes und der Biodiversität durchzuführen. Nord- und Ostsee befinden sich derzeit in einem schlechten ökologischen Zustand und die Ziele gemäß EU-Meeresschutz-Rahmenrichtlinie (MSRL) werden damit weiterhin verfehlt¹². Gleichzeitig mahnen uns die Zustandsbeschreibungen der regionalen Meeresschutzübereinkommen OSPAR³ und HELCOM⁴, deutlich verbesserte Maßnahmen zum Schutz der Nord- und Ostsee umzusetzen. Entsprechend muss bei der Transformation hin zu einer nachhaltigen Energiegewinnung ein verstärktes Augenmerk auf ökologische Verträglichkeit gelegt werden, wirkt sich doch der gesetzliche Ausbaupfad auf den Arten- und Lebensraumschutz aus und bringt ökosystemare Veränderungen mit sich. 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.

Überschießende Umsetzung der Richtlinie zu Lasten des Natur- und Artenschutzes

Vergleicht man die umzusetzende RED III mit dem vorliegenden Referentenentwurf, 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

¹ https://mitglieder.meeresschutz.info/files/meeresschutz/berichte/art8910/zyklus2024/Entwurf_Zustandsbericht-2024_Nordsee_2023-10-15.pdf

² https://mitglieder.meeresschutz.info/files/meeresschutz/berichte/art8910/zyklus2024/Entwurf_Zustandsbericht-2024_Ostsee_2023-10-15.pdf

³ <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/synthesis-report/>

⁴ <https://stateofthebalticsea.helcom.fi/>

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

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

Lobby-Registernummer: R001667

der Umsetzung.⁵ 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.⁶ Dass hier auf der einen Seite 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.“⁷

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.”⁸**

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 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 wiederholt die Forderung nach und das Bekenntnis zur 1:1-Umsetzungen von Richtlinien laut wird. Zuletzt heißt es an prominenter Stelle im Deutschlandpakt

⁵ 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>

⁶ vgl. Epiney, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 102. EL, Art. 191 AEUV, Rn. 60.

⁷ 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>.

⁸ 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>.

vom 6. November 2023: "Bund und Länder verfolgen gemeinsam das Ziel, den formellen und materiellen Prüfungsumfang auf das erforderliche Maß zu reduzieren. **Diesem Zweck dient auch das Grundprinzip der 1:1 Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben** und der gezielten Ausschöpfung EU-rechtlicher Spielräume zur Verfahrensbeschleunigung. In die laufende Überprüfung des geltenden Rechts auf Potentiale zur Verfahrensbeschleunigung durch Bund und Länder ist daher auch die entsprechende Umsetzung des EU-Rechts – auch im Hinblick auf bereits vollzogene Umsetzungen – einzubeziehen."⁹ 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 sieht¹⁰, geht eine überschießende Umsetzung von Richtlinien in anderen Bereichen offensichtlich leichter von der Hand.

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 unscheinbaren, aber gewichtigen Unterschiede. Das ist insofern kritisch, als dass sowohl **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,

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 haben¹¹, erscheint fraglich, ob der Verzicht auf diese Prüfungen wirklich beschleunigend wirkt und die überschießende Richtlinienumsetzung nicht viel eher auf politischen Aktionismus denn auf abgewogene, gut überlegte Prüfung zurückzuführen ist. 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 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 Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) im Offshore-Bereich als Hemmnis der Energiewende beschrieben. In dieser Logik soll in sogenannten Beschleunigungsgebieten die UVP abgeschafft werden. Das widerspricht den Festlegungen des Koalitionsvertrags, wonach der Abbau von Schutzstandards bei der Energiewende ausgeschlossen ist. Die Abschaffung der UVP widerspricht aber auch grundsätzlich dem laut Referentenentwurf verfolgten 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 durchzuführen. 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

⁹ abrufbar unter https://hessen.de/sites/hessen.hessen.de/files/2023-11/mpk_bundeskanzler_6.11._top_4_anlage_pakt.pdf.

