



Stellungnahme
WWF Deutschland

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie in
den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze**
BT-Drucksache 21/1491

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Siehe Anlage



Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie am 13.10.2025

WWF Deutschland

Betreffend: BT-Drucksache 21/1491

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie in den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze

Inhalt

Einleitung und Zusammenfassung	2
Wesentliche Kritikpunkte und Nachbesserungsbedarfe am Gesetzesentwurf	3
Flächenpotentialanalyse fehlt	4
Überschießende Ausweisung von Beschleunigungsflächen setzt Umweltstandards drastisch herab (§ 5 Absatz 2b)	4
1. Ausweisung von Beschleunigungsflächen schießt über das Ziel der RED III hinaus.	4
2. Sperrwirkung für neue Beschleunigungsgebiete ist nicht europarechtskonform (§ 5 Abs. 2b)	5
3. Sensible Gebiete werden nicht planerisch geregelt und zu eng definiert	6
Schwächung der zentralen Voruntersuchung als beschleunigendes Instrument (§ 9 Absatz 1, §2 Absatz 2, §66)	7
Abbau von Umweltstandards in der Plangenehmigung (§70a)	7
1. Entfall der UVP-, FFH- und artenschutzrechtlichen Prüfung	8
2. Pauschale Vermutung der Einhaltung von Gebiets- und Artenschutz	9
3. Allgemeine Ausnahme von UVP-Pflicht auch nach negativem Überprüfungsverfahren	9
4. Fiktion der Einhaltung von § 44 Abs. 1 während der Bauphase	10
Kontakt	11

Einleitung und Zusammenfassung

Deutschland steht international und national per Verfassungsgerichtsbeschluss in der Pflicht, die Emissionen von Treibhausgasen massiv zu reduzieren, und damit einen Reduktionspfad einzuschlagen, der mit dem Pariser Klimaabkommen vereinbar ist (Klimaschutzgebot, Art. 20a GG). Zudem dürfen Reduktionslasten nicht einseitig in die Zukunft geschoben werden (Gebot intertemporaler Freiheitssicherung). **Netto-Null-Emissionen im Stromsektor bis zum Jahr 2035 bilden das Fundament des nationalen Klimaschutzbeitrags, den Deutschland mit Blick auf die Erfüllung der Ziele des Pariser Klimaabkommens zu leisten hat. Der Ausbau der Windenergie auf See ist dazu entscheidend.** Doch parallel zur Klimakrise erleben wir die Biodiversitätskrise. Sie sind zwei Seiten der gleichen Medaille und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Die Meere sollen für den Ausbau von Energieinfrastruktur umfassend herangezogen werden. Nach aktueller Planung werden in den nächsten 20 Jahren fast 25 Prozent der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) mit Windenergieanlagen bestellt sein. Dies geschieht in einem bereits sehr intensiv genutzten Raum. **Das kumulative Ausmaß menschlicher Aktivitäten im Meer führt zu einem rasanten Verlust der marinen Artenvielfalt sowie zu einer Verschlechterung ihres Gesamtzustands und ihrer Kapazität, die Klimakrise durch Speicherung von Kohlenstoff abzumildern.**

Unsere Meere spielen eine große Rolle nicht nur für den Ausbau der Erneuerbaren Energien, sie sind als Lebensgrundlage, für den Erhalt der Artenvielfalt und die Ernährungssicherung sowie im Kampf gegen die Klimakrise unerlässlich. Die Natur in Nord- und Ostsee ist schon heute nachweislich in einem schlechten Zustand. Als Ausgleich zum steigenden Nutzungsdruck in den Meeren bedarf es einer enormen Steigerung der Anstrengung im Meeresschutz sowie einer drastischen Reduktion bestehender Belastungen, um europarechtliche Ziele im Gebiets-, Arten und Ökosystemschutz zu erreichen. **Der Ausbau der Windenergie auf See muss zwingend naturverträglich und außerhalb von Schutzgebieten erfolgen.**

Es ist essenziell, dass die Umsetzung der RED III bei der Offshore-Windenergie nicht zu einer Absenkung von Umweltstandards führt. Aus Sicht des WWF hat bei dem vorliegenden Gesetzesentwurf im Ergebnis keine ausreichende Abwägung stattgefunden, ob alle Vorgaben der RED III für Deutschland sinnvoll sind, um einen beschleunigten und naturverträglichen Ausbau zu gewährleisten. Der Entwurf befasst sich erst gar nicht mit der Abgrenzung zwischen den bestehenden Flächen und der Frage, ob eine neue Kategorie für den Offshore-Bereich überhaupt erforderlich und zielführend ist. Das aktuelle System ist bereits durch die zentrale Voruntersuchung auf Beschleunigung ausgelegt (§9 WindSeeG). Doppelprüfungen werden ausgeschlossen (u.a. §72 WindSeeG). **Mit dem Flächenentwicklungsplan (FEP) liegt auch bereits ein Instrument vor, das den Ausbau im Einklang mit den Zielen des WindSeeG sowohl zeitlich als auch räumlich verbindlich steuert.**

Der WWF weist darauf hin, dass nach derzeitigem Stand nicht davon auszugehen ist, dass durch die Ausweisung von Beschleunigungsflächen für die Offshore-Windkraft eine beschleunigende Wirkung hinsichtlich eines schnelleren Ausbaus erzielt wird. Nicht das Genehmigungsverfahren an sich, sondern vielmehr begrenzte Produktionskapazitäten in der Lieferkette der Offshore-Komponenten und der Ausbau der Infrastruktur (Häfen, Netzanbindungen, etc.) scheinen limitierende Faktoren zu sein. So verzögert sich die Inbetriebnahme der Windparks auf mindestens vier Flächen in der Nordsee (insg. ca. 6,5GW) aufgrund von Verzögerungen in der Fertigstellung der Offshore-Netzanbindungssysteme um bis zu zwei Jahre (vgl. FEP 2025). Verzögernd wirkt schließlich auch das uneinheitliche Auktionsdesign in den Ländern der Europäischen Union. Es bedarf hier eines gemeinsamen Ansatzes mit klarem Fokus auf qualitativen Kriterien, die den Ausbau in der notwendigen Geschwindigkeit sicherstellen^{1,2}.

