

Einrichtung eines „Nationalpark Ostsee“ in Schleswig-Holstein

Positionspapier der IHK Schleswig-Holstein

(zur Verabschiedung in den IHK-Vollversammlungen Flensburg, Kiel und Lübeck im Herbst 2023)

Hintergrund und aktueller Stand zum Thema Nationalpark Ostsee (NPO)

Der Koalitionsvertrag der von CDU und Bündnis 90/Die Grünen gebildeten Landesregierung enthält einen Prüfauftrag zur Frage, ob zum Schutz der Ostsee ein NPO eingerichtet werden soll. Ein Nationalpark (NP) ist das eingriffsintensivste Instrument für die Durchsetzung von Naturschutzregelungen und im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geregelt. Vorgesehen ist, dass die Landesregierung dazu im Frühjahr 2024 einen Vorschlag in den Landtag einbringt und dieser noch vor der Sommerpause 2024 über das weitere Vorgehen entscheidet. Die Federführung für dieses Projekt liegt beim Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur (MEKUN). Das MEKUN hat der Erarbeitung der Kabinettsvorlage einen Konsultationsprozess vorangestellt, mit dem es die in diesem Zusammenhang gesellschaftlich relevanten Gruppen und Institutionen einbezieht.

Informationen zum Konsultationsprozess finden sich beim MEKUN unter www.schleswig-holstein.de/konsultation-ostsee

Der Konsultationsprozess fokussiert auf die Option NPO. Alternative Lösungsansätze werden nicht behandelt. Aussagen des MEKUN zu grundlegenden Fragestellungen, wie etwa seinem inhaltlichen Rahmen oder den prioritär mit einem NPO verfolgten Zielen bleiben vage und in Teilen widersprüchlich. Die Begründung: die Planung des weiteren Vorgehens soll – auch – auf Basis der Ergebnisse dieses Konsultationsprozesses erfolgen. Die Beschränkung des Konsultationsprozesses auf die Option NPO und verschiedentliche Äußerungen aus dem MEKUN lassen Zweifel zu, ob der Prozess tatsächlich so ergebnisoffen ist, wie das MEKUN es kommuniziert.

Ohne detailliertere Informationen muss die IHK Schleswig-Holstein zunächst davon ausgehen, dass die Einrichtung eines NPO die Rahmenbedingungen für zahlreiche Unternehmen in der Region verschlechtern und ihre Entwicklungsperspektiven teils drastisch beeinträchtigen wird. Das BNatSchG formuliert für NP u.a. die Ziele „eines ungestörten Ablaufes der Naturvorgänge in einem überwiegenden Teil des Gebiets“. So ist die Annahme plausibel, dass ein NPO für die überwiegende Anzahl der im touristischen und tourismusnahen Segment tätigen Unternehmen mehr einschränkende als chanceneröffnende Effekte mit sich bringen wird. Potenziell stark betroffen sind auch weite Teile der maritimen Wirtschaft, vor allem der Meerestechnik inkl. der Offshore-Wirtschaft und der dortigen Forschung sowie innovative Entwicklungen über den Status Quo hinaus. Das BNatSchG schränkt Nutzungsmöglichkeiten von NP-Flächen, die über die explizit genannten Optionen hinausgehen, stark ein – auch und gerade für den gewerblichen Bereich.

Um die Interessen der gewerblichen Wirtschaft in diesem komplexen Prozess wirksam vertreten zu können, haben die IHKs frühzeitig und letztlich erfolgreich ihre Einbeziehung in den Konsultationsprozess angemahnt und sich in ihren Netzwerken engagiert. Drei seit Juni laufende IHK-Umfragen bei ihren Mitgliedsbetrieben spiegeln in der betroffenen Region eine weitgehend von starker Unsicherheit bis hin zu existenziellen Sorgen geprägte Stimmung wider.

