

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



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

Wir verweisen auf unsere Eingabe vom 9. August 2019. Die zitierten Studien und naturschutzfachlichen sowie planerischen Eckpunkte haben weiterhin Gültigkeit und finden sich in der aktuellen Konzeption nach unserer Meinung noch nicht ausreichend berücksichtigt. Im Folgenden greifen wir daher einige dieser Punkte erneut auf. Darüber hinaus behalten wir uns weitere fachliche Eingaben im Rahmen der geplanten Anhörungen und der weiteren Fortschreibung der marinen Raumordnung (MRO) vor.

Verfehlte Umweltziele, schlechter Umweltzustand, Prinzip starker Nachhaltigkeit

Von grundsätzlicher Bedeutung bei der Ordnung anthropogener Nutzungsansprüche im Meer ist die Tatsache, dass sich die deutsche Nord- und Ostsee in keinen guten Umweltzustand befinden und alle aktuellen Zustandsbeschreibungen die kumulative industrielle Überlastung als Ursache des andauernden Rückgangs mariner Arten und Lebensräume benennen^{1,2}. Entsprechend muss der Schutz der Biodiversität zum zentralen Eckpfeiler der marinen (maritimen) Raumordnung (MRO) werden. Die EU Richtlinie 2014/89/EU zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung³ verpflichtet sich im Sinne der EU-Meeresschutz-Rahmenrichtlinie (MSRL), der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) sowie der Vogelschutzrichtlinie (VS-RL) die vielfältigen Belastungen der Meere bei der Erarbeitung der Raumordnungspläne ‚gebührend zu beachten‘. Gesunde Meeresökosysteme müssen das Grundprinzip einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung sein. Der jüngste Berichts des Weltbiodiversitätsrates (IPBES)⁴ führt neben einer ökosystemgerechten Fischerei insbesondere raumordnerische Maßnahmen als ein zentrales Instrument auf, um die andauernden Artenverlust in den Ozeanen zu stoppen und dabei die natürlichen Funktion gesunder Meere im Kampf gegen die Folgen der Klimakrise zu stärken.

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Dr. Kim Cornelius Detloff

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

Anne Böhnke-Henrichs

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Erkenntnis des bis heute nicht erreichten GES geht einher mit dem Verfehlen der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU (GFP). Somit ist weder der gute ökologische Zustand erreicht, noch ist die Überfischung der Meere beendet. In der Konsequenz muss das bedeuten, dass die zukünftige MRO im Minimum keine weiteren Nutzungen zulässt durch die sich der Umweltzustand der Meere verschlechtern könnte (Verschlechterungsverbot) und zusätzlich ambitioniert eine Verbesserung der ökologischen Qualität verfolgt (Verbesserungsgebot). Die Wiederherstellung von gesunden Arten und Lebensräumen ist dabei bindend und kann über den Ausschluss schädlicher Aktivitäten erfolgen, über aktive Wiederansiedlungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen zum Beispiel der Europäischen Auster oder von Makrophytenbeständen wie auch über gezielte Ausgleichs- und Kompensationsmechanismen.

Das ehemalige Dreisäulenmodell der Nachhaltigkeit gilt heute als gescheitert. Insbesondere auf multifunktionale Naturkapitalien wie die Meere ist es nicht anwendbar. Vielmehr setzt sich immer mehr das Prinzip der starken Nachhaltigkeit durch. Hier wird die Ökologie als Klammer der Dimensionen Wirtschaft und Soziales verstanden. Nach dem Konzept einer starken Nachhaltigkeit soll das heutige Naturkapital konstant gehalten werden. Das bedeutet, dass die Zerstörung von natürlichen Lebensräumen, die Degradation ökologischer Systeme und der Verlust biologischer Vielfalt gestoppt werden müssen⁵. Die MRO muss daher anders als in Kapitel 1.1. der Konzeption zur

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

Fortschreibung der ROP vorgesehen nicht auf dem überholten Dreisäulenmodell basieren, sondern auf dem Verständnis einer starken Nachhaltigkeit. Die Notwendigkeit einer Änderung des §1 (2) des Raumordnungsgesetzes (ROG) ist in dem Zusammenhang zu diskutieren.