¹ Agora Energiewende, NERA Economic Consulting (2024). Meer-Wind für Klimaneutralität. Herausforderungen und notwendige Maßnahmen beim Ausbau der Windenergie auf See in Deutschland und Europa. A-EW_333_Scoping_Offshore_Wind_WEB.pdf (agora-energiewende.de)

² 0049-24-vor (bundesrat.de)



Art. 15c Abs. 1 RED III spricht von der Pflicht, dass Mitgliedsstaaten „für eine oder mehrere Arten erneuerbarer Energiequellen Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energie ausweisen“ – bis die Ziele der EU für den Ausbau der Erneuerbaren Energien erreicht sind. Auch wenn die RED III weiter festlegt, dass die Behörden „ausreichend homogene Land-, Binnengewässer- und Meeresgebiete ausweisen“, ist es aber **nicht zwingend, dass dies auch für Offshore-Wind umgesetzt wird**, wenn – wie in Deutschland – das bestehende Regime bereits eine abgestufte Prüfung und verschiedenen Gebietskategorien vorsieht.

Hinzu kommt, dass die für die Zielerreichung 2030 der RED III benötigten Flächen inkl. deren Ausbaupfad und Netzanbindung bereits durch den Flächenentwicklungsplan 2023 festgelegt sind. **Die Festlegung von Beschleunigungsflächen leistet demnach keinen Beitrag mehr, um die Vorgabe zu erfüllen 2030 einen EU-weiten Erneuerbaren-Anteil von 42,5% zu erreichen.** Die in diesem Gesetzesentwurf vorgelegten Änderungen hinsichtlich Beschleunigungsflächen bedarf es daher nicht für die beschleunigte Zielerreichung. Demgegenüber setzen sie jedoch gleichzeitig Umweltstandards entgegen den Anforderungen der RED III und des WindSeeG deutlich herab und erhöhen rechtliche Unklarheiten. Dabei ist es essenziell, dass eine Umsetzung der RED III bei der Offshore-Windenergie nicht zu einer Absenkung von bestehenden Umweltstandards führt (s. auch Erwägungsgrund 31, Art. 15c Abs. 1, UAbs. 1b). Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt dies aus unserer Sicht nicht ausreichend sicher.

Der Gesetzesentwurf schießt an zahlreichen Stellen über die RED III hinaus – oder untererfüllt diese. Eine Absenkung der Schutzstandards manifestiert sich so für die Planungen der nächsten Jahrzehnte, ohne dabei die eigentlichen Hemmnisse eines beschleunigten Ausbaus der Windenergie auf See anzugehen.

Insbesondere

- fehlt eine technologieübergreifende Flächenpotentialanalyse als Basis für die europarechtskonforme Ausweisung von Beschleunigungsflächen,
- schießt der Gesetzesentwurf bei der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten über das intendierte Ziel der RED III hinaus,
- beschränkt der Entwurf die zu betrachtenden Umweltauswirkungen bzw. die Schutzgüter der Strategischen Umweltprüfung entgegen den europäischen und nationalen Vorgaben,
- werden „sensible Gebiete“ zu eng definiert und nicht planerisch geregelt,
- wird die zentrale Voruntersuchung als beschleunigendes Element im Verfahren geschwächt und
- werden Umweltstandards in der Plangenehmigung durch den Wegfall von Umweltprüfungen, die pauschale Vermutung der Einhaltung von Gebiets- und Artenschutz sowie die Aushebelung nationalrechtlicher Schutzanforderungen des BNatSchG drastisch herabgesetzt.

Der WWF beobachtet mit Sorge, dass hierdurch ein Rückschritt in Sachen Meereschutz formuliert wird, durch den Deutschland sowohl die Naturverträglichkeit als auch die Rechtssicherheit der Energiewende auf See gefährdet.

Nachfolgend nimmt der WWF Stellung zur BT-Drucksache 21/1491, mit der die Umsetzung der RED III in deutsches Recht im Bereich der Offshore-Windenergie angestrebt wird.

Wesentliche Kritikpunkte und Nachbesserungsbedarfe am Gesetzesentwurf

Nachfolgend werden einige Aspekte skizziert, die es aus Sicht des WWF bei der Umsetzung der RED III für die Offshore-Windenergie nachzuschärfen gilt, **um einen naturverträglichen Ausbau der Offshore-Windenergie nicht zu gefährden und sowohl die Rechtssicherheit als auch die Konformität mit den europäischen Vorgaben zu wahren.**

Flächenpotentialanalyse fehlt

Der WWF bemängelt, dass bislang die konkrete, auf alle Energieträger bezogene Flächenpotentialanalyse, die in Art. 15b RED zwingend vorgeben ist, fehlt, um sicherzustellen, dass der nationale Anteil an der EU-Zielvorgabe 42,5 % Erneuerbare Energien bis 2030 erreicht wird. Dies wäre die Basis für eine EU-rechtskonforme Ausweisung von Erneuerbaren-Energien-Gebieten und in einem zweiten Schritt eben auch Beschleunigungsflächen.

Die Pflicht aus Art 15b) RED III bezieht sich auf eine Erfassung, bei der „das inländische Potenzial und die verfügbaren Landflächen, unterirdischen Flächen, Meere oder Binnengewässer“ ermittelt wird und bei dem die Ziele für 2030 im Vordergrund stehen. Ausdrücklich können die Mitgliedstaaten „ihre bestehenden Raumordnungsdokumente oder -pläne nutzen oder auf ihnen aufbauen“ – aber die Erfassung ist für das gesamte Gebiet und Territorium des jeweiligen Mitgliedstaates zu leisten.

