



# Stellungnahme des WWF Deutschland (17.3.2022)

## Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetzes und anderer Vorschriften (WindSeeG)

### Einleitung

Das Erreichen von Netto-Null-Emissionen im Stromsektor bis 2035 bildet das Fundament des nationalen Klimaschutzbeitrags, den Deutschland mit Blick auf die Ratifizierung des Pariser Klimaabkommens zu leisten hat. Der Ausbau der Windenergie auf See ist dazu entscheidend. Die im Entwurf vorgelegten Änderungen des Windenergie-auf-See-Gesetzes (WindSeeG) sind geeignet, um die erforderliche Beschleunigung im Sinne der klimapolitischen Ziele umzusetzen. Zu den gesetzlichen Möglichkeiten kommt auch die zunehmende wirtschaftliche Dynamik hinzu, welche den Ausbau ebenfalls entsprechend vorantreibt. Zusätzlich begründet sich die Notwendigkeit eines starken Ausbaus auch angesichts der energiepolitischen Zeitenwende, die durch den Krieg in der Ukraine eingeleitet wurde und die folgenschwere Abhängigkeit Deutschlands von fossilen Energieträgern offengelegt hat.

Doch parallel zur Klimakrise erleben wir die Biodiversitätskrise. Sie sind zwei Seiten der gleichen Medaille und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Unsere Meere spielen eine große Rolle für den Ausbau der Erneuerbaren Energien. Zugleich ist der Zustand der Natur dort schon heute sehr schlecht.

Wir stellen deshalb die Aussage "**Offshore-Wind mit Natur**" in den Vordergrund unserer Stellungnahme. Der Ausbau der Windenergie auf See muss naturverträglich erfolgen. Zu der notwendigen Transformation des Energiesystems werden wir beitragen; dabei jedoch mit besonderer Achtsamkeit stets die Rechte des Schwächeren – der Natur – vertreten. Maßgeblich ist das 1,5 Grad-Ziel, zu dem auch die Reduzierung des Energieverbrauchs beitragen muss. Klima- und Naturschutz - auch die im Rahmen der Meeresoffensive der Bundesregierung zu verfassende Meeresstrategie - müssen für die Meere gemeinsam entwickelt werden.

### Leitkriterien für den naturverträglichen Ausbau der Windenergie auf See

Für die Entwicklung der Offshore-Windenergie sind für den WWF daher die folgenden fünf Eckpunkte entscheidende Leitkriterien:

1. Ein **starker Ausbau** der Offshore-Windenergie ist erforderlich. Hohe Ausbauziele sind für die Natur verantwortbar dann zu erreichen, wenn die folgenden Punkte 2 bis 5 umgesetzt werden.
2. **Schutzgebiete** auf dem Meer werden nicht bebaut. Die Qualität der Schutzgebiete wird dadurch verbessert, dass 50 Prozent ihrer Fläche nicht genutzt wird.

3. Die **Eingriffe** durch Bau und Betrieb von Offshore-Windparks werden auf hohem Anspruchsniveau **begrenzt bzw. verringert** (vor allem durch Maßnahmen wie Schallschutz bei den Rammungen, Schutz des Vogelzuges auch durch lokale Abschaltungen bei Massenzug und geringstmögliche Beleuchtung, schonende Gründung, Bündelung der Netzanschlüsse zur Begrenzung von Schäden im Wattenmeer, schonende Bau-, Wartungs- und Serviceverkehre, keine Erweiterung von Hafenfleichen in Naturräume).
4. Es gibt eine **starke Kompensation**. Dies bedeutet, dass ein realer Ausgleich für den Bau von Windparks, Konvertern und Kabeln zu Gunsten der Natur erfolgen muss. Angesichts der sehr großen Dimension des Eingriffs sind hierfür neben den Mitteln aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auch erhebliche zusätzliche Mittel erforderlich. Dabei müssen unsere Meeresgewässer räumlich übergreifend berücksichtigt werden, also neben der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) auch das Küstenmeer und die Inneren Gewässer – u.a. das Wattenmeer – einschließen. Die Maßnahmen müssen auch inhaltlich breit aufgestellt sein, die wichtigsten sind:  
Renaturierung von Arten und Habitaten innerhalb sowie außerhalb der Schutzgebiete, Unterstützung der Fischerei für Fanggebietseinschränkungen und mehr Nachhaltigkeit, Räumung von alter Weltkriegsmunition, mehr Nachhaltigkeit durch weniger Lärm und Geschwindigkeit sowie mehr Klimaschutz bei der Schifffahrt, Stilllegung fossiler Energiegewinnung sowie Stützung der Ökosystemleistung des Meeres als Kohlenstoffsenke.
5. Begleitung des Ausbaus der Windenergie durch **Forschung & Monitoring** mit offen verfügbaren Daten und dem Anspruch, den Ausbau mit neuen Erkenntnissen zu begleiten – technologisch und ökologisch.