Der Konsultationsprozess – Sachstand und Forderungen zum Abschluss

Mittels eines Konsultationsprozesses bindet das MEKUN Vertreter der als relevant erachteten gesellschaftlichen Gruppen ein, mit dem Ziel, Input für die eigene Kabinettsvorlage zum weiteren Vorgehen zu generieren. Von Mitte Juni bis Mitte September sind sieben Fach-Workshops terminiert, in denen Vor- und Nachteile eines möglichen NPO diskutiert werden. In vier dieser Workshops sind die IHKs vertreten. Im 4. Quartal 2023 folgt ein „Verzahnungsworkshop“, mit Vertretern aller Fach-Workshops, in dem die Teilergebnisse zu einem Gesamtergebnis verknüpft werden. Dieses dient dem MEKUN als eine Grundlage für die Erarbeitung seiner Kabinettsvorlage.

In den Fach-Workshops werden die Teilnehmer im Wesentlichen zu Chancen und Risiken eines NPO befragt. Eine inhaltliche Präzisierung der Pläne liefert das MEKUN auch hier nicht. Unverändert nimmt der weit überwiegende Anteil der betroffenen Unternehmen die Idee eines NPO daher als – teils – existenzielle Bedrohung der eigenen Geschäftsgrundlage und Entwicklungschancen am Standort wahr. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der IHK-Umfragen. Mit zunehmender räumlicher Distanz nehmen die Befassung mit und die gefühlte negative Betroffenheit durch einen möglichen NPO ab.

Bis zum Verzahnungsworkshop wird sich die IHK Schleswig-Holstein weiter für drei konkrete Forderungen einsetzen:

- mehr Transparenz zu konkreten Zielen und Planungen eines möglichen NPO, um eine datenbasierte und zielorientierte Diskussion zu ermöglichen,
- Einbeziehung und Prüfung weniger eingriffsintensiver Instrumente zur Erreichung der formulierten Ziele und
- unmissverständliche Verankerung der in den ersten vier Workshops sehr deutlich formulierten Ängste und Vorbehalte der Unternehmen und weiterer Betroffener im Abschlusspapier des Konsultationsprozesses.

Vorgehen nach Abschluss des Konsultationsprozesses

Die IHK Schleswig-Holstein stellt den schlechten Zustand der Ostsee nicht in Frage. Allerdings ist dieser weder eine neue Erkenntnis noch fehlt es an einem Rahmen, um Abhilfe zu schaffen. So dient das von allen Ostseeanrainern unterzeichnete Abkommen HELCOM ausschließlich dem Schutz der Ostsee. MARPOL dient dem Schutz der Meere vor Verschmutzungen aus dem Seeschiffsverkehr. Als europaweiter Rechtsrahmen für den Schutz der Meere gilt seit 2008 die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Im Rahmen ihrer Umsetzung wurde 2012 mit der Anfangsbewertung zur Erfassung des aktuellen Umweltzustands der Ostsee eine wissenschaftsbasierte Grundlage entwickelt und 2016 ein zugehöriges Maßnahmenprogramm verabschiedet - welches aber nur teilweise umgesetzt wurde. 2022 wurde das Maßnahmenprogramm überarbeitet und fortgeschrieben und soll nun bis 2027 umgesetzt werden. Zudem gibt es im schleswig-holsteinischen Teil der Ostsee mehrere Naturschutzgebiete und NATURA 2000 – Schutzgebiete sowie weitere Vereinbarungen, um die Ostsee zu schützen. Zum Schutz der biologischen Artenvielfalt wurde im Jahr 2021 von der Landesregierung die Strategie zum Erhalt der Biologischen Vielfalt in Schleswig-Holstein – Kurs Natur 2030 – verabschiedet.

Ostseeschutz wird also seit Jahrzehnten praktiziert – auch in Schleswig-Holstein. Durch- und Umsetzung bieten noch Luft nach oben, insbesondere mit Blick auf die, für bereits vereinbarte Maßnahmen bereitgestellten personellen und finanziellen Ressourcen. Bevor nun die Einführung weiterer drastisch einschränkender Maßnahmen geprüft wird, gilt es innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens vorhandene Potenziale konsequent auszuschöpfen. Mittel, die für Einrichtung und Unterhaltung des NPO erforderlich wären, könnten etwa in eine konsequentere Umsetzung bereits vereinbarter Vorschriften zum Schutz der Ostsee fließen.