Warum die Flächenpotentialanalyse bislang nicht durchgeführt wurde, **obwohl doch gerade nur die Erforderlichkeit der Beschleunigung den Abbau von Verfahrensrecht und materiellen Schutzstandards erlauben kann, erschließt sich nicht und ist entsprechend nachzuholen.**

Überschießende Ausweisung von Beschleunigungsflächen setzt Umweltstandards drastisch herab (§ 5 Absatz 2b)

Wie oben bereits erwähnt, **ist aus Sicht des WWF nicht davon auszugehen, dass durch die Ausweisung von Beschleunigungsflächen für die Offshore-Windkraft eine beschleunigende Wirkung hinsichtlich eines schnelleren Ausbaus erzielt wird.** Durch die Fachplanung liegt bereits ein Instrument vor (FEP), das den Ausbau der Erneuerbaren auf See sowohl zeitlich als auch räumlich steuert. Der FEP ist erprobter Bestandteil des zentralen Ausschreibungsmodells nach WindSeeG, dazu gehören auch die staatliche Voruntersuchung und Eignungsprüfung von Flächen gem. §§ 9 ff. WindSeeG und die Ausschreibung für voruntersuchte Flächen gem. §§ 16 ff. WindSeeG. Beides dient bereits jetzt der Beschleunigung der Genehmigung und Realisierung der Anlagen.

Stattdessen ist die Ausweisung von Beschleunigungsflächen und der darin gültigen Verfahren in der im Gesetzesentwurf dargelegten Form mit einer eklatanten Herabsetzung des Schutzniveaus und Abkehr naturschutzrechtlicher Vorgaben verbunden. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass die Einhaltung dieser entscheidend sind, um eine angemessene Berücksichtigung des Naturschutzes beim Ausbau der Windenergie sowie Planungs- und Rechtssicherheit sicherzustellen. Dem angesichts des schlechten Zustands der Meere zwingend notwendigen Anspruch, dass der Ausbau der Windenergie unter Berücksichtigung des Naturschutzes erfolgen soll (vgl. §1 WindSeeG), wird dies in kleinster Weise gerecht.

An folgenden Stellen weicht der vorliegende Gesetzesentwurf aus Sicht des WWF bei der Ausweisung von Beschleunigungsflächen in überschießender Weise von den Europäischen Vorgaben ab und riskiert, dass der naturverträgliche Ausbau nicht gelingt:

1. Ausweisung von Beschleunigungsflächen schießt über das Ziel der RED III hinaus

Der Gesetzesentwurf legt in §5 Abs. 2b) fest: „Es müssen Beschleunigungsflächen festgelegt werden, die einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie (EU) 2018/2001 und der Ziele in § 1 Absatz 2 leisten.“ Daran sind aus unserer Sicht zwei Punkte kritikwürdig und bedürfen einer Nachschärfung. Zum einen erweitert diese Formulierung das zentrale Ziel, welches durch Beschleunigungsgebiete erreicht werden soll über die EU-Richtlinie 2018/2001 hinaus auf die nationalen Ausbauziele von 70GW bis 2045. Dies geht weit über eine 1:1 Umsetzung der RED III hinaus und hebt damit den Grundgedanken der Richtlinie aus. Zum anderen weicht der Text des Gesetzesentwurfes vom Inhalt des Richtlinientextes ab, wonach Beschleunigungsflächen „ausreichend“ sein müssen

³ WWF, Verheyen (2024). Windenergie auf See vor dem Schutz der Meeresumwelt? Wie das Schutzniveau erhalten und verbessert werden kann: Lösungsoptionen und Auswege. <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Pr%C3%A4final-REDIII-Rechtsgutachten-Verheyen.pdf> HINWEIS: Aufgrund der großen Überschneidungen der Kabinettsbeschlüsse der Jahre 2024 und 2025, sind große Teile des Gutachtens weiterhin gültig.

(Art. 15c Abs. 1 a). Gemeint ist dabei als Bezugspunkt der nationale Beitrag zum 42,5% Ziel nach Art. 3 Abs. 1 RED III (vgl. Erwägungsgrund 32 RED III). Zu bedenken ist auch, dass dieses Ziel über alle Technologien und nicht nur durch die Offshore-Windenergie erreicht werden muss. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer Flächenpotentialanalyse (s.o.).

Beides sorgt dafür, **dass die Zielerfüllung der RED nicht mehr Maßstab für die Ausweisung von Beschleunigungsflächen ist und die Gefahr besteht, dass hier überschießend mehr Flächen mit abgesenktem Schutzniveau ausgewiesen werden**, als zum einen durch den Richtliniengeber intendiert und zum anderen für die rechtskonforme Umsetzung geboten ist. §5 Absatz 2b Satz 2 müsste entsprechend heißen: *„Es müssen ausreichend Beschleunigungsflächen festgelegt werden, die einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie (EU) 2018/2001 leisten.“*

Das BSH könnte gesetzgeberisch aufgefordert werden, dass nur bei Notwendigkeit im Hinblick auf das Erreichen der Ziele der RED III Flächen als Beschleunigungsgebiete ausgewiesen werden. **Keine (weiteren) Beschleunigungsflächen für die Offshore-Windenergie auszuweisen und auf entsprechende Änderungen im WindSeeG zu verzichten, wäre demzufolge auch EU-rechtlich zu verargumentieren und liegt im Ermessensspielraum des deutschen Gesetzgebers.** Es wäre darüber hinaus die einfachste Variante, um sicherzustellen, dass Umweltstandards- und -prüfungen wie die UVP und artenschutzrechtliche Prüfung für diese Projekte erhalten bleiben und somit eine technologiedifferenzierte Betrachtungsweise im Einklang mit Erwägungsgrund 31 der RED III Anwendung findet.