Im Folgenden weist die Stellungnahme zunächst auf die konkreten Abschnitte bzw. Paragraphen hin, in denen aus Sicht des WWF Änderungen erforderlich sind.

#### Zu § 1 "Zweck und Ziel des Gesetzes"

Der angestrebte Ausbaupfad auf 70 GW installierter Leistung im Jahr 2045 wird einerseits zu spürbaren Abschattungseffekten führen und andererseits an die Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit der deutschen Meeresgewässer gehen, diese möglicherweise – d.h. in Abhängigkeit von der Erreichung der o.g. Leitkriterien 2 bis 5 – auch überschreiten. Dem gilt es, Rechnung zu tragen. Deshalb hält es der WWF für erforderlich, dass – durch einen entsprechenden neuen Absatz in § 1 sowie ausführlicher an anderer geeigneter Stelle des Gesetzes – die Zielformulierung von 70 GW mit der Anforderung gekoppelt wird, dass der Ausbau der Offshore-Windenergie im Einklang mit dem Schutz der Natur erfolgen muss. Hierfür braucht es einen



Maßstab der geringstmöglichen Schäden für die Natur bei der Auswahl von Flächen und Techniken. Zudem sollte der Zuwachs an Wissen und Erfahrung berücksichtigt werden. Parallel zum Ausbau der Offshore-Windenergie sind auch Maßnahmen erforderlich, die zu einer erheblichen Verbesserung des Natur- und Umweltschutzes in den gesamten Gewässern der Nord- und Ostsee (d.h. AWZ, Küstenmeer und Innere Gewässer) beitragen. Deren Finanzbedarf sollte vor allem aus dem Bundeshaushalt gedeckt werden.

Im neuen Absatz 3 (sowie auch an anderen Stellen des Gesetzes im gleichen Zusammenhang) haben wir erhebliche Bedenken, dass der Zusatz "überragende" bei dem "überragenden öffentliche Interesse" dazu führen könnte, dass die Abwägung in den Einzelverfahren quasi vorweggenommen würde und eine Durchsetzung des Arten- und Habitatschutzrechts faktisch unmöglich würde. Der WWF rät dazu, dieses Risiko rechtlich zu prüfen und ggf. auf eine Formulierung zu setzen, die der Notwendigkeit des Ausbaus gerecht wird, zumal die Situation hinsichtlich der Genehmigungsverfahren und der beteiligten Akteure auf dem Meer deutlich windenergiefreundlicher ist als an Land und die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Anliegen des Naturschutzes kein unangemessenes Hindernis beim Ausbau der Offshore-Windenergie waren. Sollte der Zusatz "überragende" dennoch bestehen bleiben, dann muss die Voraussetzung für das überragende öffentliche Interesse sein, dass stets eine sachgemäße räumliche Steuerung erfolgt ist, welche die naturschutzrechtlichen Belange angemessen, d.h. im Sinne der o.g. Leitkriterien 2 bis 5, berücksichtigt. Die Interessen des Biodiversitätsschutzes liegen ebenso im öffentlichen Interesse, wie die des Ausbaus der Offshore-Windenergie. Die Abwägung der Schutzgüter sollte daher sorgfältig geschehen.