¹⁰ 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.

¹¹ 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>.

Windenergieflächen erwartet werden, da sich der Bau von Konverter-Plattformen verzögert¹². Insofern zeigt sich schon jetzt, dass eine weitere Beschleunigung bereits aus Sicht technischer und logistischer Herausforderungen und Engpässe nicht erreichbar ist. Es droht eine Abschaffung von Umweltstandards, ohne Gewinn für die Energiewende. Das gilt es zu vermeiden, der Gesetzentwurf sollte hier dringend angepasst werden.

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 vorprogrammiert. 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 ist hier und weiteren Fällen regelmäßig alternativlos, da eine strategische Umweltprüfung die erforderlichen Daten nicht erhebt. Werden Konflikte mit dem Naturschutz nicht im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen frühzeitig erkannt, drohen lange Rechtsstreitigkeiten, welche in Zeitverzug und finanzielle Risiken münden.

Spielräume der RED III im Sinne eines naturverträglichen Ausbaus nutzen

Bei der nationalen Umsetzung der RED III bestehen durchaus Spielräume, die insbesondere auch in Deutschland mit seinem weit entwickelten Planungsinstrumentarium genutzt werden können. Denn der Rahmen, den die RED III vorgibt und der von Deutschland umzusetzen ist, ist keineswegs so eng, wie der Referentenentwurf ihn beschreibt. Das zeigt etwa die in den Niederlanden angelegte Interpretation, was die Ausweisung von „ausreichend“ Beschleunigungsflächen zur Erreichung nationaler Offshore-Wind-Ausbauziele bedeute: Bei frühzeitiger Planung könne auf die Kürzung von Naturschutzstandards verzichtet werden, wenn dabei die Ausbauziele erreichbar sind. Genau diese Situation trifft auch auf Deutschland mit seinem Flächenentwicklungsplan zu und sollte daher auch hier Anwendung finden. Eine Ausweisung von Beschleunigungsflächen ist demzufolge nicht nötig, weil das Erreichen der Ausbauziele bereits mit bewährten Planungsinstrumenten abgesichert ist.

Zudem setzt der Referentenentwurf nicht nur die RED III äußerst eng um, sondern schießt dabei noch weit über deren Regelungen hinaus. Die rechtlichen Probleme, die sich daraus ergeben, haben wir oben bereits eingeordnet. Diese überschießende Umsetzung verschärft Naturschutzkonflikte zusätzlich. Einige prägnante Beispiele:

- § 5 Abs. 2b Satz 3 WindSeeG: „Eine Fläche **ist** als Beschleunigungsfläche **festzulegen**, wenn auf ihr durch die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen im Sinn der Richtlinie nach Satz 2 zu erwarten sind.“ Der Entwurf statuiert hier fälschlicherweise eine Pflicht 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 und führte dazu, dass Anlagen in mehr Gebieten als nötig von den vereinfachten Genehmigungsverfahren profitieren könnten, die Natur- und Umweltschutz einseitig verkürzen.
- Die Abschaffung der artenschutzrechtlichen Prüfung nach § 70a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3

¹² https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Laufende_Fortschreibung_Flaechenentwicklungsplan/Anlagen/Downloads/Stellungnahme_BSH_Planungsstand_FEP.html;jsessionid=C0F1FC967620560050E3BEAC9E8746EB.live11312