Die FFH-RL, VS-RL und MSRL geben ein striktes Verschlechterungsverbot für die marinen Arten und Lebensräume vor. Keine der bisherigen Planungsmöglichkeiten (A-C) adressiert dies nach Auffassung des NABU ausreichend. Vielmehr gefährden die bisherigen Szenarien die Erreichung des GES durch den vorhersehbar steigenden Nutzungsdruck. Das Verschlechterungsverbot konsequent durchgedacht würde bedeuten, dass für die Belastungen, die durch z.B. einen zusätzlichen Ausbau der OWP nach Szenario C entstehen (z. B. für Wale und Seevögel), die Auswirkungen anderer Nutzungen mindestens im selben Ausmaß reduziert werden müssen.

Zu 3. Gesamtplanungsmöglichkeiten

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

Klimaschutz und Meeresnaturschutz zusammenführen

Ein ‚Weiter so wie bisher‘ in der zukünftigen MRO und damit Verfolgen der Planungsmöglichkeit A (Traditionelle Nutzung) ist aufgrund des schlechten ökologischen Zustands der deutschen Nord- und Ostsee und der bereits skizzierten Herausforderungen aktueller Umweltkrisen nicht mit den Zielen der Bundesregierung zum Klima- und Meeresnaturschutz vereinbar.

Grundsätzlich sind wir überzeugt, dass die MRO ein Instrument des Meeresnatur- und des Klimaschutzes sein kann. Der Ökosystemansatz der MRO stützt sich auf die Definition des Art. 1 Abs. 3 der MSRL⁷. Damit ist vorgegeben, dass sich die Ordnung anthropogener Nutzungsansprüche über den Prozess der MRO, dem Erhalt bzw. der Erreichung des GES unterordnet. Für die Umsetzung des Ökosystemansatzes in der Raumordnung braucht es daher eine Reihe naturschutzfachlicher aber auch planerischer Voraussetzungen, die im Laufe des Fortschreibungsprozesses erarbeitet und diskutiert werden müssen. Dazu gehören neben zweckmäßig, ökosystemorientierten und darstellbaren Grenzen vorrangig:

- Angaben zu ökologisch besonders wertvollen Gebieten über bereits festgelegte Schutzgebiete hinaus (u.a. Dichtezentren und Migrationskorridore),

⁶ <https://www.ipcc.ch/srocc/>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:DE:PDF>

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

Bisher beschränken sich die Grundannahmen der Planungsmöglichkeit B (Klimaschutz) auf die Sicherung und den Ausbau der Flächen für die Offshore-Windenergie. Das greift nach unserer Meinung zu kurz und verfehlt es, die natürlichen Klimafunktionen und Ökosystemleistungen der Meere zu bilanzieren. Vielmehr ‚degradiert‘ dieser Ansatz die Flächen der deutschen Nord- und Ostsee zu einem Wirtschaftsraum für Offshore-Windparks und verliert so das wichtigste Gebot des Ökosystemansatzes nach Art. 5 (1) der RO-RL⁸ aus den Augen.

Die Planungsmöglichkeit C stellt den Meeresnaturschutz ins Zentrum der Betrachtung und sieht dafür richtige Grundannahmen und Ziele vor, von denen wir die dauerhafte Sicherung des Naturraums AWZ, den Ausschluss mit den Schutzziele unvereinbarer Nutzungen und die Aufhebung der Privilegien für die Rohstoffgewinnung hervorheben möchten. Falsch wäre, und so könnte es hier verstanden werden, die besondere Berücksichtigung des Vorsorge- und des Ökosystemansatzes auf die Planungsmöglichkeit C zu beschränken. Diese Grundannahme muss für alle Planungsmöglichkeiten gelten.

