

Ratifizierung und innerstaatliche Umsetzung „London Protokoll“

Fragen an das BfN im Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf und einer Verordnung zur Regelung des marinen Geo-Engineerings vom 26.02.2018

hier: Bericht des BfN

1. Sachstand

Mit E-Mail von BMUB WR I 2 vom 28.02.2018 wurden dem BfN der o.g. Gesetzes- und Verordnungsentwurf zur Regelung des marinen Geo-Engineerings übermittelt.

Der Gesetzesentwurf sieht Änderungen im Hohe-See-Einbringungsgesetz (HSEG) und im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vor und zielt auf eine Regulierung mariner Geo-Engineering-Vorhaben (insbesondere Meeresdüngung, z.B. zur Begrenzung der Folgen des Klimawandels). Marines Geo-Engineering soll nur in engen Grenzen zu wissenschaftlichen Zwecken zulässig sein und einer präventiven Kontrolle unterworfen werden. Die kommerzielle Nutzung soll unterbunden werden. Hintergrund des Regelungsvorhabens ist die Entschließung LP.4(8) vom 18. Oktober 2013 der Vertragsstaaten des London Protokolls (Protokoll von 1996 zum Londoner Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen), in denen sich die Parteien verpflichtet haben, marines Geo-Engineering unter Erlaubnisvorbehalte zu stellen und vor der Zulassung mögliche Auswirkungen zu überprüfen. Der Gesetzesentwurf sieht auch Mitwirkungspflichten des BfN vor (Stellungnahme gemäß § 5a Abs. 3 S. 3 HSEG (neu)).

Der ebenfalls übermittelte Entwurf einer „Verordnung über Erlaubnisverfahren des marinen Geo-Engineerings“ enthält Vorgaben für ein in Zuständigkeit des UBA durchgeführtes Zulassungsverfahren einschließlich Öffentlichkeitsbeteiligung und Beteiligung der Behörden, die in ihrem Zuständigkeitsbereich berührt sind. Mit den Regelungsentwürfen wurde ein an verschiedene Behörden gerichteter Fragebogen übermittelt, der Angaben zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands abfragt. Dem BfN werden die folgenden Fragen gestellt:

„a. Mit wie vielen Erlaubnisverfahren für Maßnahmen der Meeresdüngung im Sinne der Anlage zum HSEG ist in den nächsten 10 Jahren in deutschen Küstengewässern, in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone oder auf hoher See unter Beteiligung deutscher Seefahrzeuge zu rechnen?“

Wir bitten Sie, bei der Beantwortung zwei Aspekte zu berücksichtigen:

Erstens umfasst der Begriff „Meeresdüngung“ nicht nur Maßnahmen der Eisendüngung, die bislang im Zentrum des Forschungsinteresses standen. Unter „Meeresdüngung“ ist

nach der Anlage zum HSEG jede Art von Meeresdüngung gemeint, die der wissenschaftlichen Forschung dient, mit dem Ziel, das Wachstum von Biomasse zu steigern.

Zweitens könnte aufgrund nicht ausreichender Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und unzureichender Anpassungsmaßnahmen die weltweite Bereitschaft, Maßnahmen des Climate Engineering zu ergreifen, steigen.

b. Wie hoch ist nach Ihrer Einschätzung voraussichtlich der durchschnittliche Kostenaufwand, der für das Bundesamt für Naturschutz anfällt, wenn dieses im Rahmen der Beteiligung nach § 8 HSEG (neu) sowie § 4 der Verordnung über Vorhaben des marinen Geo-Engineerings eine Stellungnahme vorzubereiten und abzugeben hat?“

2. Stellungnahme

Vorab wird auf bestehende Änderungsbedarfe in den Entwürfen unter naturschutzrechtlichen und -fachlichen Gesichtspunkten hingewiesen (dazu unter 2.1). Auf die dem BfN gestellten Fragen wird unter 2.2 und 2.3 eingegangen.