Richtig ist, dass die zunehmende Klimaerwärmung der Ostsee ebenso zusetzt wie der, nicht zuletzt geographisch bedingt, niedrige Sauerstoffgehalt, die viel zu hohen Nähr- und Schadstoffeinträge oder die Munitionsaltlasten aus zwei Weltkriegen. Ob ein NPO zur Lösung dieser bekannten Problemlagen einen wesentlichen Beitrag leisten kann, oder nicht andere Instrumente geeigneter wirken, wurde bislang nicht dargelegt. Dies ist auf Basis der u.a. Grundlagendaten der o.g. Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie vor einer Entscheidung nachzuholen.

Aus Sicht des Naturschutzes bietet ein NP die weitreichendsten Handlungsoptionen zur Durchsetzung naturschutzfachlicher Ziele. Aus Sicht der Wirtschaft stellt er aus demselben Grund die potenziell stärkste Bedrohungskulisse der unternehmerischen Freiheit und ihrer Entwicklungspotenziale dar. Diese unterschiedliche Perspektive resultiert aus dem BNatSchG. Dies sagt in § 24 u.a., dass ein NP *„großräumig und weitgehend unzerschnitten angelegt sein und sich überwiegend in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden (...oder dahin entwickelt werden können...) soll, der einen möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik gewährleistet.“* Wie dieser Anspruch zu einer dicht besiedelten und touristisch, wassersportlich und vom Seeverkehr seit Jahrhunderten intensiv genutzten Region wie der schleswig-holsteinischen Ostseeküste passen soll, bleibt unverständlich. Und auch mit Blick auf eine für die Energiewende notwendige und absehbar zunehmende Nutzung durch Meerestechnik und -forschung ist dieser Anspruch nicht kompatibel. Eine im Kern ähnliche Ausgangslage ist 1999 dem NP Elbtalau vor dem Oberverwaltungsgericht Lüneburg zum Verhängnis geworden. Seine Einrichtung wurde für nichtig erklärt.

Bei widerstreitenden Bedürfnissen und Interessen – die hier unbestritten vorliegen – muss nach dem Verwaltungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit nachgewiesen werden, dass das ausgewählte Instrument nach Abwägung aller Argumente und Interessen die Eingriffe in die Freiheitsrechte Dritter so gering hält wie möglich. Gibt es weniger eingriffsintensive, aber ebenfalls wirksame Alternativen, haben diese den Vorzug zu erhalten. Ohne belastbare und aktuelle wissenschaftsbasierte Daten zum Sachstand der - prioritär - zu lösenden Herausforderungen, zur Wirksamkeit der bisher angewendeten Maßnahmen und möglichen Alternativen lässt sich die Frage des „Ob“ für einen NPO aus Sicht der IHK Schleswig-Holstein nicht seriös beantworten. Da das MEKUN diese Informationen bislang, ungeachtet entsprechender Hinweise in den bisher absolvierten Workshops, schuldig bleibt, ist eine zielorientierte Diskussion und Bewertung derzeit nicht möglich. Ob und wenn ja, wann das MEKUN entsprechende Informationen vorlegt, ist völlig offen. Festzuhalten ist, dass ein NP ein Instrument ist, dass einen Schutzstatus für eine Fläche verankert – er ist kein Ziel und kein Wert an sich.

Erwartungen an die Landesregierung

Landesregierung und Landtag haben eine Entscheidung zum weiteren Vorgehen beim „Schutz der Ostsee“ für den kommenden Sommer vorgesehen. Unabhängig vom genauen Ergebnis des Konsultationsprozesses wird sich die politische Debatte zur Ausgestaltung zukünftiger Maßnahmen für mehr Naturschutz in und an der Ostsee fortsetzen. Daher richtet die IHK Schleswig-Holstein den dringenden Appell an die Landesregierung, dass sie unabhängig von den letztlich gewählten Instrumenten die Grundlagen für eine lösungsorientierte Diskussion zum zukünftigen Schutz der Ostsee schafft, deren Ergebnisse nicht zu einer Gefährdung des Wirtschaftsstandortes Schleswig-Holstein führen.