2. Sperrwirkung für neue Beschleunigungsgebiete ist nicht europarechtskonform (§ 5 Abs. 2b)

Eine Beschleunigungsfläche kann laut RED III nur dann festgelegt werden, wenn dort *„durch die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen“* zu erwarten sind. **Der Gesetzesentwurf beschränkt die zu betrachtenden Umweltauswirkungen und definiert diese abweichend von den Regelungen des Gesetzes über die UVP.** Nach dem vorliegenden Entwurf sollen nur Auswirkungen betrachtet werden, die die Erhaltungsziele von Natura2000-Gebieten und besonders geschützte Arten beeinträchtigen. Dies ist den europäischen Vorgaben nicht zu entnehmen. Dies führt zu einer **unzulässigen Einschränkung des Prüfungsprogramms der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und ist damit nicht europarechtskonform.** Damit wird fingiert, dass Umweltauswirkungen außerhalb des nach FFH-Richtlinie etablierten Schutzregimes nicht relevant sind. Es wird auch abgewichen vom bestehenden § 69 Abs. 3 S. 1 WindSeeG, wonach Voraussetzung für die Plangenehmigung für ein Vorhaben ist, dass (allgemein) die Meeresumwelt nicht gefährdet wird. In Anbetracht der Tatsache, dass die Offshore-Windkraft vielfältige Auswirkungen auch auf eine Reihe von Schutzgütern hat, die nicht durch Natura2000 geschützt sind, ist dies nicht nur rechtlich äußerst problematisch, sondern auch für die Ökologie der Nordsee fatal. Darüber hinaus führt diese Einschränkung zu einer Nichtvollziehbarkeit der Ausgleichspflicht auch bei Vorhaben in Beschleunigungsflächen und ebenso zu einem Mangel an Rahmendaten für die wirksamen Minderungsmaßnahmen nach Art. 15c Abs. 1b RED III.

Bei der Aufstellung des FEP ist grundsätzlich eine SUP durchzuführen (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 1 iVm. Anlage 5 Nr. 1.17 UVPG). Diese ermittelt nach ihrem Sinn und Zweck vor allem öffentliche Belange, die für und gegen die konkreten Nutzungsausweisungen sprechen. Die SUP zum FEP hat danach alle Schutzgüter des UVPG zu betrachten, während man sich nun bei Beschleunigungsflächen laut Gesetzesentwurf auf die FFH-Regimeanforderungen beschränken will. Das widerspricht auch Art. 15c Abs. 2 RED III wonach *„[...] Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energie ... vor ihrer Annahme einer Umweltprüfung gemäß der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (5)* unterzogen“* (werden).

Zusätzlich wird in Umsetzung von Art. 15c Abs. 1a im Gesetzesentwurf eine **Vermutungsregel** definiert, wodurch sich die Beweislast umdreht: *„Die Errichtung und der*

Betrieb von Windenergieanlagen auf See hat voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen, soweit eine Beschleunigungsfläche“ nicht in einem sensiblen Gebiet, einem Natura2000- oder Meeresschutzgebiet (inkl. Puffer), einem Vogelzugkorridor oder in der Ostsee liegt. Das ist nach der SUP-Richtlinie jedoch dem Ergebnis der SUP zu überlassen. Nach Vorlage aller Unterlagen und öffentlicher Beteiligung nimmt diese Bewertung die zuständige Behörde vor – hier: das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH).

3. Sensible Gebiete werden nicht planerisch geregelt und zu eng definiert

Das klare Ziel der RED ist es, sensible Gebiete grundsätzlich als Beschleunigungsgebiete auszuschließen. Letztlich vermutet der EU-Gesetzgeber dort erhebliche Umweltauswirkungen bei Nutzung von erneuerbaren Energieanlagen. „Sensible Gebiete“ sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abstrakt im deutschen Recht (etwa im Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG) oder in Planwerken geregelt. **Ihre Festlegung ist aber eine Voraussetzung dafür, dass Beschleunigungsgebiete europarechtskonform ausgewiesen werden können.** Tatsächlich gibt es bisher keine planerische Grundlage für die richtlinienkonforme Ausfüllung des Tatbestands des Art. 15c Abs. 1 ii) RED.

Im Gesetzesentwurf sind die **sensiblen Gebiete** als Vorranggebiet Seetaucher und Vorbehaltsgebiet Schweinswale **zu eng und nicht dynamisch definiert**. Die Einschränkung auf einzelne Arten trifft die RED III nicht, und bezieht sich vielmehr auf Gebiete, in denen u.a. nach einer Sensitivitätsanalyse nachweislich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Ob das hier gewählte Vorgehen tatsächlich sensible Lebensräume unter Anwendung der SUP-Kriterien abschließend schützt, muss bezweifelt werden. Das zeigt schon die Tatsache, dass die Kriterien für die Festlegung von Vorbehalts- und Vorranggebieten nach dem Raumordnungsgesetz einen anderen Blickwinkel haben als die Aufnahme sensibler Gebiete in der RED⁴.

Eine Sensitivitätsanalyse (vgl. Art 15c Abs 1a RED III) muss ggf. auch zu neuen Gebieten führen können, eine abschließende Definition wie im Gesetzesentwurf steht im Widerspruch zu den europäischen Vorgaben. Zwar sollen laut Gesetzesentwurf weitere sensible Gebiete definiert werden können, doch es wird hierfür weder ein Verfahren oder ein Zeitpunkt festgelegt, noch definiert, an welcher Stelle diese neuen Gebiete rechtsverbindlich festgeschrieben werden sollen. Dies gilt es zwingend nachzuholen, um diese Möglichkeit nicht ins Leere laufen zu lassen.

Auch wenn das BSH erhebliche Kompetenzen aufgebaut hat, muss angesichts der Bedeutung der Nutzung der Meeresflächen **das Bundesamt für Naturschutz in seiner Rolle bei der Verfahrensbegleitung mindestens durch ein Einvernehmen gestärkt** werden, um die Interessen des Arten- und Habitatschutzes sowie des Ökosystemschutzes beim Ausbau der Offshore-Windenergie stärker einzubringen. Eine Einschränkung der Beteiligung über das WindSeeG würde zudem die Fehlerfreiheit der Verfahren gefährden. Das BfN verfügt bspw. über neuere Erkenntnisse aus einem aktuellen Forschungsprojekt, welches Sensitivitätskarten von unterschiedlichen Schutzgütern hinsichtlich Offshore-Windparks erstellt und somit einen wesentlichen Beitrag zur Definition von sensiblen Gebieten leisten kann.