- 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. § 5 Abs. 2b Satz 6 WindSeeG, § 12j Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 EnWG). Dies sieht die Richtlinie aber nur in ausdrücklich geregelten Fällen vor.
 - Der Referentenentwurf sieht in § 70a Abs. 6 und 70b Abs. 5 WindSeeG zudem Vermutungen im Zusammenhang mit der Bauphase und dem artenschutzrechtlichen Tötungsverbot vor, die der Richtlinie nicht zu entnehmen sind. Für die vorzunehmenden Minderungsmaßnahmen kann es jedenfalls nicht ausschließlich auf die zeitliche Verzögerung ankommen. Vielmehr muss es um die allgemeine Verhältnismäßigkeit gehen.
 - 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 kann bei Feststellung, dass erhebliche nachteilige Umwelteinwirkungen zu erwarten sind, direkt auf die Anordnung von Minderungsmaßnahmen umgeschwenkt werden, obwohl die Richtlinie eigentlich die Durchführung einer UVP vorsieht. Nur unter begründeten Umständen kann nach Art. 16a Abs. 5 RED III eine Ausnahme von diesem Grundsatz gemacht werden. Hier wäre mindestens zu erwarten, dass sich die Gesetzesbegründung zu den begründeten Umständen verhält.
 - Die Ausführungen zu § 12 j Abs 1 Satz 5 EnWG und der Alternativenprüfung, die lediglich oberflächlich erfolgen soll, ist festzuhalten, dass in diesem Fall weder auf Planungs- noch auf Zulassungsebene ausreichend vertieft geprüft wird, ob erhebliche Beeinträchtigungen aufkommen. Das widerspricht dem Vorsorgegrundsatz des Art. 191 Abs. 2 AEUV.
 - Auch die Vorgabe in der Begründung zu § 43n EnWG, dass ein Verlassen des Infrastrukturgebietes nicht zum Verlust der genehmigungsrechtlichen Privilegien führen soll, ist nicht aus der Richtlinie ersichtlich und überschreitet die Umsetzungsbefugnisse des Mitgliedsstaates.

Ausweisung von Beschleunigungsflächen

Grundsätzlich sieht die RED III eine Ausweisung von „ausreichend Flächen für die Erreichung von Klimaschutzziele“ vor. Der vorliegende Referentenentwurf formuliert jedoch, dass automatisch alle Flächen zu Beschleunigungsgebieten werden, die nicht als besonders sensibel gelten, Schutzstatus im Sinne der Natura 2000-Schutzgebietskulisse oder nationaler Gesetzgebung besitzen oder anerkannte Vogelzugkorridore nach Raumordnung sind. Basierend auf dieser Formulierung würden insbesondere kumulative Habitataeffekte aufgrund wegfallender Datenerhebungen von Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht mehr ausreichend abgebildet werden. Auch können wissenschaftliche Erkenntnisse zu Migration von Zug- und Seevögeln und Fledermäusen bei bestehender Formulierung nicht integriert werden. Entsprechend sollte die Festlegung von anerkannten Vogelzugrouten allgemeiner als „wissenschaftlich begründet“ gefasst werden. Die Formulierungen des Referentenentwurfs an dieser Stelle stehen auch in Widerspruch zu den Anforderungen aus der RED III, wonach bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten „ein hohes Umweltschutzniveau“ gewährleistet sein soll. Schutzgebiete sind in ihrer räumlichen Ausgestaltung grundsätzlich so gewählt, dass sie bestimmten Schutzgütern gegenüber eine besondere Fürsorge tragen, jedoch lässt sich daraus nicht ableiten, dass außerhalb von Schutzgebieten ökologische Schäden zu vernachlässigen sind. Das zeigen unter anderem die Untersuchungen des Forschungs- und Technologiezentrums Westküste (FTZ) zur Meidereaktionen der beiden Seetaucherarten in der deutschen Nordsee. Durch den Windpark Butendiek wurden diese Arten so weiträumig aus dem Vogelschutzgebiet verdrängt, dass nun komplizierte Kohärenzsicherungsmaßnahmen erforderlich sind, für die