Die IHK Schleswig-Holstein erwartet von der Landesregierung die Berücksichtigung folgender Forderungen, damit die Wirtschaft des Landes die zukünftigen Maßnahmen zum Schutz der Ostsee mittragen und unterstützen kann:

Verfahrenstechnisch:

- Mehr Transparenz:
 - Welche Ziele sollen im Zusammenhang mit dem Schutz der Ostsee zukünftig erreicht werden - qualitativ und quantitativ?
 - Mit welchen Instrumenten und in welchem Rechtsrahmen/ Schutzstatus wurden bereits vereinbarte Ziele bislang verfolgt und
 - welche Effekte wurden dabei erzielt?
 - Sind alle vereinbarten Maßnahmen umgesetzt und
 - bieten diese oder weitere Instrumente noch Spielraum für noch nicht genutzte Handlungsoptionen, um eine bessere Zielerreichung sicherzustellen?
 - Was wird getan, um die internationalen Abkommen zum Schutz der Ostsee zum Erfolg zu führen?
 - Was begründet die Verfolgung des Ziels der Einrichtung eines NPO?
- Bereitstellung valider wissenschaftsbasierter Daten zur Ist-Situation, bezogen auf jedes der (Teil-)Ziele. Dies nicht nur für einen NPO sondern für alle in Frage kommenden Maßnahmen/Instrumente.
- Einbeziehung auch nicht naturschutzfachlicher wissenschaftlicher Expertise etwa aus den Bereichen Tourismus, maritime Wirtschaft und angewandte Meeresforschung.
- Ausgewogene Berücksichtigung nicht nur naturschutzfachlicher sondern auch klima-, wirtschafts- und finanzpolitischer Argumente und Ziele
- Wahrung der Verhältnismäßigkeit
 - beim Interessenausgleich zwischen allen betroffenen Gruppen,
 - bei der Zieldefinition einer zukünftigen Ostsee-Schutz-Politik der Landesregierung und
 - bei der Auswahl des Umsetzungsinstrumentariums

Generell ist festzuhalten, dass die bislang als wenig transparent, teils tendenziös wahrgenommene Kommunikation des MEKUN und die daraus resultierende Diskussion in der Öffentlichkeit schon jetzt zu starker Verunsicherung führen und den Standort in der öffentlichen Wahrnehmung als weniger attraktiv erscheinen lassen.

Fachlich

Nährstoff- und Schadstoffeinträge: der weitaus größte Anteil resultiert aus Nährstoffeinträgen der landwirtschaftlichen Nutzung an Land. Wenn die Umsetzung bisheriger Regularien (z.B. Wasserrahmenrichtlinie, Düngemittelverordnung) nicht ausreicht, müssen diese gemeinsam mit den Betroffenen geeignet weiterentwickelt werden. Zur Begrenzung der Schadstoffeinträge durch die Schifffahrt sind bereits 1973 das MARPOL-Übereinkommen und 1996 das London-Protokoll verabschiedet worden. Speziell für die Ostsee kam 1992 das HELCOM-Abkommen dazu. Auch hier gilt, dass die definierten Maßnahmen auch umgesetzt und im Bedarfsfall angepasst werden müssen, um wirksam werden zu können. In beiden Fällen dürfte ein NPO kaum zusätzliche Wirkung entfalten.

Munitionsaltlasten in der Ostsee: die aus beiden Weltkriegen in der Ostsee verrottenden Munitionsbestände sind eine tickende Zeitbombe und vermutlich das größte und drängendste Problem. Ihre Bergung und Entsorgung verhindert weitere Freisetzung von Schadstoffen und reduziert die Gefährdung von Berufsschifffahrt, Fischerei, Wassersportlern und Badegästen. Technische Lösungen stehen bereit, es geht nun um die Finanzierung vor Ort, die das Land nicht alleine stemmen kann. Angesichts knapper Ressourcen sollte dieses Thema absolute Priorität genießen, wenn es um die Zukunft der Ostsee geht. Ein NPO kann dabei eher zu deutlichen Erschwernissen bei Bergung und Entsorgung der Munition führen, etwa durch erschwerten, auch temporär begrenzten Zugang zu den Flächen oder durch eingeschränkte Möglichkeiten bei der Nutzung von bestimmtem Gerät oder Ausschluss bestimmter Aktivitäten.