#### Zu § 4 „Zweck des Flächenentwicklungsplans“

Die hier vorgesehene Möglichkeit, auch Pipelines zum Transport der erzeugten Energie einzusetzen, führt zu umfassenden Eingriffen in die Natur. Hier muss aus Sicht des WWF zumindest vorgesehen werden, dass in einer Variantenabwägung der Umweltfolgen – die vor allem bei der Querung des Wattenmeeres entstehen – diese im Fall der Errichtung einer Pipeline im Vergleich zu einem Kabel nicht schlechter ausfallen dürfen.

#### Zu § 5 "Gegenstand des Flächenentwicklungsplans"

Der geänderte Absatz 3 erkennt an, dass der umfassende Ausbau der Windenergie auf See auch die Reduktion anderer Belastungen, beispielsweise beim Schiffsverkehr, erfordert. Allerdings ermöglicht der Absatz auch, Windenergieanlagen in Schutzgebieten zu errichten. Die Meeresschutzgebiete in Nord- und Ostsee sind jedoch das Rückgrat des marinen Biodiversitätsschutzes und zentral für die Erreichung der Natura-2000-Ziele wie auch der Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie- und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Sie erfüllen eine besondere Funktion für das Ökosystem – gerade bei ambitioniertem Ausbau der Offshore-Windenergie. Sie müssen daher vom Ausbau der Windenergie freigehalten werden und dürfen nicht in die Ausbaupläne aufgenommen werden. Das WindSeeG muss diesbezüglich die notwendige Klarheit zugunsten der Meeresschutzgebiete schaffen.

Die Anpassung von Absatz 4 Satz 2 schreibt Nutzungskonflikte nicht mehr als besonders zu berücksichtigendes Kriterium für die Festlegung von Flächen sowie die zeitliche Reihenfolge der Ausschreibung fest. Daraus leitet sich aus der Sicht des WWF ab, dass sich der Reduktion der bereits vorhandenen Belastungen durch Schifffahrt, Fischerei und Rohstoffabbau, aus denen diese Nutzungskonflikte aktuell



entstehen, nunmehr mit besonderer Relevanz und Dringlichkeit gewidmet werden muss.

#### **Zu § 6 „Zuständigkeit und Verfahren zur Erstellung des Flächenentwicklungsplans“**

Aus der Sicht des WWF würde Absatz 7 die Rolle des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) bei der Verfahrensbegleitung schwächen. Dies ist jedoch das Gegenteil des Erforderlichen, denn das BfN muss in seiner Rolle bei der Verfahrensbegleitung gestärkt werden, um die Interessen des Arten- und Habitatschutzes beim Ausbau der Offshore-Windenergie einzubringen. Eine Einschränkung der Beteiligung über das WindSeeG würde zudem die Fehlerfreiheit der Verfahren gefährden. Die Formulierung des aktuellen WindSeeG ist daher beizubehalten.

#### **Zu § 12 „Verfahren zur zentralen Voruntersuchung von Flächen“**

Die Aufhebung von Absatz 3 Satz 2 schränkt Möglichkeiten ein, weitere Untersuchungsgegenstände auf der Grundlage der Ergebnisse des Anhörungstermins festzulegen. Um die zentrale Voruntersuchung verlässlich abzuschließen und die Schutzgüterabwägung sorgfältig durchzuführen, braucht es aus der Sicht des WWF die Möglichkeit, notwendige zusätzliche, und einmalig zu prüfende Untersuchungsgegenstände, die sich aus den Anhörungsterminen ergeben, zu definieren – insbesondere mit Blick auf die geplante Rechtsverordnung in § 1 Absatz 3.