Absenken des Schutzniveaus ohne Not durch §8a WindSeeG

Der Gesetzgeber hat trotz Fehlens der durch die RED III vorgegebenen Flächenpotentialanalyse mit Änderungen im Solarpaket im Mai 2024 bereits (fast) alle Flächen des Flächenentwicklungsplans 2023 als Beschleunigungsflächen ausgewiesen, also den Artikeln 15c und 16a RED unterworfen.

Dies verkennt den Ermessensspielraum, den die RED III bietet. Nach RED können bestehende Gebiete zu Beschleunigungsgebieten erklärt werden, müssen es aber nicht. Es geht dem EU-

⁴ Die RED will durch die Ausschlusskriterien gewährleisten, dass Beschleunigungsflächen nur dort ausgewiesen werden, wo erhebliche Umweltauswirkungen (auch kumulativ) durch Anlagen auszuschließen sind. Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete nach deutscher Raumordnungslogik sollen aber andere Nutzungen in dem Gebiet selbst festlegen (ggf. unter weiteren Bedingungen), ausschließen (hier also: freihalten) bzw. diesen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen ein besonderes Gewicht beimessen.



Recht an dieser Stelle um einen Beitrag zur Zielerreichung 2030, welcher durch den FEP bereits auch ohne Beschleunigungsgebiete erfüllt wäre. Da bereits der FEP 2023 eine voraussichtliche Gesamtleistung von ca. 36,5 GW sichert, schießt § 8a über die Zielerreichung für 2030 hinaus.

Zudem liegen innerhalb der durch §8a WindSeeG umgewandelten Beschleunigungsgebiete auch Flächen, die nach dem Gesetzesentwurf als „sensible Gebiete“ – und damit als Ausschlussgebiete – gelten. Erhebliche Umweltauswirkungen entfalten hier somit keine Sperrwirkung, die UVP und Artenschutzprüfung entfällt großflächig. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung war alleinig nur auf Ebene des FEP möglich, zu einem Zeitpunkt, als noch nicht abzusehen war, dass die flächenscharfen Umweltprüfungen durch die Umwandlung der Flächen entfällt. Es müssen zudem auch keine wirksamen Minderungsmaßnahmen auf Ebene festgelegt werden. Das entspricht wegen der damit verbundenen weiteren Absenkung von Schutzstandards nicht dem Erwägungsgrund 31 der RED III.

Im Rahmen einer aus unserer Sicht zwingend notwendigen Überarbeitung des §8a WindSeeG wäre es daher notwendig, **die Sperrwirkung für sensible Gebiete und andere naturschuttfachlich relevante Ausschlussgebiete scharf zu stellen, wie es die RED III vorsieht.** Sinnvoll und auch ausreichend im Sinne der RED wäre es, **nur Flächen, die im FEP ausgewiesen und bereits zentral voruntersucht wurden, zu Beschleunigungsgebieten zu erklären** (s. auch folgenden Absatz). Denn die Umwandlung der Bestandsgebiete in Beschleunigungsflächen ist aufgrund der zu dem Zeitpunkt noch fehlenden Definition von Beschleunigungsflächen nicht RED III-konform.

Schwächung der zentralen Voruntersuchung als beschleunigendes Instrument (§2 Absatz 2, § 9 Absatz 1, §66)

Durch die Änderung des §9 Abs 1 beziehen sich Ziel und Zweck der zentralen Voruntersuchung nur noch auf Gebiete außerhalb von Beschleunigungsflächen. Es lässt sich daraus folgern, dass in Beschleunigungsflächen keine zentrale Voruntersuchung stattfinden kann. Dadurch wird die zentrale Voruntersuchung als beschleunigendes Instrument - auf diesen Flächen sollen bspw. **Genehmigungen innerhalb von zwölf Monaten erfolgen, was einer kürzeren Frist entspricht, als es die RED III vorgibt** - in unnötiger Weise geschwächt.

In Kombination mit dem geplanten Entfall der hälftigen Aufteilung der Ausschreibung auf zentral voruntersuchte bzw. nicht zentral-voruntersuchte Flächen in § 2a Abs. 2 WindSeeG-E entsteht das Risiko, dass in weniger Fällen zentral voruntersucht wird und in mehr Fällen die UVP sowie die Artenschutzprüfung entfallen. Damit finden im Verfahren auf diesen Flächen keine flächenspezifischen, zeitlich näher an der Projektverwirklichung gelegenen Datenerhebungen mehr statt, welche essenzielle Bausteine für einen naturverträglichen und rechtssicheren Ausbau der Windenergie auf See sind. Da auch durch die Änderung in §66 WindSeeG-E Projekte in Beschleunigungsgebieten lediglich eine Plangenehmigung bedürfen, kritisiert der WWF die damit verbundene Absenkung von Umweltstandards und die Einschränkung von Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit.

Aufgrund ihrer Prüftiefe wäre es, wenn überhaupt, zu verargumentieren nur auf Bestandsflächen, die bereits eine zentrale Voruntersuchung durchlaufen haben, Beschleunigungsflächen zu etablieren, wie auch ein WWF-Rechtsgutachten aus dem Jahr 2024 zum damaligen Kabinettsentwurf schlussfolgerte, welcher die wortgleiche Formulierung enthielt.⁵

Abbau von Umweltstandards in der Plangenehmigung (§70a)

Das in den Beschleunigungsflächen vorgesehene Verfahren zur Plangenehmigung stellt aus Sicht des WWF eine massive Abkehr von Umweltstandards beim Ausbau der Offshore-Windenergie dar. Der Gesetzesentwurf weicht an einigen Stellen europarechtswidrig von den Vorgaben der RED III ab. Er fügt für die Genehmigungsebene den neuen § 70a WindSeeG ein („Plangenehmigung für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See auf Beschleunigungsflächen“) um Art. 16a RED III umzusetzen. Nach § 70a ist eine UVP, eine artenschutzrechtliche sowie eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht durchzuführen.

