



Bericht

der Landesregierung

Evaluierung des Meeresschutzes

Antrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des
SSW

Drucksache 18/2139

**Federführend ist das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt
und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein**

Hintergrund

Am 17.06.2008 ist die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) der Europäischen Union verabschiedet worden. Sie stellt die Umweltsäule der integrierten Meerespolitik der Europäischen Union dar. In Deutschland wurde sie über das Wasserhaushaltsgesetz in nationales Recht umgesetzt¹.

Ziel der MSRL ist es, in Europa saubere, gesunde und produktive Meere zu erhalten und alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um bis zum Jahr 2020 einen guten Zustand der Meeresumwelt zu erreichen.

Mit der MSRL werden umfangreiche Anforderungen an die Mitgliedstaaten der EU gestellt: Alle im Meer lebenden Pflanzen und Tiere und alle im Meer wirkenden Belastungen werden bei der Umsetzung einbezogen. Dieser holistische Ansatz wird durch die Berücksichtigung kumulativer Belastungen und die Anwendung des Ökosystemansatzes unterstützt.

Die MSRL fordert, dass der Umweltzustand der Meere anhand von elf Deskriptoren beschrieben und bewertet wird. Diese umfassen folgende Aspekte:

1. Biologische Vielfalt
2. Nicht einheimische Arten
3. Kommerziell befischte Fisch- und Schalentierbestände
4. Nahrungsnetze
5. Eutrophierung
6. Meeresgrund
7. Hydrographische Bedingungen
8. Schadstoffe
9. Schadstoffe in Lebensmitteln
10. Abfälle im Meer
11. Einleitung von Energie

¹ In nationales Recht umgesetzt durch das „Gesetz zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sowie zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes und des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes“ vom 06.10.2011, BGBl I Nr. 51, 1986.

Aufgrund dieses thematisch umfassenden Ansatzes der MSRL ist die Einbeziehung von und Harmonisierung mit bereits bestehenden Richtlinien und Übereinkommen (mit direktem und indirektem Bezug zum Meer) im Umsetzungsprozess notwendig. Bestehende Monitoringprogramme müssen sinnvoll genutzt und ergänzt, Bewertungssysteme harmonisiert, Ziele angepasst und Maßnahmenprogramme effizient umgesetzt werden. Dies bedeutet auch, dass die Anforderungen der MSRL in der Umsetzung bereits bestehender Richtlinien und Übereinkommen Berücksichtigung finden müssen.

Ziel der MSRL ist die Erreichung des „guten Umweltzustands“ der Meere bis zum Jahr 2020. Hierfür hat jeder Mitgliedstaat für seine Meeressgewässer eine Strategie zu entwickeln. Dabei ist eine nachhaltige Nutzung der Meere zu fördern. Menschliche Aktivitäten müssen dem Prinzip der Vorsorge und dem Ökosystemansatz folgen.

Die MSRL gibt für die Umsetzung einen konkreten Aktionsplan vor, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, unter Berücksichtigung bestehenden Gemeinschaftsrechts

- in 2012 eine Anfangsbewertung des Zustands ihrer Meeressgewässer und eine Beschreibung des guten Umweltzustands durchzuführen und Umweltziele festzulegen;
- in 2014 Monitoringprogramme zu erstellen und umzusetzen;
- bis Ende 2015 Maßnahmenprogramme zu erstellen und diese
- bis Ende 2016 praktisch umzusetzen.

In Deutschland wird die MSRL in enger Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Küstenbundesländern umgesetzt, die dafür das Verwaltungsabkommen Meeresschutz abgeschlossen haben.

Der Landtag hat die Landesregierung um einen Bericht zur „Evaluierung des Meeresschutzes“ gebeten, der folgende Aspekte im Rahmen der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) in Schleswig-Holstein umfassen soll:

- die Evaluation der Aufgabenerledigung aus dem Verwaltungsabkommen zum Meeresschutz sowie
- den Stand der Umsetzung der MSRL in Schleswig-Holstein einschließlich der Umweltziele und geplanter Maßnahmen.