bislang wegen bestehender Nutzungskonflikte keine Lösung gefunden werden konnte. Peschko et al. (2024) haben den Lebensraumverlust von Trottellummen durch den zukünftigen Offshore-Windausbau analysiert¹³ (s. Abb. 1). Schon basierend auf den Offshore-Wind-Flächenfestlegungen nach Raumordnung von 2021 sind 68% der Trottellummen in der deutschen AWZ von Lebensraumverlusten betroffen. Diese haben ihre Verbreitungsschwerpunkte dabei überwiegend außerhalb der Naturschutzgebiete. Diese Analysen berücksichtigen noch nicht die zusätzlichen Flächenfestlegungen aus dem Flächenentwicklungsplan Offshore von 2023, die den Lebensraumverlust weiter vergrößern. Ein prognostizierter Habitatverlust für 2.5-3% der europäischen Trottellummenpopulation allein durch deutsche Offshore Wind-Ausbaupläne verdeutlicht die Tragweite von Lebensraumverlusten sensibler Vogelarten, insbesondere da ökologische Ausweichflächen durch Ausbaupläne der anderen Nordsee-Anrainerstaaten sehr begrenzt sind. Ein Wegfall von Datenerhebungen im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen in ökologisch wichtigen Arealen außerhalb von Schutzgebieten wird die Konflikte zwischen Windenergie und Biodiversitätszielen weiter verschärfen, das von der RED III und den europäischen Naturschutzrichtlinien geforderte Schutzniveau ist damit nicht zu erreichen, juristische Auseinandersetzungen drohen.

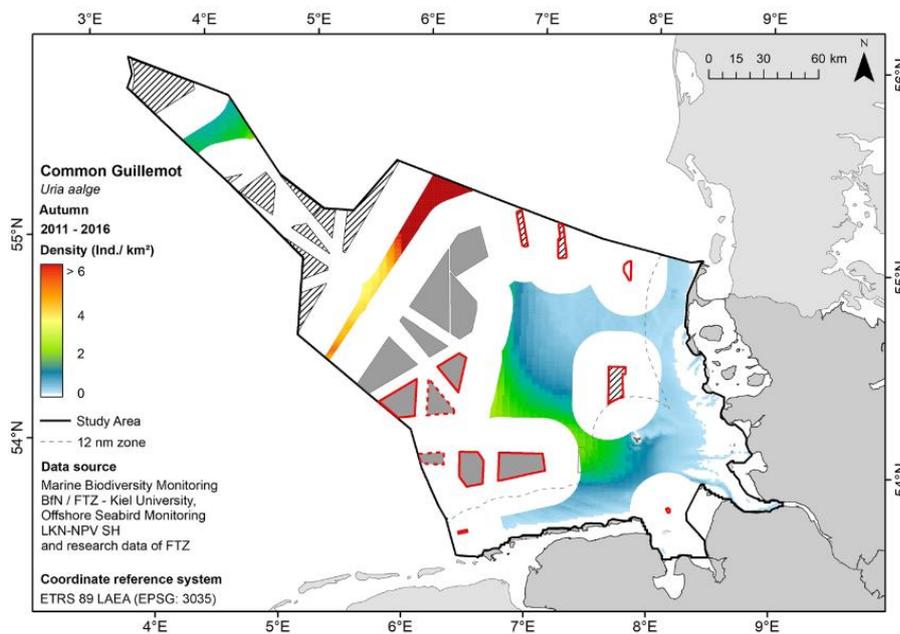


Abbildung 1. Lebensraumverlust von Trottellummen durch Offshore Wind-Ausbau (Peschko et al. 2024)

Ausweisung von Minderungsmaßnahmen

In der RED III wird die Festlegung getroffen, dass Minderungsmaßnahmen „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. In der nationalen Umsetzung wird dieses Bekenntnis zur Harmonisierung von Naturschutz und Klimaschutz ausgespart. Das Verweigern dieses Bekenntnisses zeigt einmal mehr die Nichtvereinbarkeit von 70 GW Offshore Wind in seiner derzeitigen Ausgestaltung mit Naturschutzzielen, wobei das Scheitern letzterer billigend in Kauf genommen wird. Vielmehr braucht es gezielte Anreize und Verpflichtungen, ambitionierte neue Maßnahmen zu entwickeln, zu erproben und umzusetzen.