⁵ WWF, Verheyen (2024). Windenergie auf See vor dem Schutz der Meeresumwelt? Wie das Schutzniveau erhalten und verbessert werden kann: Lösungsoptionen und Auswege. <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Pr%C3%A4final-REDIII-Rechtsgutachten-Verheyen.pdf>



Folgende Punkte sind mit Blick auf das Genehmigungsverfahren aus Sicht des WWF besonders kritisch zu betrachten und bedürfen einer Anpassung:

1. Entfall der UVP-, FFH- und artenschutzrechtlichen Prüfung

Die Änderung regelt, wie vormals die Notfallverordnung, den Entfall der UVP, sowie der FFH- und artenschutzrechtlichen Prüfung bei Projekten innerhalb von Beschleunigungsflächen. Es ist ein gefährlicher Trugschluss, dass angenommen wird, durch den Wegfall der seit Jahren etablierten Prüfung der Umweltverträglichkeit und des Artenschutzrechtes könne in der Praxis eine Beschleunigung beim Ausbau der Offshore-Windkraft erzielt werden. Der aktuell gültige Flächenentwicklungsplan definiert einen verbindlichen und ambitionierten Fahrplan für die Windenergie auf See im Einklang mit den Ausbauzielen des WindSeeG. Die Umweltprüfungen gliedern sich problemlos in diese Zeitplanung ein, ohne die rechtzeitige Inbetriebnahme der Offshore-Windparks zu gefährden. Nur die UVP erlaubt eine vorausschauende kumulative Folgenabschätzung und ist daher für einen naturverträglichen Ausbau zwingend. Sie schafft Rechtssicherheit und ist damit auch eine unerlässliche Grundlage für Investitionsentscheidungen in Offshore-Windparks. Bereits 2024 hat sich der WWF zusammen mit anderen Umweltverbänden und Offshore-Betreibern für den Erhalt von Umweltstandards beim Offshore-Wind-Ausbau ausgesprochen⁶.

Die Qualität des Genehmigungsverfahrens durch das sogenannte zentrale Modell mit flächenscharfen Prüfungen der Umweltverträglichkeit zur Planfeststellung und transparenter Beteiligung der Öffentlichkeit ist bei den Bemühungen zur Verkürzung der Verfahrensdauer weiterhin zu gewährleisten. Wie das Fachrecht zudem ohne die sonst im Zuge der UVP ermittelten Daten geprüft werden soll, ist unklar. Wir sprechen uns nachdrücklich für eine standortspezifische Erhebung von (Basis)Daten aus, da nur so eine angemessene Ermittlung, Überprüfung und Bewertung der Auswirkungen der Offshore-Windkraft über die Lebensdauer des Parks gewährleistet werden kann und eine Grundlage für die Festsetzung wirksamer Minderungsmaßnahmen gegeben ist. Zumal nach Art. 16a Abs. 4 UAbs. 2, Projekte nur dann von der FFH-Verträglichkeitsprüfung ausgenommen sind, wenn diese *„den gemäß Artikel 15c Absatz 1 Buchstabe b dieser Richtlinie festgelegten Regeln und Maßnahmen entsprechen.“* Eine Datenerhebung könnte im Rahmen einer spezifischen Prüfung jeder Beschleunigungsfläche durchgeführt werden, welche sich an Art. 5 Abs. 1 SUP-RL orientiert.

Der Entfall der artenschutzrechtlichen Prüfung nach Abs. 2 Nr. 3 ist zudem in der RED III nicht vorgesehen. Im Gegenteil, die EU-Kommission beschreibt in einem entsprechenden Bericht, dass die Ausnahme von der artenschutzrechtlichen Prüfung in der RED III nicht für Anlagen der erneuerbaren Energien gelten soll⁷. Insofern wird der Artenschutz in überschießender und nicht hinnehmbarer Weise herabgesetzt (insbesondere auch im Zusammenspiel mit Absatz 6, s. Ausführungen weiter unten). Auch hier wird fälschlicherweise erneut eine „Vermutungsregel“ der Richtlinie missinterpretiert und erklärt, dass die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Vorschriften (§§ 34 und 44 BNatSchG) „gewährleistet“ ist, wenn die Minderungsmaßnahmen durchgeführt werden. Diese Vermutungsregel kehrt die Beweislast um. Auch wenn die UVP in Beschleunigungsgebieten zwingend entfallen müsste, könnten die Ergebnisse der artenschutzrechtlichen Prüfung die Rechtssicherheit auch als Basis für Minderungsmaßnahmen erhöhen.

Es wurde öffentlich auch von den Betreibern gefordert, die UVP beizubehalten. Das könnte den Mitgliedstaaten ohnehin im Rahmen der sog. Schutzverstärkung möglich sein, Art. 193 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Dieser regelt, dass auf Grundlage von Artikel 192 AEUV getroffene Schutzmaßnahmen die Mitgliedstaaten nicht hindern, darüber hinaus gehende Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Es besteht dann für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die

⁶ Schulterschluss für Offshore-Windenergie: Unternehmen und Umwelt-NGOs fordern ... | Presseportal, <https://www.presseportal.de/pm/6347/5722352>

⁷ 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, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16162-2023-INIT/en/pdf>.

Sperrwirkung des Sekundärrechts (hier: einer Richtlinie) zu durchbrechen. Sie haben Spielraum, auf der nationalen Ebene „nach oben“ von den Vorgaben des Unionsrechts abzuweichen, sofern dies nicht die Ziele des jeweiligen Unionsrechtsaktes vereitelt.