#### **Zu § 51 „Anforderungen an Gebote“**

Die Auflistung in Absatz 3 sollte als weiteren Punkt eine Angabe darüber beinhalten, welche Maßnahmen seitens der Bietenden geplant sind, um die Naturverträglichkeit der Anlagen bei Bau und/oder Betrieb über die bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen hinaus zu erhöhen.

#### **Zu § 53 „Bewertung der Gebote, Kriterien“**

In Absatz 4 werden mittlere Volllaststunden i.H.v. 3500 Stunden angenommen. Beim Ausbau auf 70 GW und höherer Leistungsdichte ist langfristig mit Verschattungseffekten zu rechnen, die die Volllaststunden auf einen geringeren Wert reduzieren könnten. Mit Blick auf die Betriebsdauer von 25 Jahren und die voraussichtlich zu liefernde Energiemenge ist dies schon heute zu berücksichtigen.

In Absatz 5 (Bewertung der möglichst guten Vereinbarkeit mit Belangen des Natur- und Artenschutzes) greift die Beschränkung auf Maßnahmen gegen Schallbelastung und die Versiegelung des Meeresbodens zu kurz. Positiv bewertet werden sollten auch Maßnahmen an den Anlagen bzw. dem Windpark, die dem Schutz der durchziehenden Vögel dienen, solange diese nicht Genehmigungsstandard werden.

#### **Zu § 58 „Meeresnaturschutzkomponente“**

Der WWF begrüßt, dass die Einnahmen aus Zahlungen für die nicht-zentral voruntersuchten Flächen anteilig in den Naturschutz fließen. Die Mittel sollten jedoch bevorzugt einer zu gründenden deutschen “Naturschutz-im-Meer-Stiftung” zugeführt werden. Durch diese kann sichergestellt werden, dass die Mittel als echte Zweckbindung im Sinne des Meeresnaturschutzes verwendet werden. Sollte die entsprechende Stiftungsgründung wider Erwarten nicht möglich sein, sollten die Mittel zumindest vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) in echter Zweckbindung bewirtschaftet werden, da dort die Zuständigkeit und auch die Kompetenzen für den Meeresnaturschutz liegt.



Der Gesetzesbegründung (S. 86) ist zu entnehmen, dass die Einnahmen „zweckgebunden zur Förderung des Meeresnaturschutzes in der ausschließlichen Wirtschaftszone und dem Küstenmeer verwendet“ werden sollen. Hier sind sowohl die Wörter „echt zweckgebunden“ als auch „Innere Gewässer“ zusätzlich zum Küstenmeer zu ergänzen. Beim Fehler der Erwähnung von „Innere Gewässer“ besteht ansonsten die Gefahr, dass die Mittel nicht auch im Wattenmeer verwendet werden könnten.

Es sollte außerdem textlich klargestellt werden, dass die vorgesehenen Zahlungen zugunsten des Naturschutzes nach § 58 zusätzlich zur Kompensation aufgrund der Eingriffsregelung sowie der Kosten für die Reduktion von anderen Belastungen des Meeres zu verstehen sind.

#### **Zu § 69 (ehem. § 48), „Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung“**

Der bislang geltende Absatz 8 macht sinnvolle Angaben zur Anwendung des Bundesnaturschutzgesetzes im Hinblick auf die Kompensation von Beeinträchtigungen im Naturraum und beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts. Der Absatz sollte nicht ersatzlos aufgehoben werden.