Verwaltungsabkommen Meeresschutz

Zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Küstenländern bei der Umsetzung der MSRL wurde am 30.03.2012 ein Verwaltungsabkommen unterzeichnet. Darin wurde in § 12 Abs. 1 festgelegt:

„Dieses Abkommen gilt auf unbestimmte Zeit. Unmittelbar nach dem 15. Juli 2014 wird die Aufgabenerledigung evaluiert. Das Ergebnis der Evaluierung ist bis zum 30.11.2014 vorzulegen.“

Nach dem Verwaltungsabkommen Meeresschutz ist der Bund-/Länderausschuss für Nord- und Ostsee (BLANO) für die Umsetzung der MSRL zuständig. Den Vorsitz hat die Bundesregierung, vertreten durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

Auf seiner 4. Sitzung am 17.12.2013 hat der BLANO beschlossen, dass die nach § 12 des Verwaltungsabkommens vorgesehene Evaluierung erst nach Erfüllung des letzten Umsetzungsschrittes, der Ablieferung des Maßnahmenprogramms, erfolgen soll. So wird gewährleistet, dass der Überprüfung der Organisation ein vollständiger inhaltlicher Umsetzungszyklus der MSRL zugrunde gelegt werden kann.

Demgemäß wird mit der Evaluierung erst in 2016 begonnen, so dass eine Berichterstattung hierzu frühestens Ende 2016 erfolgen kann. Über Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus Sicht der Landesregierung kann daher derzeit noch nicht berichtet werden.

Stand der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein

Entsprechend dem oben genannten Zeitplan der MSRL sind 2012 mit der Anfangsbewertung (Art. 8 MSRL), der Beschreibung eines guten Umweltzustands (Art. 9 MSRL) sowie der Festlegung von Umweltzielen (Art. 10 MSRL), jeweils für die Nordsee und für die Ostsee, die Grundlagen für die weitere Umsetzung der MSRL in Deutschland geschaffen worden. Die genannten Arbeiten wurden in Schleswig-Holstein gemeinsam mit dem Bund und den anderen Küstenländern fristgerecht zum 15. Oktober 2012 abgeschlossen und an die EU-Kommission berichtet. 2014 wurde ebenfalls fristgerecht der Bericht zum zukünftigen Monitoringprogramm an die EU-Kommission übermittelt. Die Berichte sind auf www.meeresschutz.info öffentlich verfügbar.

Wesentliche Inhalte der bisherigen Berichterstattungen sowie der Sachstand zum Maßnahmenprogramm sind im Folgenden kurz zusammengefasst. Eine ausführliche Darstellung der in 2012 erfolgten nationalen Berichterstattung findet sich in der Broschüre „Die Europäische Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie – die Umweltsäule der europäischen Meerespolitik“, die im Internet unter www.schleswig-holstein.de/MELUR/DE/Allgemeines/Umsetzung_MSRL abgerufen werden kann.

Anfangsbewertung (Artikel 8 MSRL)

Die Anfangsbewertung des Umweltzustands der gesamten deutschen Meeresgewässer umfasst die Bewertung der wesentlichen Merkmale (z.B. Biotoptypen und Arten, s. Abb. 1) und Belastungen sowie eine Analyse sozio-ökonomischer Aspekte. Sie beruht auf einer Zusammenfassung aller bereits vorliegender Kenntnisse und Analysen. Die bestehenden Verfahren decken nicht alle Aspekte der von der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG, MSRL) geforderten Parameter zur Bewertung der Meeresökosysteme ab. Auf der Grundlage der Arbeiten für die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG, WRRL), die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG, FFH-RL) und die Vogelschutzrichtlinie (2009/147/EG, VRL) sowie der aktuellen Analysen des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (Helsinki-Übereinkommen, HELCOM), des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR-Übereinkommen, 1992) und der trilateralen Wattenmeer-Zusammenarbeit (TWSC, 1982/2010) konnten jedoch bereits

wesentliche Aspekte zur Beurteilung der deutschen Meere Berücksichtigung finden, wengleich in einzelnen Bereichen noch inhaltliche und räumliche Lücken bestehen.