Nutzungs-/Flächenkonkurrenz zwischen Naturschutz und wirtschaftlicher Nutzung: die Ostseeküste Schleswig-Holsteins ist eine sehr dicht besiedelte und wirtschaftlich durch Tourismus, Meerestechnik, Seeschifffahrt, Fischerei und Wassersport stark genutzte Region. Gleichwohl werden bereits geschützte Flächen mit unterschiedlichem Status ausgewiesen. Ein „Mehr“ an Naturschutz wird die Flächen-/Nutzungskonkurrenz mit hoher Wahrscheinlichkeit verschärfen und die Entwicklungsmöglichkeiten der Wirtschaft weiter begrenzen.

Jede für allgemeine Nutzung gesperrte oder eingeschränkte Fläche bedeutet potenziell die Beschneidung bisheriger Angebote und deren Nutzung. Geschieht dies auf vielen oder großräumigen Flächen und in strikter Weise – z.B. in den Kernzonen eines NP – beeinträchtigt es auf Dauer das Angebot und damit die Attraktivität des Standortes. Die Gästezahlen gehen zurück, die Infrastruktur sowie das verbliebene Angebot tragen sich nicht mehr und werden ebenfalls eingeschränkt, die Standortqualität nimmt ab – für Gäste wie auch die eigene Bevölkerung. All dies kostet Umsatz und Ertrag, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen und es macht die Region nicht attraktiver und auch nicht zukunftsfähiger. Die Ostsee ist für Schleswig-Holstein die mit Abstand stärkste touristische Destination. Mögliche neue Zielgruppen, die möglicherweise wegen spezifischer durch einen NPO entstandener neuer Angebote kämen, würden die wegen des reduzierten Sportangebots wegbleibenden Gäste mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht annähernd kompensieren.

Generell ist ein Bestandsschutz als Kompensationsangebot nicht ausreichend. Eine Einschränkung der unternehmerischen Entwicklungsmöglichkeiten gefährdet die

Wettbewerbsfähigkeit und auf Sicht die Existenz von Unternehmen. Wenn erforderliche Anpassungen wie etwa Anbauten oder eine Umwidmung der Nutzung unmöglich werden, führt dies auf Sicht oft zum Marktaustritt oder zur Geschäftsverlagerung. Gründung und Ansiedlung gänzlich neuer gewerblicher Nutzungsformen sind faktisch ausgeschlossen. Dies trifft vor allem Tourismus und Wassersport, die dann kaum auf sich verändernde Gästeerwartungen reagieren könnten. Die Folge wäre die Ingangsetzung einer – möglicherweise zunächst schleichenden – ökonomischen Abwärtsspirale, die den Tourismus- und Wassersportstandort Schleswig-Holstein nachhaltig beschädigt.

Betroffen sind auch neue Technologien und Nutzungen in Häfen, Seeschifffahrt und Meerestechnik.

Häfen und Schifffahrt: Ausgeschlossen werden muss etwa, dass neue Schutzzonen die gewerbliche Schifffahrt und weitere Bereiche der Maritimen Wirtschaft sowie deren Weiterentwicklung im betreffenden Gebiet und den angrenzenden Bereichen beeinträchtigen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Befahrensfreiheit der Gewässer und die Erreichbarkeit aller Standorte über Fahrrinnen. Auch die Leitungsanbindung außerhalb einer Schutzzone installierter Offshore-Windparke an das Festland ist gefährdet oder wird zumindest erschwert, wenn diese Leitungen durch eine Schutzzone führen. Eine solche Situation muss bei jeder künftigen Regelung zwingend ausgeschlossen werden, wenn die Erreichung des Ziels „Klimaneutrales Industrieland“ nicht nachhaltig beeinträchtigt werden soll. Hier würde der Status Quo eine zukunftsgerichtete Entwicklung etwa durch neuartige Fahrzeuge, modifizierte und erweiterte Hafenanlagen und -nutzungen oder Neuansiedlungen weitgehend unmöglich machen.