## **Weiterführende Kommentare**

### **Vorschlag zu Berücksichtigung des Schutzes von Zugvögeln besonders in Massenzugnächten**

Im vorliegenden Gesetzentwurf wird der besondere Bedarf des Schutzes von Zugvögeln besonders in Massenzugnächten nicht erkennbar berücksichtigt. Ein Großteil der mutmaßlichen Kollisions-Verluste tritt in nur sehr wenigen Nächten mit massenhaftem Vogelzug und dann vor allem in Kombination mit Schlechtwetter ein. Aufgrund der großen Zahl und Flächenbeanspruchung der geplanten Anlagen in Nord- und Ostsee, und der sehr großen Zahl der potenziell betroffenen Vögel bedarf es einer gesetzlichen Vorkehrung, damit wirksame Maßnahmen getroffen werden können. Dazu muss der mögliche Massenzug am besten durch ein großräumiges Monitoring rechtzeitig erfasst werden, und zum anderen – abgestuft je nach Windpark und dessen Erreichen durch die ziehenden Vögel – angemessene Schutzmaßnahmen wie z.B. eine Abschaltung bei Überschreiten von definierten Schwellenwerten getroffen werden können.

### **Keine Fischerei in den Windparks**

Das Gesetz sollte klarstellen, dass Fischerei in der Regel innerhalb der Windparks nicht zulässig ist.

### **Ausschreibungsmenge und Förderdesign**

Der Referentenentwurf zur Änderung des WindSeeG sichert die Ausbauziele des Koalitionsvertrages für die Offshore-Windenergie bis 2045 ab und nutzt dabei auch jahresscharfe Ausschreibungsvolumina. Zu begrüßen ist, dass die Ausschreibung der zentral voruntersuchten Flächen vorgezogen wird und hierfür das Modell der Differenzverträge bzw. Contracts for Difference (CfD) genutzt werden soll. Diese eignen sich insbesondere für große Volumina und Markteintritte, da Gewinne und Verluste über vorab festgelegte Grenzwerte minimiert werden und die öffentliche Finanzierung somit effizienter erfolgt. CfDs sind für einen Teil der benötigten Anfangsinvestitionen somit sinnvoll, gerade vor dem Hintergrund der Ausbauziele, dem vergleichsweise kurzen Zeithorizont sowie dem erforderlichen Markthochlauf. Die Stärkung von Power-Purchase-Agreements (PPA) in Verbindung mit qualitativen



Kriterien für die Flächenvergabe auf nicht zentral voruntersuchten Flächen ist ebenfalls zu begrüßen.

### Kooperation mit Anrainerstaaten

Der Erfolg der Energiewende hängt entscheidend von der Kooperation der Mitgliedsstaaten innerhalb der EU ab. Deshalb ist die im EEG 2023 vorgesehene Erhöhung der maximalen Bezuschlagung für Projekte außerhalb des Staatsgebietes der Bundesrepublik von fünf auf 20 Prozent zu begrüßen. Mit Blick auf das WindSeeG ergeben sich hier zusätzliche Möglichkeiten zur effizienten und naturverträglichen Flächennutzung, insbesondere hinsichtlich der gemeinsamen Umsetzung der EU-Strategie für Windenergie-Offshore durch Nordsee-Anrainer. Gleichzeitig muss weiterhin sichergestellt werden, dass der Ausbau der Erneuerbaren Energien in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gleichermaßen ambitioniert erfolgt.

### Repowering

Die Regelungen mit Blick auf das Repowering sind begrüßenswert und schaffen die Grundlage für einen planbaren Weiterbetrieb der Windenergieanlagen auf See. Allerdings sollte die Gesetzesformulierung es auch ermöglichen, dass bei entsprechendem Erkenntnisgewinn in Einzelfällen Standorte, die sich als ungeeignet für die Windenergie erwiesen haben, aufgegeben werden müssen. Gut ist, dass ggf. notwendige neue oder zusätzliche Gründungsstrukturen nicht unter die neue Regelung zum Repowering fallen. Anlagen oder sonstige Strukturen, die nicht für Repowering genutzt werden können, müssen naturverträglich zurückgebaut werden.

Ansprechpartner:

Dr. Hans-Ulrich Rösner  
Leiter WWF-Büro Wattenmeer  
hans-ulrich.rosner@wwf.de

Felix Schmidt  
Policy Advisor  
Klimaschutz- und Energiepolitik  
felix.schmidt@wwf.de