Da im Rahmen der vorliegenden Bewertungen nach Gemeinschaftsrecht, HELCOM, OSPAR und TWSC die Merkmale und Belastungen der marinen Ökosysteme nicht im Bereich eines guten Zustands liegen, erreichten die deutschen Meere den angestrebten guten Umweltzustand nicht.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Bewertungsergebnisse für die von der MSRL abgefragten Merkmale und Belastungen (Anhang III MSRL):

Zustand	deutsche Nordsee		deutsche Ostsee	
	Merkmale	Belastungen	Merkmale	Belastungen
schlecht	Biotoptypen, Phytoplankton, Fische, Seevögel	Kontamination durch gefährliche Stoffe, Anreicherung mit Nährstoffen und organischem Material, Biologische Störungen	Biotoptypen, Phytoplankton, Makrophyten, Fische, marine Säugetiere, Seevögel	Kontamination durch gefährliche Stoffe, Anreicherung mit Nährstoffen und organischem Material, Biologische Störungen
verarmt	Makrophyten, Makrozoobenthos	-	Makrozoobenthos	-
mittel	marine Säugetiere	-	-	-
gut	-	-	-	-
sehr gut	-	-	-	-
unbekannt	Zooplankton, nicht einheimische Arten, mikrobielle Pathogene	Physische Verluste und physische Schädigungen, Physikalische Störungen, Interferenzen mit hydrologischen Prozessen, Systematische und/oder absichtliche Freisetzung von Stoffen, kumulative und synergetische Wirkungen	Zooplankton, nicht einheimische Arten, mikrobielle Pathogene	Physische Verluste und physische Schädigungen, Physikalische Störungen, Interferenzen mit hydrologischen Prozessen, Systematische und/oder absichtliche Freisetzung von Stoffen, kumulative und synergetische Wirkungen

Abbildung 1: Ergebnis der deutschen Anfangsbewertung für die von der MSRL abgefragten Merkmale und Belastungen (Anhang III MSRL)

Beschreibung des Guten Umweltzustands (Artikel 9 MSRL)

Der gute Umweltzustand beschreibt den Zustand, den Meeresgewässer aufweisen sollen, bei denen es sich um ökologisch vielfältige und dynamische Ozeane und Meere handelt, die im Rahmen ihrer jeweiligen Besonderheiten sauber, gesund und produktiv sind und deren Meeresumwelt auf nachhaltigem Niveau genutzt wird, so

dass die Nutzungs- und Betätigungsmöglichkeiten der gegenwärtigen und der zukünftigen Generationen erhalten bleiben.

Die im deutschen Bericht dargestellte Beschreibung basiert auf den o.g. 11 qualitativen Deskriptoren der MSRL sowie auf bestehenden Beschreibungen im gültigen Gemeinschaftsrecht (z.B. den o.g. Richtlinien wie WRRL und FFH-RL) und in den o.g. internationalen Übereinkommen.

Dennoch bestehen Lücken in den fachlichen Grundlagen zur Bestimmung des guten Zustands einzelner Merkmale und Belastungen (vgl. u.a. Zustand „unbekannt“ in obiger Abbildung), zur integrierten Bewertung und zur Aggregation einzelner Detail-Bewertungen (bspw. Seevögel und Fische) auf Ebene der Deskriptoren (bspw. Biodiversität). Dazu bedarf es des Ausgleichs bestehender Defizite, der Entwicklung noch fehlender Verfahren und der Erhebung notwendiger Daten.