Als Reaktion auf die heutigen Herausforderungen empfiehlt der NABU, die Planungsmöglichkeiten B und C zu einem Konzept D ‚Mariner Klima- und Naturschutz‘ zusammenzuführen. Daraus ergeben sich folgende kombinierte Grundannahmen und Ziele:

Grundannahmen

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

Zielsetzung

- Ausschluss von wirtschaftlichen Nutzungen in Gebieten zum Schutz und Verbesserung der Meeresumwelt, die mit dem Schutzzweck nicht vereinbar sind.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0089&from=DE>

- Privilegierung des Meeresnatur- und des Klimaschutzes gegenüber anderen Nutzungsansprüchen.
- Keine Privilegierung der Rohstoffgewinnung Sand und Kies, Kohlenwasserstoffe durch Verzicht auf räumliche Festlegungen für Rohstoffe.
- Flächen für den weiteren Ausbau von Windenergie auf See innerhalb der ökologischen Belastungsgrenzen über 2030 hinaus sind zu sichern, wenn der gute Umweltzustand der deutschen Nord- und Ostsee erreicht ist.

Natürliche Klimafunktionen berücksichtigen

Seit 1980 haben die Weltmeere 20-30 Prozent des vom Menschen verursachten Kohlendioxids aufgenommen (IPCC 2019). Neben dem Phytoplankton gelten Weichböden, Makrophytenbestände, Seegraswiesen und Salzmarschen als sehr effektive Kohlenstoffsenken unserer biogeographischen Region. Ein Hektar Seegraswiese speichert dabei etwa 10mal mehr Kohlenstoff als ein durchschnittlicher Wald⁹. Um diese herausragenden Klimafunktionen zu sichern, auszubauen und auch gegenüber anderen Nutzungsansprüchen in der Fortschreibung der MRO und darüber hinaus zu bilanzieren, müssen sie explizit im Planungsszenario B, oder besser dem NABU-Vorschlag folgend in einem Planungsrahmen D ‚Mariner Klima- und Naturschutz‘ aufgeführt werden.

Natürliche Klimafunktionen und der Ausbau der Offshore-Windenergie müssen stärker als bisher zusammengedacht und planerisch zusammengeführt werden. Gesunde Makrophytenbestände und der natürliche Aufbau von Biomasse durch geeignete Schutzmaßnahmen, aber auch aktive Wiederherstellungsmaßnahmen sollten in einem zukünftigen Klima- und Meeresnaturschutzszenario als eine bevorzugte Maßnahme aufgeführt werden. Das erklärt sich u.a. angesichts der bekannten ökologischen Effekte und tatsächlichen Raumanprüche der Offshore-Windenergie, aber auch unter Berücksichtigung laufender Vertragsverletzungs- und Beschwerdeverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland¹⁰.

Bilanzierung der Ökosystemleistungen

Die deutsche Nord- und Ostsee sind Naturräume, die vielfältige Funktionen für uns Menschen erfüllen. Die Multifunktionalität einer ökosystemaren Gesamtbetrachtung erfordert die Berücksichtigung der ökologischen Tragfähigkeit bzw. der ökologischen Belastungsgrenzen der Systeme. Im Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes¹¹ steht: *„Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; dabei sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen,“* Auch Erwägungsgrund 13 der MRO-RL besagt, dass bestehende Belastungen der Meeresökosysteme im Rahmen der MRO gelöst werden können, um gesunde Meeresökosysteme mit ihren vielfältigen Ökosystemleistungen zu sichern. Die MRO muss daher die natürlichen Ökosystemleistungen der Nord- und Ostsee, hier u.a. die Funktionen als Kohlenstoffsenke, Sauerstoffproduzent, Kinderstube von (auch kommerziell genutzten) Fischarten, Erholungsraum und in der Bedeutung

⁹ <https://www.carbon-connect.ch/de/klimalounge/news-detail/206/seegras-gegen-den-klimawandel-die-wunderwaffe-aus-dem-meer/>

¹⁰ <https://www.presseportal.de/pm/6347/4222669>

¹¹ https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/

für den Küstenschutz in einer Gesamtbetrachtung zusammenführen und gegenüber nutzungsinduzierten Funktionsverlusten ökosystemar und sozio-ökonomisch bilanzieren.