Meerestechnik: Schleswig-Holstein ist ein führender Standort für die Meerestechnik, in der Wirtschaft und der Wissenschaft. Auch wenn die Konzeption an Land passiert, ist dieser Wirtschafts- und Wissenschaftsbereich im Wasser tätig. Die Meerestechnik ist in den Themen Nahrungsmittel- und Energieerzeugung sowie der Herstellung von Medizin- und Kosmetikprodukten tätig. Weiterhin kann ein besseres Verständnis der Meere durch und mit der Meerestechnik zur Reduzierung des CO₂-Gehaltes führen (u. a. Carbon Capture und Storage in Biomasse) und damit auch einen positiven Beitrag zum Klimawandel leisten. Bei diesen bedeutenden Themen würde ein Ausschluss der Tätigkeiten der Meerestechnik nicht nur den maritimen Standort Schleswig-Holstein wirtschaftlich gefährden, sondern auch den der Wissenschaft (Technologietransfer). Mit Blick auf Genehmigungsverfahren für die Meerestechnik haben wir heute bereits hohe Hürden und lange Wartezeiten. Ein Nationalpark würde diese Verfahren weiter verkomplizieren oder nicht mehr ermöglichen und unsere Entwicklungsperspektiven stark einschränken.

Zusätzliche Bürokratie: Grundsätzlich gilt in Deutschland, dass alles erlaubt ist, was nicht explizit verboten ist. In einem NP gilt das Gegenteil: alles was nicht in BNatSchG § 24 erlaubt ist, ist erst einmal verboten und steht daher unter Genehmigungsvorbehalt. Sollte es also tatsächlich ein liberales NP-Management geben, führt die Notwendigkeit der Genehmigung im Einzelfall zu erheblichem Bürokratieaufwuchs. Hinzu kommt, dass das Budget, das für Einrichtung und Betrieb eines NP benötigt würde, dem Ostsee-Schutz unmittelbar dient, wenn es direkt in

die Ausfinanzierung der bereits vereinbarten aber bislang nicht umgesetzten Maßnahmen fließen.

Fazit:

Die IHK Schleswig-Holstein anerkennt die Notwendigkeit des Schutzes der Ostsee. Sie erwartet allerdings, dass die Landesregierung

- zukünftige Entscheidungen auf Grundlage einer wissenschafts- und faktenbasierten Herleitung und Begründung der Ziele, der angedachten Maßnahmen und Instrumente trifft
- vor Einführung neuer und zusätzlicher drastischer Verbotsmaßnahmen, die in erster Linie hier ansässige Unternehmen treffen, die bereits vereinbarten vielfältigen Maßnahmen zum Schutz der Ostsee umsetzt und dabei die vordringlichsten Probleme wie den überhöhten Nährstoffeintrag und die Beseitigung der Munitionsaltlasten prioritär angeht, um eine möglichst große Hebelwirkung zu erzielen
- den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Wahl der Instrumente berücksichtigt
- neben der naturschutzfachlichen Expertise auch weitere Disziplinen der marinen Wissenschaften sowie ökonomische und finanzpolitische Argumente ausgewogen einbezieht und berücksichtigt
- die Bedeutung von Tourismus, Wassersport, maritimer Wirtschaft , angewandter Meeresforschung (Life Sciences) und Land- und Fischereiwirtschaft für die ökonomische und gesellschaftliche Stabilität des Landes anerkennt und den Erhalt der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schleswig-Holstein sicherstellt.

Die IHK Schleswig-Holstein steht jederzeit zu weiteren Gesprächen bereit, sobald die Landesregierung erkennen lässt, welche Ziele sie verfolgen will. Bis dahin schließt sie sich der Einschätzung der großen Mehrheit ihrer betroffenen Unternehmen an und sieht auf Basis der bislang kommunizierten Informationen keine Ansatzpunkte, die für die Einrichtung eines NPO sprechen. Dafür erkennt sie aber erhebliche Risiken für die Unternehmen und den Standort Schleswig-Holstein.