Der Abgleich zwischen den Ergebnissen der Anfangsbewertung (als Beschreibung des Ist-Zustands) und dem guten Umweltzustand (als Beschreibung des Soll-Zustands) bildet die Grundlage für die Festlegung von Umweltzielen (Art. 10 MSRL) und für die 2015 zu entwickelnden Maßnahmenprogramme (Art. 13 MSRL).

Umweltziele (Artikel 10 MSRL)

In der für die deutschen Meere insgesamt durchgeführten Anfangsbewertung wurde festgestellt, dass sich die deutsche Nord- und Ostsee nicht in einem guten Umweltzustand befinden. Daraus resultierte die Notwendigkeit nach Artikel 10 (MSRL) Ziele festzulegen, um den guten Umweltzustand zu erreichen. Diese so genannten Umweltziele sind systematisch auf die international, europäisch und national bereits bestehenden Naturschutz- und Umweltziele für die Nordsee bzw. Ostsee abgestimmt.

Die Umweltziele dienen als eine allgemeine und übergeordnete Richtschnur zur Erreichung des guten Umweltzustands bis 2020. Sie bilden einen Rahmen, der durch operative Ziele weiter ausgefüllt und durch zugehörige Indikatoren spezifiziert wird.

Alle Ziele gemeinsam dienen als Grundlage für die 2015 zu entwickelnden Maßnahmen (Artikel 13 MSRL) um bis 2020 einen guten Umweltzustand zu erreichen oder zu erhalten.

Folgende Ziele wurden für die Erreichung bzw. Erhaltung des guten Umweltzustands der deutschen Meeresumwelt festgelegt:

1. Meere ohne Beeinträchtigung durch anthropogene Eutrophierung
2. Meere ohne Verschmutzung durch Schadstoffe
3. Meere ohne Beeinträchtigung der marinen Arten und Lebensräume durch die Auswirkungen menschlicher Aktivitäten
4. Meere mit nachhaltig und schonend genutzten Ressourcen
5. Meere ohne Belastung durch Abfall
6. Meere ohne Beeinträchtigung durch anthropogene Energieeinträge
7. Meere mit natürlicher hydromorphologischer Charakteristik

Diese Umweltziele werden jeweils durch mehrere operationale Ziele konkretisiert, die in den auf www.meeresschutz.info abrufbaren Berichten dargestellt sind.

Monitoringprogramm (Artikel 11 MSRL)

Das Monitoringprogramm für Nord- und Ostsee wurde entsprechend der Vorgaben der MSRL entwickelt (Anhang V MSRL). Es teilt sich in zwei Teile auf:

Das Rahmenkonzept („Teil A“ des MSRL-Monitoringprogramms) umfasst die Grundlagen, die Herangehensweise und übergreifende Fragen zu Monitoring und Bewertung der Meeresgewässer. Es wurde von den Gremien des Bund/Länder Ausschusses Nord- und Ostsee erstellt. Dieses Rahmenkonzept stellt die vom Wasserhaushaltsgesetz geforderte allgemeine Zusammenfassung für die Öffentlichkeitsbeteiligung dar. Diese hat vom 15.10.2013 bis 14.04.2014 stattgefunden. Grundlage für Monitoring und Bewertung des guten Umweltzustands, der Erreichung der Umweltziele und der Effizienz der Maßnahmen sind Indikatoren. Die Liste der zu überwachenden Indikatoren wurde mit den auf regionaler Ebene im Rahmen von OSPAR und HELCOM diskutierten MSRL-Indikatoren harmonisiert, bevor das fertige Konzept auf www.meeresschutz.info zur Verfügung gestellt wurde.

Die Details zu diesen Indikatoren, also welche Parameter im Detail überwacht und bewertet werden, werden in Form von Monitoring-Kennblättern („Teil B“ des MSRL-Monitoringprogramms) zusammengestellt. Diese inhaltlichen Arbeiten sollen sukzes-

siv von den Fachbehörden vervollständigt werden und in einem online Monitoring-Handbuch auf www.meeresschutz.info zur Verfügung gestellt werden. Dies erfolgt in Fortführung, Anpassung und Erweiterung des bestehenden Monitoring-Handbuchs des Bund/Länder-Messprogramms (BLMP) gemeinsam vom Bund und den fünf Küsten-Bundesländern.