2.1 Änderungsbedarf im Gesetzesentwurf

2.1.1 Definition des Geo-Engineering in § 3 Abs. 5 HSG (neu)

Die Definition des Geo-Engineerings würde in der vorgeschlagenen Form des § 3 Abs. 5 HSEG (neu) dazu führen, dass Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglicherweise unzulässig werden und bestehende Unklarheiten zum Umfang des Begriffs der „Einbringung“ sich noch vertiefen.

Aufgrund der weiten Begriffsdefinition des § 3 Abs. 5 S. 1 HSEG (neu) könnten insbesondere Naturschutzmaßnahmen zur Wiederansiedlung von Arten künftig als „gezieltes großräumiges Eingreifen in die Meeresumwelt durch Maßnahmen zur Beeinflussung natürlicher Prozesse“ und damit als Einbringung nach § 3 Abs.1 HoheSeeEinbrG betrachtet werden und wären demnach - ohne die Möglichkeit der Erlaubnis - nach § 4 S. 1 HoheSeeEinbrG generell verboten. Davon betroffen wären Maßnahmen zur Wiederansiedlung von Austern, Hummern und ggf. anderen bedrohten oder ausgestorbenen Arten, wie sie z.B. im Rahmen der Managementplanung für die Schutzgebiete der AWZ vorgesehen sind.

Außerdem werden durch den Entwurf im Hinblick auf die Gesamtsystematik der §§ 3 und 4 HSEG (neu) bestehende rechtliche Unklarheiten nicht gelöst, sondern verschärft. Bereits nach der derzeitigen Rechtslage war nicht eindeutig geklärt, ob das Versenken von Felsblöcken (wie beispielsweise 2008 von der Umweltschutzorganisation Greenpeace im Sylter Außenriff ohne Zulassung vorgenommen) unter die Legaldefinition des Einbringens nach § 3 HoheSeeEinbrG fällt (Gellermann/Stoll/Czybulka, Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee, S. 226 mit dem Hinweis auf die Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen v. 24.10.2008, BT-Drs. 16/100708 und v. 15.06.2009, BT-Drs. 16/13351 sowie BVerwG, Urteil v. 28.07.2011, 7 C 7/10, juris.). Die Nennung der künstlichen Riffe in § 3 Abs. 5 S. 2 a) und b) HSGE (neu) würde möglicherweise eine Auslegung dahin stützen, dass derartige Stein-Versenkungen durch Private oder Verbände vom Einbringungsbegriff insgesamt nicht umfasst sind. Jedenfalls sprechen die Nennung von „künstlichen Riffen“ in § 3 Abs. 5 HSEG (neu) beim Geo-Engineering und die hierfür vorgeschlagene Ausnahmeregelung eher nicht dafür, dass die Versenkung von Steinen als Riffe dann

aber aufgrund des Auffangtatbestands in § 3 Abs. 1 Nr. 3 HSEG (Beseitigung von sonstigen Stoffen) als Einbringung gelten sollen soll. Dass eine Versenkung von Gesteinsmaterial zulassungsfrei möglich sein soll, kann jedoch weder im Interesse des Naturschutzes, noch im Interesse der Fischerei oder der Leichtigkeit und Sicherheit des Seeverkehrs liegen. Die Begrifflichkeit „künstliche Riffe“ suggeriert zudem die Zulässigkeit der Einbringung von künstlichen Materialien als Strukturen, die riffähnliche Funktionen übernehmen sollen (z.B. wie in den USA mit versenkten U-Bahn-Waggons praktiziert), die naturschutzfachlich nicht sachgerecht sind.