Zeiträume von Genehmigungsverfahren

Auch hinsichtlich der Genehmigungsverfahren bildet der Entwurf zur nationalen Umsetzung der RED III nicht die europäischen Vorgaben ab. So sind in der RED III Plangenehmigungsverfahren in Beschleunigungsgebieten innerhalb von 24 Monaten abzuschließen (in Ausnahme 30 Monate), wohingegen im Referentenentwurf auf nationaler Ebene 12 Monate (in Ausnahmen 15 Monate)

¹³ Peschko, V., Schwemmer, H., Mercker, M. et al. Cumulative effects of offshore wind farms on common guillemots (*Uria aalge*) in the southern North Sea - climate versus biodiversity?. *Biodivers Conserv* (2024). <https://doi.org/10.1007/s10531-023-02759-9>

geplant sind. Diese Fristverkürzungen werden weder die Verzögerungen, welche sich aufgrund von Lieferengpässen und fehlender Infrastruktur ergeben, ausgleichen können, noch mit stockenden Prozessen aufgrund von Personalmangel zu vereinbaren sein. Aus den extrem verkürzten Genehmigungsfristen und den damit verbundenen hohen Zeitdruck folgt das Risiko, dass Antragsunterlagen nicht mehr mit der gebotenen Sorgfalt geprüft werden können. Das gefährdet die Rechtssicherheit der Genehmigungen, provoziert Verbandsklagen und steht somit in Widerspruch zum gewünschten zügigen, rechtssicheren Ausbau.

Beschleunigung für Wasserstoffprojekte

In der RED III sind für Projekte zur Wasserstoffherzeugung keine Beschleunigungsgebiete vorgesehen. Im Referentenentwurf sollen hingegen auch Beschleunigungsflächen für Anlagen zur Erzeugung von Wasserstoff ausgewiesen werden. Abgesehen von den bereits oben dargelegten rechtlichen Problemen einer solchen überschießenden Umsetzung, ist diese Ausweitung auf Wasserstoffprojekte auch naturschutzfachlich abzulehnen. Zum einen sind die ökologischen Effekte von potenzieller Offshore-Elektrolyse bisher nicht bekannt. Es sei an dieser Stelle auf die Ableitung von Wärmeenergie und ebenso die Verfahren des Antifouling hingewiesen. Zum anderen gibt es große Unklarheiten bezüglich der Abwägung von Offshore- und Onshore-Elektrolyse, sowie der Weiterprozessierung von Power-to-X Produkten. Daher ist der Verzicht von Umweltverträglichkeitsprüfungen für Vorhaben, deren ökologische Folgen und deren technische Umsetzung nicht abgeklärt sind, in besonderem Maße fragwürdig.

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

Im Referentenentwurf werden sämtliche Verantwortlichkeiten (Sensitivity mapping, Beschleunigungsflächen, Minderungsmaßnahmen) bezüglich konfligierender Raumnutzungen von Naturschutz und Offshore-Wind dem BSH übertragen. Insbesondere das Sensitivity Mapping ist jedoch originäre Aufgabe des Bundesamtes für Naturschutz. Bei der nationalen Umsetzung der RED III sollte das Sensitivity Mapping als Aufgabe des BfN festgeschrieben werden, für die Festlegungen von Beschleunigungsflächen und Minderungsmaßnahmen ist ein Einvernehmen von BSH und BfN vorzusehen.

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 Klimaschutzziele fraglich¹⁴. Entsprechend sollte das Credo hier lauten, dass die Umweltverträglichkeit gründlich zu prüfen ist, statt durch die forcierte Abkehr von Naturschutzstandards die bevorstehenden und sich verschärfenden Konflikte mit europäischen Biodiversitätszielen zu verleugnen.

Wir bitten, unsere Stellungnahme in weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Anne Böhnke-Henrichs

¹⁴ 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>