Insgesamt müssen unter der MSRL die o.g. 11 Deskriptoren des guten Umweltzustands überwacht und bewertet werden.

Unter die z.T. übergreifend formulierten Deskriptoren gehört die Erfassung und Bewertung von Biotoptypen, Phytoplankton, Zooplankton, Makrophyten, Makrozoobenthos, Fischen, marinen Säugetieren, See- und Küstenvögeln, nicht einheimischen Arten und mikrobiellen Pathogenen (Tab. 1 Anh. III MSRL).

Zudem sollen Aussagen über die Auswirkungen folgender Belastungen getroffen werden können: physische Verluste und physische Schädigungen, physikalische Störungen, Interferenzen mit hydrologischen Prozessen, Kontamination durch gefährliche Stoffe, systematische und/oder absichtliche Freisetzung von Stoffen, Anreicherung mit Nährstoffen und organischem Material, biologische Störungen, kumulative und synergetische Wirkungen (Tab. 2 Anh. III MSRL).

Auch bei der Umsetzung der Monitoringanforderungen des Meeresschutzes gilt es, verschiedene EU-Richtlinien und internationale Übereinkommen zu beachten und national umzusetzen.

In Deutschland sollen die verpflichtenden Anforderungen der MSRL 1:1 umgesetzt werden. Daher ist ein Abgleich mit den bereits bestehenden Überwachungsparametern (u.a. aufgrund der Anforderungen nach WRRL, FFH-RL, VRL, OSPAR, HELCOM und TWSC) erforderlich. Zur Komplettierung des marinen Monitoring nach MSRL werden weitere, bisher nicht erfasste Parameter hinzukommen. Hierzu gehören z.B. neue Parameter bzgl. mariner Säugetiere, Seevögel, benthischer Lebensräume, Müll und Lärm. Außerdem müssen z.T. für bereits gemessene Parameter MSRL-spezifische Bewertungssysteme entwickelt werden. Eine Ausweitung des Überwachungsradius bestehender Parameter wie Phytoplankton und Makrozoobenthos von 1 Seemeile auf 12 Seemeilen wird von den Fachleuten derzeit geprüft.

Lücken, die aus fachlicher Sicht in Schleswig-Holstein in den kommenden drei Jahren priorisiert werden sollen, umfassen Bewertungssysteme für marine Säugetiere

sowie die Erfassung und Bewertung von benthischen und pelagischen Lebensräumen. Bei den neu zu bearbeitenden Aspekten wie Müll und Lärm ist zuerst eine nationale Aufarbeitung, Abstimmung und Koordinierung notwendig, bevor ein effizientes Monitoring in Schleswig-Holstein umgesetzt werden kann.

Sachstand Maßnahmenprogramm (Artikel 13 MSRL)

Gemäß MSRL soll bis Ende 2015 ein Maßnahmenprogramm erstellt werden. Im Rahmen der nationalen Erarbeitung des Maßnahmenprogramms werden bereits bestehende Maßnahmenprogramme auf die Ziele der MSRL übertragen, bewertet und ggf. ergänzt, um allen Anforderungen der MSRL zu genügen. Derzeit werden im Rahmen der nationalen Gremien des Bund/Länder-Ausschusses Nord- und Ostsee Maßnahmenvorschläge erarbeitet und diskutiert. Begleitend finden Anhörungen und Informationsveranstaltungen mit Verbänden und Interessensgruppen statt. In Schleswig-Holstein werden dafür die bewährten Gremien zur Umsetzung der EU-Wasserrichtlinien genutzt. Zur Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß Wasserhaushaltsgesetz ist auch das Maßnahmenprogramm vor seiner Fertigstellung mit einer Anhörungsfrist von 6 Monaten zu veröffentlichen.