Erforderlich ist daher eine Gesetzesformulierung, die deutlich macht, dass behördlich durchgeführte oder angeordnete Naturschutzmaßnahmen wie die Schaffung von Lebensräumen (z.B. Riffen) oder die Wiederansiedlung bestimmter Arten dem Begriff des Geo-Engineerings im Sinne des HSEG (neu) und dem Einbringungsverbot nicht unterfallen, gleichzeitig aber klargestellt ist, dass private Aktivitäten mit der Absicht der Schaffung künstlicher Riffe unzulässig sind. Der Wortlaut des § 3 Abs. 5 S. 2 HSEG (neu) sollte daher wie folgt geändert werden:

„[...] Nicht zum marinen Geo-Engineering im Sinne dieses Gesetzes gehören

a) [...]

b) Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, soweit sie von einer Behörde durchgeführt oder angeordnet werden.“

In der Begründung unter I. (zu Buchstabe b) sollte folgendermaßen ergänzt werden (Änderungsvorschläge *kursiv*):

„[...] Gleichzeitig werden Vorhaben der konventionellen Aqua- und Marikultur und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die ausdrücklich nicht zum Begriff des marinen Geo-Engineering gehören, explizit ausgeschlossen. Die Ausnahme für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege stellt sicher, dass behördlich durchgeführte oder angeordnete Naturschutzmaßnahmen wie die Schaffung von Lebensräumen (z.B. Riffen) oder die Wiederansiedlung bestimmter Arten dem Begriff des Geo-Engineerings im Sinne des HSEG (neu) und dem Einbringungsverbot nicht unterfallen. Solche Maßnahmen sind z.B. im Rahmen der Managementplanung für die marinen FFH- und Vogelschutzgebiete der AWZ vorgesehen, spielen aber auch bei der Umsetzung anderer naturschutzrechtlicher Instrumente wie Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bei Erteilung biotopschutzrechtlicher Ausnahmen, Kohärenzsicherungsmaßnahmen oder Sanierungsmaßnahmen eine zentrale Rolle. Gleichzeitig bleiben private Aktivitäten mit der Absicht der Schaffung künstlicher Riffe unzulässig.“

Soweit die Ausnahme nicht pauschal auf alle Naturschutzmaßnahmen erstreckt wird, sind die vordringlich relevanten Fallgruppen aufzuzählen. Der Wortlaut des § 3 Abs. 5 S. 2 HSEG (neu) müsste dann heißen:

„[...] Nicht zum marinen Geo-Engineering im Sinne dieses Gesetzes gehören

a) [...]

b) die Schaffung von Riffen [und anderen marinen Lebensräumen] und die Wiederansiedlung von Arten, soweit sie von einer Behörde durchgeführt oder angeordnet werden.“

2.1.2 Beteiligung des BfN an „Entscheidungen“

Die Regelung zur Stellungnahme des Bundesamts für Naturschutz in § 8 Abs. 3 HSEG (neu) ist in seinem Wortlaut nicht eindeutig. Aufgrund der Nennung in Satz 3 des Absatzes 3, hinter der Regelung in Satz 2 zu nachträglichen Anordnungen, könnte man den Gesetzestext an dieser Stelle auch so verstehen, dass die Stellungnahme des BfN nur vor Entscheidungen des UBA im Rahmen nachträglicher Anordnungen erforderlich ist. Die Begründung gibt demgegenüber an, dass die Stellungnahme vor Erteilung der Erlaubnis einzuholen ist. Eine naturschutzfachliche Einschätzung kann allerdings sowohl im Stadium vor der Erlaubnis als auch im späteren Vollzug, z.B. bei nachträglichen Anordnungen, erforderlich werden.

Der Wortlaut sollte daher wie folgt lauten:

[...] „Das Umweltbundesamt holt vor einer Entscheidung nach Satz 1 oder Satz 2 Stellungnahmen [...] des Bundesamts für Naturschutz [...] ein.“

2.2 Fallzahl (Frage a.)

Nach Kenntnis des BfN hat es in den zurückliegenden zehn Jahren nur ein einziges Vorhaben gegeben (Lohafex, 2009), welches auf der hohen See mit Beteiligung eines deutschen Seefahrzeuges durchgeführt wurde. Das Ziel des Experiments, die dauerhafte Fixierung von CO₂ durch erhöhte Biomasse und Speicherung auf dem Meeresboden, konnte dabei nicht erreicht werden. Zuvor hatte es in den Jahren 2000 und 2004 ähnliche Versuche mit deutscher Beteiligung im Südpolarmeer gegeben.