Der Erhalt der UVP ist also in neuen Beschleunigungsgebieten rechtlich nicht verpflichtend möglich, in Bestandsgebieten scheint dies streitig. Freiwillig kann aber eine UVP beantragt werden im verfahrensrechtlichen Schritt des Screenings als „optionale UVP“, wenngleich dies bereits eine Absenkung des Schutzstandards darstellt. Dazu muss der Antragssteller bei Antragstellung lediglich selbst davon ausgehen, dass sein Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen auslöst.

In § 70a Abs. 3 WindSeeG neu wäre zum Überprüfungsverfahren zu ergänzen: *„Er (der Träger des Vorhabens) kann im Antrag selbst verbindlich angeben, dass durch das Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen verursacht werden.“* Wird dann §70a Abs. 4 europarechtkonform geändert, wird automatisch eine standortbezogene UVP durchgeführt. Hierdurch könnten auch die durch die Betreiber befürchteten Datenverfügbarkeitsprobleme gelöst werden, die sich auf die Minderungsmaßnahmen niederschlagen.

2. Pauschale Vermutung der Einhaltung von Gebiets- und Artenschutz

Die Gesetzesmäßigkeit für die Formulierungen in § 70a wird in Absatz 2 angeordnet: *„Mit Durchführung der Maßnahmen, einschließlich Maßnahmen nach Regeln, aus dem Flächenentwicklungsplan nach § 5 Absatz 2c Satz 1 oder vom Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie nach Absatz 4 angeordneten Maßnahmen ist die Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes gewährleistet. Absatz 3 bleibt unberührt.“* Diese Regelung ist schon aus mehreren Gründen fehlerhaft und damit europarechtswidrig. Zum einen, weil die Maßnahmen nach § 5 Abs. 2c auf das FFH-Regime beschränkt bleiben. Zum anderen, weil die durch die Richtlinie in Art. 15c Abs. 1 UAbs. 3 RED III formulierte **Vermutungsregel, dass bei Durchführung der geeigneten Minderungsmaßnahmen davon ausgegangen wird, dass ein Projekt nicht gegen die Vorschriften des Gebiets- und Artenschutzes sowie des Meeresgewässerschutzes verstößt, unzulässigerweise zu einer Regel hochgestuft** wird. Diese Regelung geht über den durch die RED III gewährten Umsetzungsspielraum hinaus. Der Gesetzesentwurf legt durch die Formulierung *„ist gewährleistet“* fest, dass ein Verstoß nicht vorliegt. Im Gegensatz dazu sagt die RED III in Art. 15c vielmehr, dass Minderungsmaßnahmen durchgeführt werden müssen, damit *„keine Verschlechterung eintritt und ein guter ökologischer Zustand erreicht wird“*. Somit ist das Ziel klar ausgegeben, dass die Minderungsmaßnahmen auch zur Zielerreichung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sowie des Gebiets- und Artenschutzes beitragen sollen und nicht von dieser pauschal „freigestellt“ sind. **Aus Sicht des WWF wäre dies eine nicht hinnehmbare Ausnahme von europarechtlichen Vorgaben für einen einzelnen Sektor.** § 70a Abs. 2 S. 3 des Entwurfes ist daher dahingehend zu ändern, dass *„ist gewährleistet“* durch *„wird vermutet“* ersetzt werden muss.

3. Allgemeine Ausnahme von UVP-Pflicht auch nach negativem Überprüfungsverfahren

Der Gesetzesentwurf kehrt im § 70a Abs. 4 das Ausnahme-Regel-Verhältnis um und ermöglicht selbst bei negativem Ergebnis des Überprüfungsverfahrens eine Ausnahme von der UVP. In der RED III ist jedoch vorgegeben, dass *„solche Projekte im Bereich der erneuerbaren Energie [...] einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß der Richtlinie 2011/92/EU und gegebenenfalls einer Prüfung gemäß der Richtlinie 92/43/EWG unterzogen [werden]“*. Diese Regelung widerspricht in ihrer Pauschalität den Vorgaben der RED III. Art. 16a Abs. 5 UAbs. 2 RED III sieht vor, dass bei Entdeckung von höchstwahrscheinlichen, erheblichen, unvorhergesehenen Umweltauswirkungen im Rahmen des Screenings *„unter begründeten Umständen“*, Windenergieprojekte von einer UVP abweichend von Art. 16a Abs. 5 UAbs. 1 RED III ausgenommen werden dürfen. Diese Formulierung legt zwei Dinge fest: **Zum einen bedarf es einer Begründung, warum eine UVP entfallen soll, zum anderen können lediglich „Projekte“ ausgenommen werden.** Die Richtlinie sieht diese Ausnahme daher nur in Einzelfällen vor. Es ist stattdessen durch den Gesetzgeber in jedem Einzelfall darzulegen, weshalb das Bedürfnis nach einem vermeintlich beschleunigten Ausbau durch den Wegfall der UVP gegeben ist. Daher erachtet der WWF den **§ 70a in der vorgelegten Fassung**

als nicht europarechtskonform. Demnach wäre § 70a Abs. 4, 5 WindSeeG vielmehr als Ausnahmetatbestand zu formulieren, welcher nur nach einer vorherigen Prüfung und Begründung durch die Genehmigungsbehörde greift.

