

Thomas Schomerus, Karsten Runge, Georg Nehls, Jan Busse, Tobias Dittmann, Jens Nommel, Dörte Poszig, Marcus Steffens

Klimaschutz und Monitoring in der Strategischen Umweltprüfung, Offshore Windenergienutzung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone

Die Nutzung von Offshore-Windenergie ist derzeit allgegenwärtiges Tagesthema. Aufbauend auf die im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) geschaffenen Handlungsanreize beabsichtigt die Bundesregierung, die Nutzung der Windenergie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) in erheblichem Umfang auszubauen. Der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch soll langfristig gesteigert werden, allerdings auf eine möglichst umweltschonende Art und Weise. Dem entspricht auf Projektebene die für Genehmigungen nach der Seeanlagenverordnung erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Seit 2005 ist daneben für bestimmte umweltrelevante Pläne und Programme eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen, die dazu dient, die ökologischen Wirkungen der beabsichtigten Nutzung zu ermitteln und bewerten und in die behördliche Plan- und Programmaufstellung einfließen zu lassen.

Das Buch beinhaltet die Ergebnisse des zweiten Teils des vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) in Auftrag gegebenen interdisziplinären Forschungs- und Entwicklungsvorhabens ›Strategische Umweltprüfung und strategisches Umweltmonitoring für Offshore-Windparks. Diese Untersuchung gliedert sich in zwei Hauptteile. Im ersten Kapitel, dem eine kurze Einführung vorangeht, liegt der Schwerpunkt auf dem in § 14 m UVPG neu geschaffenen Instrument des Monitoring, mit dem es bislang kaum planerische Erfahrungen und nur wenige wissenschaftliche Erkenntnisse gibt. Im zweiten Teil berücksichtigt die Untersuchung großräumige und globale Umweltwirkungen, die für die SUP im Rahmen der in der AWZ durchzuführenden Raumordnung von erheblicher Bedeutung sein können.

Innerhalb des ersten Kapitels widmen sich die Autoren zunächst den rechtlichen Grundlagen des SUP-Monitorings. Begleitet wird diese Darstellung von der systematischen Einordnung des SUP-Monitorings. Die Autoren kommen zu der Auffassung, dass es sich beim SUP-Monitoring um eine konkrete Überwachung der Auswirkungen des Plans oder Programms handelt, die in Abgrenzung zur bereits existierenden allgemeinen Umweltbeobachtung wesentlich zielgerichteter, nämlich auf den konkreten Plan oder das Programm bezogen, durchgeführt wird. Zugleich sei auch der Anwendungsbereich des SUP-Monitorings weiter gefasst, zumal er Elemente der Evaluation einbezieht. Weiterhin stellen die Autoren die rechtlichen Anforderungen an die Durchführung des SUP-Monitoring dar und gehen hierbei auf die Verantwortlichkeit der Durchführung, die Datenakquise, Umfang und Dauer sowie Beteiligungsmöglichkeiten und Zugänglichmachung der Ergebnisse ein. Ergänzend nehmen die Verfasser auf die Nutzung bestehender Überwachungsmechanismen und die Verwendung vorhandener Daten Bezug. Sie stellen anhand von § 14 m Abs. 5 UVPG dar, dass bestehende Überwachungsmechanismen, Daten und Informationsquellen für das Monitoring nutzbar gemacht werden können, sofern sie hinreichend geeignet und aktuell sind. Nach Ansicht der Autoren handelt es sich dann um hinreichend aktuelle Daten, wenn diese nach der Planaufstellung gewonnen wurden. Insoweit nutzbare Überwachungs- und Messprogramme in der AWZ seien die bereits bestehende Überwachung nach Art. 11 FFH-Richtlinie und Überwachungen nach § 12 BNatSchG, nicht jedoch die Raumordnungsberichte nach § 21 ROG. Als Weiterentwicklung stehe zudem die Integration des SUP-Monitoring in einen regulären Planungszyklus sowie ein Umweltmonitoring auf Grundlage der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie zu erwarten. Außerdem könnten die Daten und Überwachungsmechanismen auf Projektebene für das SUP-Monitoring nutzbar gemacht werden. Namentlich setzen sich die Verfasser mit den Anwendungsbereichen und Grenzen von Daten aus den Genehmigungsverfahren, der Überwachung nach § 15 SeeanIV, dem Monitoring als Nebenbestimmung nach § 4 Abs. 2 SeeAnIV und dem Monitoring als Gegenstand öffentlich-rechtlicher

Verträge auseinander. Auch nachträgliche Steuerungsmöglichkeiten sowohl auf Plan- als auch auf Projektebene beziehen die Autoren in ihre Überlegungen ein.

Im Anschluss an die rechtliche Ebene des SUP-Monitoring beschreiben die Autoren das SUP-Monitoring als Planungsaufgabe. Hierbei gehen sie zunächst auf Intentionen, methodische Aspekte und bereits existierende Ansätze des Monitoring ein, bevor sie sich mit dem Berichtswesen und Managementansätzen sowie der Abgrenzung von Monitoringteilregionen beschäftigen. Insgesamt ziehen die Autoren in diesem Abschnitt das Fazit, dass die bereits existierenden Datensammlungen und Monitoringprogramme in der AWZ wegen fehlender thematischer oder geographischer Bezüge resp. hinreichender geographischer Auflösung nur eingeschränkt zur Integration in ein SUP-Monitoring für Offshore-Windenergienutzung geeignet sind. Sie äußern aber die Hoffnung, dass im Rahmen des künftigen Natura-2000-Systems ein effizientes Monitoring auch jenseits der Grenzen von FFH- und Vogelschutzgebieten, die an sich bereits 32 % der Fläche der AWZ ausmachen, möglich sein wird. Als Kerninstrument des künftigen Monitoring der Offshore-Windenergienutzung in der AWZ sehen sie die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, die den Bezugspunkt für das SUP-Monitoring darstellt.