Zu 4. Festlegungen

Schifffahrt

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

Die Maßnahmenentwicklung des ‚normalen‘ Seeverkehrsaufkommens (v.a. Frachtschiffe) ist vom sich stetig intensivierenden Serviceverkehrs für Offshore-Windenergieanlagen differenziert zu betrachten. Während der allgemeine Seeverkehr international geregelt werden muss, kann der intensive (und laute) und mit schnelleren Booten betriebene Serviceverkehr national durch die MRO gelenkt werden. Dies ist in der Ostsee heute durch die Einrichtung von ATBAs („areas to be avoided“) möglich. Geplante Antragsflächen sollten daher durch die MRO vorgezeichnet werden.

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

Das Instrument der Ausschlussgebiete insbesondere für die ökologischen Kernzonen des Natura-2000-Netzwerks sollte unbedingte Anwendung finden. Neben der Problematik der Unterwasserschall-Emissionen verpflichtet dazu die Störwirkung auf See- und Rastvögel. Der Sensitivitätsindex nach Fließbach et al. 2019 bietet eine aktuelle Grundlage, um die Störwirkung von fahrenden Schiffen auf verschiedene Arten und Artengruppen abzuschätzen und in den Raumordnungsplänen darzustellen¹².

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

¹² FLIEßBACH KL, BORKENHAGEN K, GUSE N, MARKONES N, SCHWEMMER P & GARTHE S (2019) A Ship Traffic Disturbance Vulnerability Index for Northwest European Seabirds as a Tool for Marine Spatial Planning. *Frontiers in Marine Science* 6: 192

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

Wir verweisen auf die Entwürfe der Managementpläne für die Naturschutzgebiete ‚Doggerbank‘, ‚Borkum Riffgrund‘ und ‚Sylter Außenriff - Östliche Deutsche Bucht‘ und die vorgeschlagene Maßnahme M1.2. Danach sollen Anträge auf Ausweisung des NSG als „Particularly Sensitive Sea Areas“ auf den Weg und die Beschreibung der assoziierten Schutzmaßnahmen in die Umsetzung gebracht werden¹³. Hier muss die MRO unterstützen und die Kohärenz mit der Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinien sowie der MSRL sicherstellen.

Windenergie auf See

Die Dekarbonisierung der deutschen Energieversorgung ist angesichts der Klimakrise alternativlos. Die Offshore-Windenergie muss dazu ihren Beitrag leisten. Die deutschen Natur- und Umweltschutzverbände haben in ihrem Handlungspapier zum Klimaschutzprogramm der Bundesregierung dem Ausbauziel von 20 GW bis 2030 im Rahmen der ökologischen Tragfähigkeit von Nord- und Ostsee zugestimmt¹⁴. Gleichzeitig müssen wir heute, mit einer aktuell installierten Leistung von etwa 7,5GW Offshore-Leistung, erheblich Umweltschäden durch die Offshore-Energiegewinnung beobachten¹⁵. Gerade die Konflikte um das Naturschutzgebiete ‚Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht‘ sind ungelöst, streng geschützte Seevogelarten erleiden massive Lebensraumverluste, der Schweinswalbestand verlagert sich und Barrierewirkungen sowie Kollisionsrisiken für den Vogelzug sind nicht ausreichend verstanden und untersucht. Daraus ergeben sich erhebliche Unsicherheiten wie viel Offshore-Windenergieanlagen (OWP) tatsächlich im Rahmen ökologischer Belastungsgrenzen, und damit auch mit geltendem Naturschutzrecht vereinbar, möglich sind. Diesen Aspekt lassen bisher alle Planungsmöglichkeiten der MRO-Konzeption unberücksichtigt.