Als kritisch erachten wir zudem, dass Ausgleichsmaßnahmen nur als verhältnismäßig angesehen werden, wenn sie „den Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung nicht wesentlich verzögern“. Somit unterliegt der Schutz der Meeresnatur einer technischen und wirtschaftlichen Opportunität, statt ökologischer Notwendigkeit. Sowohl bei der Gebietsausweisung als auch mit Blick auf die Anordnung von Minderungsmaßnahmen spielt die Datenlage eine entscheidende Rolle. Diese ist vielfach jedoch lückenhaft, so dass es schnell zu einer Ausgleichszahlung kommt, ohne dass wirklich sichergestellt ist, dass „keine Verschlechterung“ bzw. ein „guter ökologischer Zustand“ eintritt, wie es die RED III eigentlich vorsieht. **Die Feststellung des Verstoßes gegen ein artenschutzrechtliches Verbot kann demnach nicht mehr zur Versagung der Genehmigung führen, sondern führt – bei Nicht-Verfügbarkeit von Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen – direkt zur Ausgleichszahlung.**

4. Fiktion der Einhaltung von § 44 Abs. 1 während der Bauphase

§ 70a Absatz 6 senkt Umweltstandards für Projekte in Beschleunigungsgebieten ab – nicht nur durch Verzicht auf Umweltprüfungen, sondern auch durch Ausschluss von Sanktionen, Strafbarkeit und Genehmigungspflichten, selbst wenn tatsächlich besonders geschützte Tier- und Pflanzenarten verletzt, getötet oder z.B. während der Fortpflanzungszeit erheblich gestört werden. **Der Absatz fingiert, dass die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Vorschriften nach §44 Abs. 1 BNatschG auch während der Bauphase gewährleistet ist, wenn Minderungs- oder Ausgleichsmaßnahmen sowie der finanzielle Ausgleich geleistet wurden.** In der Gesetzesbegründung heißt es selbst: „Dies soll sicherstellen, dass die ausführenden Personen keinen straf- oder ordnungswidrigkeitsrechtlichen Risiken ausgesetzt sind, die sich aus dem Auffinden bestimmter Tier- und Pflanzenarten in der Bauphase ergeben.“ Dies ist eine nicht hinnehmbare Abschwächung des materiellen Umweltrechts, vor allem auch deshalb, da insbesondere in der Bauphase von Offshore-Windparks vielfältige Auswirkungen auf marine Arten zu befürchten sind. Zudem wird eine Ausgleichszahlung wohl kaum in der Lage sein, das im BNatSchG festgeschriebene Tötungs-, Verletzungs- und Störungsverbot von besonders geschützten Arten umzusetzen. Für besonders geschützte wildlebende Tiere und Pflanzen, deren Vorkommen zum Zeitpunkt der Genehmigung nicht bekannt war, sind Minderungsmaßnahmen zu ergreifen „soweit dies ohne zeitliche Verzögerung möglich ist“⁸. Der Schutz dieser Arten wird damit auch hier an technische und wirtschaftliche Opportunität gebunden, statt an die ökologische Notwendigkeit.

Zusätzlich zur Fiktion der Einhaltung artenschutzrechtlicher Vorschriften nach §44 Abs. 1 BNatschG wird geregelt, dass keine Ausnahme für das Verletzen dieser Vorschrift nach § 45 Abs. 7 BNatSchG erforderlich ist. Es wird zudem fingiert, dass keine Schädigung nach § 19 BNatschG (Naturhaushalt, Landschaftsbild) vorliegt, was wiederum auch Kompensationspflichten betreffen kann. Somit wird letztendlich jegliche Klagemöglichkeit bei Verstößen abgeräumt.

Im Gesamtbild hebt der Absatz 6 den gesetzlichen Artenschutz aus, mit dem Ergebnis, für Vorhabenträger umfassende rechtliche Beinfreiheit zu schaffen. **Selbst tatsächliche Beeinträchtigungen von durch das BNatSchG geschützten Arten führen nicht mehr zu Konsequenzen, der Schutzanspruch wird außer Kraft gesetzt.** Dies ist besonders kritisch, da durch den in §70a Absatz 2 skizzierten Wegfall der UVP, der FFH-VP sowie der artenschutzrechtlichen Prüfung lediglich eine Strategische Umweltprüfung auf Ebene des FEP stattfindet – in der Praxis oftmals viele Jahre vor Realisierung des Windparks. Somit ist anzunehmen, dass der in Absatz 6 geschilderte Fall, dass Vorkommen wildlebender Tiere und Pflanzen der besonders geschützten Arten zum Zeitpunkt der Genehmigung nicht bekannt waren und keine entsprechenden Nebenbestimmungen erlassen werden konnten, öfter auftreten wird, da frühere Prüfmöglichkeiten im Verfahren abgeräumt wurden. Da auch Minderungsmaßnahmen durch die

8 S. Begründung zu § 70a Abs. 6 des vorliegenden Gesetzesentwurfs: „Damit scheiden von vornherein alle Maßnahmen aus, die aufgrund ihrer Natur nicht innerhalb weniger Tage umsetzbar sind.“



Betreiber nur dann zu ergreifen sind, wenn diese verhältnismäßig und ohne Verzögerung von wenigen Tagen möglich sind, wird ein Bekanntwerden bisher unentdeckter Arten auch im Hinblick auf eine Minimierung von Auswirkungen folgenlos bleiben.

Um während der Bauphase Unsicherheiten über neu auftretende geschützte Tiere und Pflanzen vorzubeugen, wären in erster Linie gründliche Untersuchungen und Umweltprüfungen das geeignete Mittel, deren erfolgreicher Abschluss wiederum Rechts- und Planungssicherheit – auch und vor allem hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Schallschutzmaßnahmen – für die Vorhabenträger mit sich bringt, ohne die Umweltstandards zu senken (wie auch sonst soll ggf. entdeckt werden, dass sich nach einer Genehmigung geschützte Arten im Gebiet aufhalten?).

Die Tatsache, dass der Gesetzgeber in Folge der Etablierung von Beschleunigungsflächen in § 70a Absatz 6 derart weitreichende Folgeregelungen definieren muss, zeigt, dass der Entfall der UVP und artenschutzrechtlichen Prüfung auch mit einer geringeren Rechtssicherheit für Betreiber einhergeht. An dieser Stelle sei noch einmal ausdrücklich erwähnt, dass ein Entfall der artenschutzrechtlichen Prüfung durch die RED III nicht vorgesehen ist und somit der Gesetzgeber an dieser Stelle mit weitreichenden Folgen für die Meeresnatur klar über die europäischen Vorgaben hinausschießt.

Kontakt

WWF Deutschland | Reinhardtstr. 18 | 10117 Berlin
Lobbyregister-Nr.: R001579