BMU erwartet für die Küstenmeere Deutschlands in den nächsten Jahren keine Forschungsvorhaben zur Meeresdüngung (vgl. Anl. 4, Hinweis zu Frage 1.b). BfN teilt diese Einschätzung und erwartet auch für die deutsche AWZ von Nord- und Ostsee keine solchen Vorhaben, da Meeresdüngung zur CO₂-Fixierung nur in sehr tiefen, nährstoffarmen Meeresgebieten sinnvoll erscheint. Ob überhaupt bzw. wie viele derartige Vorhaben auf der hohen See durch deutsche Schiffe in den nächsten 10 Jahren zu erwarten sind, hängt davon ab, ob solche Vorhaben von entsprechenden Forschungseinrichtungen geplant oder z.B. von der Bundesregierung gefordert und/oder gefördert werden. Insbesondere die ebenfalls befragten Verbände der wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen dürften hier über bessere Informationen verfügen.

Dem BfN fehlen jegliche Grundlagen, um hier eine belastbare Prognose über die Anzahl zu erwartender Vorhaben abzugeben. Unter dem Einfluss der von BMU benannten Faktoren (Mögliche Entwicklung neuer Formen der Meeresdüngung, keine ausreichenden Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel und steigende Bereitschaft, Maßnahmen des Climate Engineering zu ergreifen) ist jedoch nicht auszuschließen, dass künftig dennoch unter die Regelung fallende Vorhaben beantragt werden. Unter Berücksichtigung der o.g. Erwägungen, aber auch der Aufwändigkeit solcher Experimente als eher begrenzender Faktor, könnte eine frei geschätzte Steigerung auf 5 Fälle innerhalb der nächsten 10 Jahre eintreten.

2.3 Durchschnittlicher Kostenaufwand pro Fall (Frage b.)

Der im BfN für eine durchschnittliche Stellungnahme im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens nach § 8 HSEG (neu) sowie § 4 der Verordnung über Vorhaben des marinen Geo-

Engineering's anfallende Aufwand wird auf **4.838,00 EUR** geschätzt. Die Schätzungsgrundlagen für den Personalaufwand sind aus der folgenden Tabelle ersichtlich:

Personalaufwand pro Tätigkeit und Fall:

Tätigkeit	Zeitaufwand (Std.)
Antragsunterlagen sichten	5 (1 Person hD)
Hausinterne Abstimmung einleiten	4 (4 Personen hD je 1 Std.)
Fachliche und rechtliche Prüfung	32 (2 Personen hD je 16 Std.)
Stellungnahme verfassen	16 (1 Person hD)
Ergebnisse prüfen und ggf. korrigieren	8 (4 Personen hD je 2 Std.)
Interne und behördenübergreifende Besprechungen	8 (4 Personen hD je 2 Std.)
Verwaltungsmäßige Unterstützung	4 (2 Personen mD je 2 Std.)
Gesamtzeiten	77 (73 hD/4 mD)

Auf Grundlage der Lohnkostentabelle Verwaltung nach Anhang VII des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung ergeben sich insgesamt Personalaufwendungen (Kostensätze: EUR 57,80 je Stunde hD Bund und EUR 27,40 je Stunde mD Bund) in Höhe von EUR 4.329 pro durchschnittlichem Fall. Dies entspricht ca. einem halben Personenmonat oder 1/24 Personenjahr. Für die Berechnung des Erfüllungsaufwands ist weiterer Sachaufwand des BfN gesondert zu berücksichtigen. Für die diesbezügliche Schätzung wird auf Grundlage der obigen Zeitaufwandschätzung 1/24 der Sachkostenpauschale für einen Standardarbeitsplatz (vgl. o.g. Leitfaden S. 32) angesetzt. Die Sachkosten belaufen sich somit auf ca. $12.217,00 : 24 = 509,00$ EUR und sind den Personalkosten pro Antrag aufzuaddieren.

II 5.3 hat Beiträge geliefert und mitgezeichnet.