Nach Auffassung des NABU ergibt sich aktuell keine Möglichkeit bzw. kein rechtlicher Auftrag der MRO für die Planung und Sicherung von zusätzlichen Flächen für die Offshore-Windenergie und die assoziierte Wasserstoffherzeugung über die Zielmarke von 20 GW und das Jahr 2030 hinaus. Jeglicher Erhöhung des Ausbauziels muss eine unabhängige Analyse der ökologischen Tragfähigkeit der deutschen Nord- und Ostsee vorgeschaltet sein. Erst diese fachliche Planungsgrundlage erlaubt die Diskussion und Festschreibung erhöhter Ausbauziele. Dabei sind andere anthropogenen Belastungen (Fischerei, Schifffahrt, Rohstoffabbau, etc.) kumulativ zu berücksichtigen.

Als Konsequenz einer gemeinsamen Auftragsstudie mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) hat das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) im Rahmen des Flächenentwicklungsplans (FEP) neue Abstandskriterien für den Bau von OWP festgelegt¹⁶. Diese basieren auf den Arbeiten des Forschungs- und Technologiezentrums Westküste (FTZ)¹⁷. In der bisherigen Konzeption der ROP ist nicht ersichtlich wie die heute anerkannten Meideeffekte streng geschützter Seevögel (u.a. 5.5 km rechnerischer Totalverlust, 16km signifikante Bestandsabnahme) mit ihrer tatsächlichen

¹³ <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/meeresschutz/180130-nabu-stellungnahme-umweltverbaende-msg-nordsee.pdf>

¹⁴ https://www.dnr.de/fileadmin/user_upload/Handlungspapier_Klimakrise_final.pdf

¹⁵ www.nabu.de/butendiek

¹⁶

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

¹⁷ <https://www.ftz.uni-kiel.de/de/forschungsabteilungen/ecolab-oekologie-mariner-tiere/laufende-projekte/offshore-windenergie>

Raumwirkung in der zukünftigen MRO Berücksichtigung finden sollen. Es müssten danach Pufferzonen von bis zu 20 km Abstand zu den Anlagen eingerichtet werden, welche die Vorrangflächen der Offshore-Windkraft von ökologischen Vorrangflächen oder Vorbehaltsgebieten für Seevögel oder Meeressäuger trennen.

Mit Blick auf die skizzierten Planungsmöglichkeiten ergibt sich daraus ein Planungshorizont entlang des Szenarios C mit den Vorrangflächen Offshore-Windenergie in den Gebieten EN1-EN3, EN6 bis EN12 und EO1 und EO3. Die Flächen der Planungsmöglichkeit B, EO2 und EN13 erscheinen naturschutzfachlich nicht für den weiteren Ausbau der Windkraft geeignet. In seiner Windkraft-Position aus dem Jahr 2017 hat sich der NABU aufgrund der hydrografischen und biologischen Besonderheiten (hier insbesondere die Bedeutung für Zug- und Rastvögel) gegen einen weiteren Zubau von Offshore-Windenergieanlagen in der Ostsee ausgesprochen¹⁸.