Darauf folgend befasst sich die Untersuchung mit der Überwachung von Eingriffsfolgen für biologische Schutzgüter, wie Vögel, Schweinswale, Fische. Sie stellen Erfassungsmethoden dar und gehen auch hier auf die bereits bestehenden Monitoringprogramme ein.

Kernanliegen des zweiten Kapitels ist die Integration globaler und überregionaler Umwelteffekte. Die Autoren bestimmen hierfür zunächst den rechtlichen Rahmen der Integration von globalen und überregionalen Umwelteffekten in den Umweltbericht. Überblicksweise werden die entsprechenden Übereinkommen und Zielbestimmungen dargestellt, das Planungs- und Zulassungsrecht auf Anknüpfungspunkte für den Klimaschutz überprüft und dessen Stellung in der planerischen Abwägung erläutert. Es finden sich auch die Anforderungen an den Umweltbericht unter Berücksichtigung des Klimaschutzes beschrieben, wobei insbesondere auf die Nullvariante als Referenzmaßstab für die Alternativenprüfung eingegangen wird. Die Autoren folgern, dass sich aus Letzterem die Notwendigkeit eines Vergleichs zwischen der prognostizierten Klimaentwicklung bei Vollzug des Plans, d. h. Substituierung fossiler Energieträger durch die Nutzung von Offshore-Windenergie in dem geplanten Umfang, und den entsprechenden Auswirkungen eines Nichtausbaus der Offshore-Windenergie ergibt. Die Integration von globalen und überregionalen Umwelteffekten in den Umweltbericht bei der SUP in der AWZ spiele für den vorsorgenden Umweltschutz eine hervorgehobene Rolle. Die Einführung der SUP könne die bisherigen Defizite der Genehmigungsverfahren nach der SeeAnIV mit ihren nur auf die Projektebene bezogenen Umweltverträglichkeitsprüfungen hinsichtlich der Berücksichtigung großräumiger Wirkungen weitestgehend ausgleichen. Sie überwinde auch die vor Einführung des neuen Rechtsregimes des § 18 a ROG vorherrschende standortbezogene Betrachtungsweise bei der UVP und das Fehlen planerischer Gestaltungsspielräume.

Im Anschluss an die Bestimmung des rechtlichen Rahmens erfolgt die Darstellung der Integration globaler und überregionaler Umwelteffekte der Offshore-Windenergie in den Umweltbericht. Hier werden zum einen Eckpunkte der Bilanzierung von Einspareffekten hinsichtlich freigesetzter Klimagase und Luftschadstoffe herausgearbeitet, zum anderen potenzielle globale Klima- und überregionale Luftschadstoffwirkungen auf die Meeresumwelt erläutert. Sodann geben die Autoren einen Einblick in die konkreten Auswirkungen der Verbrennung fossiler Energieträger auf die biologischen Schutzgüter und ermitteln den CO₂-Ausstoß als stärkste Einwirkung. Sie halten demgegenüber die Betrachtung positiver Effekte des Ausbaus der Offshore-Windenergie auf die biologischen Schutzgüter für ungleich schwieriger, da eine lokale CO₂-Einsparung kaum eine signifikante Wirkung vor Ort entfalten wird.

In einem Exkurs nehmen die Verfasser aus rechtlichem Blickwinkel zu einer frühzeitigen Einbeziehung potenzieller Investoren in den Planungsprozess und entsprechenden Finanzierungsmöglichkeiten Stellung und geben diesbezüglich die Handlungsempfehlung ab, Investoren möglichst früh, vor allem im Rahmen des Scoping und der Öffentlichkeitsbeteiligung, in die SUP einzubinden und ggf. eine freiwillige Kostenübernahme des Investors in einem Austauschvertrag nach § 56 VwVfG zu regeln, da es außerhalb dessen keine rechtlichen Mittel gebe, potenzielle Investoren in die Finanzierungsverantwortung zu bringen. Abgerundet wird die Untersuchung von Handlungsempfehlungen einerseits zum strategischen Monitoring und andererseits zur Integration globaler und überregionaler Umwelteffekte.

Insgesamt stellt sich die Bearbeitung als fundierte Gegenwartsdarstellung zum Klimaschutz und zum SUP-Monitoring insbesondere mit Blick auf die Offshore-Windenergienutzung in der AWZ dar. Die konsequente Verbindung vorhandener Überwachungsmechanismen und Informationsquellen mit der SUP sowie von Betrachtungen de lege lata und de lege ferenda lassen die Untersuchung überaus anschaulich und interessant erscheinen. Als weiterführend erweist sich der interdisziplinäre Ansatz der Abhandlung, die unter Mitarbeit von Umweltplanern, Biologen und Juristen entstanden ist; dergestalt können bislang so nicht gesehene, jedenfalls nicht dokumentierte fachübergreifende Verknüpfungen aufgezeigt werden. Besonders positiv sind die Handlungsempfehlungen am Ende des Buches zu bewerten, die das Buch zu einem ›Muss‹ sowohl für die zuständigen Behörden als auch für potenzielle Investoren machen. Insgesamt eine rundum gelungene und weiterführende Untersuchung!

Wilfried Erbguth, Rostock