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

Im Anhang des FEP für die deutsche Nordsee (2019) wurden informatorisch Szenarien entwickelt, welche einen zusätzlichen Ausbau der Offshore-Windkraft über das durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) hinausgehende Ausbauziel ermöglichen sollen¹⁹. Jedoch erscheint die Ausweisung weiterer Vorbehaltsgebiete Windenergie über die Zielmarke von 20 GW wie Sie in der Konzeption durch das aktuelle Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das Klimaschutzgesetz oder den Szenariorahmen der Übertragungsnetzbetreiber abgeleitet wird, sind nach Auffassung des NABU mit Verweis auf die aktuellen naturschutzfachlichen Konflikte nicht zielführend. Angesichts jüngster Studien u.a. zum Platzbedarf von Windenergieanlagen aus Effizienzgründen und dem Gebot der Flächensparsamkeit erscheinen keine flächenmäßigen Ausbauszenarien über 20 GW Leistung im Rahmen der MRO möglich²⁰. Zu untersuchen wären dabei die Möglichkeiten des Repowerings solange dem keine Belange des Natur- und Artenschutzes entgegenstehen. Darüber hinaus widerspricht die dringend notwendige raumordnerische Festlegung des Hauptkonzentrationsgebietes Seetaucher der weiteren Entwicklung von Offshore-Windenergieanlagen im angrenzenden Bereich. Flächen unter Prüfvorbehalt für eine Nachnutzung aus dem FEP 2019 sollten nicht in die zukünftigen ROP übernommen werden.

Zu wenig Berücksichtigung erhielt in der Vergangenheit der Einfluss des Wartungs- und Serviceverkehrs von Windenergieanlagen, hier hervorzuheben marine Säugetiere, Meeres- und Rastvögel. Hier auftretende Störungen sind in den absoluten Raumananspruch von Windenergieanlagen einzubeziehen und effektive Steuerungsmaßnahmen wie Verkehrsreduktion, -bündelung und Geschwindigkeitsbegrenzungen vorzusehen.

Die Konsultationsfrage zur Festlegung von Referenzflächen durch das BSH unterstützen wir. Grundsätzlich braucht es naturnahe Referenzflächen, um ökologische Frage-

¹⁸

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

¹⁹

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

²⁰ <https://www.agora-energiewende.de/presse/neuigkeiten-archiv/windenergie-auf-see-braucht-platz-um-sie-optimal-zu-nutzen/>

stellungen zu verfolgen und tatsächliche Raumannsprüche der Windenergieanlagen zu untersuchen. Die Bündelung von Referenzflächen ist dabei weiter zu diskutieren, um die räumliche und ökologische Kohärenz von Schutzgebieten angemessen zu berücksichtigen.

Rohstoffgewinnung

Die bisher fehlenden räumlichen Festlegungen für die Rohstoffgewinnung in den ROP aus dem Jahr 2009 führen zu erheblichen Konflikten mit dem Meeresnaturschutz, aber auch zunehmend mit anderen Nutzungsinteressen wie Fischerei oder Offshore-Windkraft. Bisher werden Entscheidungen nach Bundesberggesetz (BBergG) allein nachrichtlich übernommen und erscheinen losgelöst von anderen Prozessen der Meeresnutzung. Das zeigte sich zuletzt an der Genehmigung des Hauptbetriebsplans OAM III im Naturschutzgebiet ‚Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht‘, die der NABU mit Blick auf den Schutz seltener Seevögel und artenreicher benthischer Biotope scharf kritisiert. Der NABU lehnt den Abbau von Kies- und Sand in Meeresnaturschutzgebieten ab und unterstützt damit die Planungsmöglichkeit C. Es gibt danach keine Privilegierung der Rohstoffgewinnung und keine Ausweisung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten. Hintergrund ist die Priorisierung der Naturschutzfunktion in Naturschutzgebieten. Auch außerhalb von Naturschutzgebieten sollte der Rohstoffabbau ausschließlich zu Zwecken des Küstenschutzes erlaubt werden, kommerzielle Abbauarbeiten für Bauvorhaben an Land lehnt der NABU mit Verweis auf die ökologischen Beeinträchtigungen ab²¹.

Fischerei

Die Fischerei insbesondere mit grundberührendem Fanggerät ist nachgewiesen die Nutzung mit den stärksten negativen Auswirkungen auf die marinen Lebensräume und Arten²². Angesichts der exklusiven Kompetenz der Europäischen Union müssen hier regulierende Maßnahmen der GFP in Kohärenz mit den Zielen der Natura-2000-Richtlinien, der MSRL und auch der MRO-RL erarbeitet werden. Im Februar 2019 hat Deutschland im Rahmen einer sogenannten ‚Joint Recommendation‘ nach Art. 11 GFP Maßnahmen für die Meeresschutzgebiete in der deutschen AWZ der Nordsee gemeldet. Inzwischen hat die EC die Vorschläge Deutschlands als naturschutzfachlich unzureichend abgelehnt²³. Entsprechend sind zukünftige Anpassungen und voraussichtlich weitere Fischereiverbotzonen aus diesem Prozess in den zukünftigen ROP zu berücksichtigen. Über die Ausschlussgebiete des Art.11-Prozesses nach GFP hinausgehend sollte im Rahmen der MRO geprüft werden, welche zusätzlichen Gebiete als Ausschlussgebiete für die Fischerei im Zusammenspiel mit ökologischen Vorrang- und Vorbehaltsflächen ausgewiesen werden sollten, um z.B. wichtige Wanderkorridore, Laichgebiete oder Aufwuchsgebiete (kommerzieller) Fischarten über die ROP zu sichern.

In der bisherigen Konzeption der ROP ist berechtigterweise vorgesehen, dass Fischereifahrzeuge Offshore-Windparks grundsätzlich durchfahren dürfen. Der NABU lehnt jedoch eine Öffnung der Windparkfläche für zum Beispiel statisches Fanggerät oder auch spezielle Formen der Aquakultur ab. Der Grund liegt darin, dass der im Grund-

²¹ <https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/belastungen-im-meer/sand-und-kiesabbau/folgen.html>

²² <https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/belastungen-im-meer/fischerei/fischereimanagement.html>

²³

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

satz positive ökologische Effekt einer Fischereiverbotszone (Spill-over-Effekte), die auch von Relevanz bei der Genehmigung von Offshore-Windenergieanlagen sind, verloren gehen würde und auch mögliche Belastungen wie Schad- und Nährstoffeinträge oder das Risiko von Havarien zunehmen würde. Wir verweisen auf unsere grundlegende Kritik von Mehrfachnutzungskonzepten, welche die kumulative Überlastung der deutschen Nord- und Ostsee weiter verstärken und dem Verbesserungsauftrag der MRO so entgegenstehen würden.

Schutz und Verbesserung der Meeresumwelt

Um meeresnaturschutzfachliche Belange in die MRO integrieren zu können, sind verschiedene naturschutzbezogene raumordnerische Festlegungen notwendig. Dazu eignet sich insbesondere die Festlegung von Vorranggebieten für den Meeresnaturschutz. Die bisherigen ROP in der deutschen AWZ versäumen es, den Meeresschutzgebieten den Status ökologischer Vorrang- oder Vorbehaltsflächen zu geben. An diesem Versäumnis lassen sich viele der bekannten Mensch-Meer-Konflikte, der Rückgang mariner Arten und auch naturschutzrechtliche Klageverfahren festmachen. Die Fortschreibung der MRO muss hier korrigieren und die Natura-2000-Schutzgebiete, §30-Biotop sowie alle Meeresschutzgebiete der regionalen Übereinkommen OSPAR²⁴ und HELCOM²⁵ zu ökologischen Vorranggebieten des Meeresnaturschutzes machen. Ebenso sollten die bereits festgelegten Hauptkonzentrationsgebiete für Seetaucher und Schweinswale in der deutschen Nordsee ökologische Vorrangflächen werden.

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

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

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

Innerhalb der Meeresschutzgebiete ist es nach Vorstellung des NABU wichtig, Zonierungskonzepte mit abgestufter Nutzung umzusetzen. Damit könnte die Raumordnung einen Beitrag zur Umsetzung der MSRL leisten, welche in Art. 13 die Einrichtung eines kohärenten und repräsentativen Netzwerks von Schutzgebieten verlangt und zudem ungenutzte Flächen als wissenschaftliche Referenzgebiete zur Definition und Entwick-

²⁴ <https://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas>

²⁵ <http://www.helcom.fi/action-areas/marine-protected-areas>

lung des guten Umweltzustands (GES) vorgibt. Entsprechend der Schutz- und Erhaltungsziele müssen in den Meeresschutzgebieten nutzungsfreie Flächen ausgewiesen werden. Mindestens 50 Prozent der Schutzgebiete sollten frei von anthropogenen Aktivitäten sein. Außerhalb dieser Kernzonen kann eine nachhaltige Nutzung nach Prüfung der jeweiligen Umweltverträglichkeit genehmigt werden. Die zukünftigen ROP sind durch gebietsspezifische Zonierungskonzepte für die Meeresnaturschutzgebiete zu ergänzen.

Um den Zielen des Arten- und Lebensraumschutzes gerecht zu werden haben sich sogenannte ‚no-take-/no-time oder no-go-areas‘ als sehr effektive Instrumente erwiesen²⁶. Diese spiegeln sich formell als Ausschlussgebiete im Konzept der Raumordnung wider, welche neben der Offshore-Windkraft auch auf die Sektoren Schifffahrt, Fischerei, Rohstoffabbau, Pipelines sowie Daten- und Stromkabel angewendet werden sollten, um Konflikte mit dem Meeresnaturschutz und dem der RO zugrundeliegenden Ökosystemansatz zu entschärfen.

Kohärenz und Wanderkorridore

Eine der großen Herausforderungen der heutigen Meerespolitik ist die Integration und die Kohärenz der verschiedenen für den Meeresraum relevanten Instrumente. Dazu gehören die bereits in der Präambel der Richtlinie 2014/89/EU aufgeführten Naturschutz-Richtlinien wie auch die GFP, die erweitert werden kann um die nationalen Verantwortlichkeiten des Windenergie-auf-See-Gesetzes (WindSeeG) oder das Bundesberggesetz (BBergG). Der Kohärenzgedanke darf sich nicht allein auf eine zeitliche Synchronisierung beschränken, sondern muss fachlich und auch institutionell umgesetzt werden. Aktuell erscheinen insbesondere die Prozesse der MSRL und der MRO nicht ausreichend miteinander verschnitten. Daher möchten wir hier den Bezug zum MSRL-Maßnahmenprogramm 2016 und der dort benannten Maßnahme zum Schutz wandernder Arten im marinen Bereich herausstellen. Dabei muss der Grundsatz (10) „Umsetzungsmaßnahmen des MSRL-Maßnahmenprogramms“ umgesetzt werden, u.a. durch die Einrichtung von Rückzugs- und Ruheräumen, wie durch Deutschland bereits im Jahr 2012 und 2018 an die Europäische Kommission gemeldet wurde²⁷. Die im Einvernehmen erstellten Verordnungen und Managementpläne für die Naturschutzgebiete in der AWZ sowie die darin festgelegten Ziele sollten durch die MRO unbedingt in der Umsetzung unterstützt werden.

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

²⁶ <https://academic.oup.com/icesjms/article/75/3/1166/4098821>

²⁷ „BLANO 2012 Festlegung von Umweltzielen für die deutsche Nord-/Ostsee und BLANO 2018 Zustand der deutschen Nord-/Ostseegewässer“

sicherzustellen. Analog zur Struktur der Biotopverbände an Land würde so der Verinselung von Habitaten mit unterschiedlicher Funktion vorgebeugt werden. Als ökologische Vorbehaltsgebiete ferner vorzusehen sind u.a. der Vogelzugkorridor der sogenannten ‚Rügen-Schonen-Linie‘ und die Vogelbrutgebiete um Helgoland und Gebiete mit verbindender Funktion für wandernde Arten zwischen den Schutzgebieten des Natura-2000-Netzwerks.

Gebietsübergreifende Planung und Abstimmung mit Nachbarstaaten

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