

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Angelika Volquartz, Ilse Aigner, Axel E. Fischer (Karlsruhe-Land), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU

– Drucksache 14/3581 –

Genehmigungspraxis des Umweltbundesamtes bei Forschungsvorhaben in der Antarktis

Durch den Antarktisvertrag von 1981 bestehen für die Bundesrepublik Deutschland dauerhafte Verpflichtungen zur wissenschaftlichen Forschung im Antarktischen Vertragsgebiet, denen sie durch die Stiftung Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung (AWI) nachkommt. Das Institut, das vom Bund und den Ländern Bremen und Brandenburg finanziert wird, erfüllt den Forschungsauftrag mit großem finanziellen Aufwand und hat der deutschen Forschung in der Antarktis international hohes Ansehen verschaffen können.

Im Jahre 1998 wurde das Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag vom 4. Oktober 1991 (AUG) wirksam, das dem Schutz der antarktischen Umwelt sowie der Bewahrung der Antarktis als ein dem Frieden und der Wissenschaft gewidmetes Naturreiservat dient (§ 1 AUG). Es sieht ein Genehmigungsverfahren für Forschungstätigkeiten in der Antarktis vor, für das das Umweltbundesamt zuständig ist. Bereits in den Jahren vor Inkrafttreten des AUG wurde in freiwilliger Übereinkunft nach dem AUG verfahren, d. h. Forschungstätigkeiten dem Umweltbundesamt angezeigt und durch dieses genehmigt. Dadurch sollten die gesetzlichen Regelungen mit den enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffen in eine geordnete Genehmigungspraxis überführt werden.

Nachdem die Genehmigungen jahrelang problemlos erteilt worden sind, werden seit 1999 ohne ersichtlichen Grund für diverse Forschungsvorhaben Umweltverträglichkeits- und Erheblichkeitsprüfungen verlangt, was gegen das AUG verstoßen dürfte und viele Vorhaben unmöglich macht. Sämtliche Genehmigungsbehörden der anderen beteiligten Nationen verzichten bei entsprechenden Vorhaben auf solche Prüfungen. Durch diese Haltung des Umweltbundesamtes droht der deutschen Polarforschung großer wissenschaftlicher Schaden und ein enormer Ansehensverlust.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 24. Juli 2000 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung

Der Antarktisvertrag (AV) und sein Umweltschutzprotokoll (USP) sollen gewährleisten, dass die Aktivitäten der Vertragsstaaten, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört, in der Antarktis den im Vertragswerk aufgeführten Zielen entsprechen.

Der Vertrag beschränkt die in der Antarktis zugelassenen Aktivitäten in ganz erheblichem Umfang. Zu seinen Zielen gehört, dass die Antarktis nur für friedliche Zwecke genutzt werden darf (Artikel 1 AV) und dass die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung gewährleistet wird (Artikel 2 AV). Dabei besteht eine Wechselwirkung, aber auch ein gewisses Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und Forschungsfreiheit in der Antarktis. Ziel ist es, maximale wissenschaftliche Erkenntnisse bei gleichzeitig minimaler Beeinträchtigung der Umwelt zu erlangen. Die Einzelheiten über den Umweltschutz in der Antarktis sind in einem besonderen Umweltschutzprotokoll geregelt, das für die Bundesrepublik Deutschland durch das Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag vom 4. Oktober 1991 (AUG) vom 22. September 1994 (BGB1. I S. 2593) umgesetzt wurde. Das Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag und auch die maßgeblichen Bestimmungen des Ausführungsgesetzes traten 30 Tage nach Beitritt der letzten Konsultativpartei am 14. Januar 1998 in Kraft. Durch das Umweltschutzprotokoll wird die Antarktis als ein dem Frieden und der Wissenschaft gewidmetes Naturreservat bezeichnet (Art. 2 USP). Insoweit räumt auch das Umweltschutzprotokoll der wissenschaftlichen Forschung einen Vorrang vor anderen Tätigkeiten ein (Art. 3 Abs. 3 USP).

Andererseits unterstellt das Umweltschutzprotokoll im Prinzip jede Tätigkeit und damit auch Forschungsaktivitäten einer behördlichen Zulassung und Überwachung. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass auch durch wissenschaftliche Forschung Beeinträchtigungen der antarktischen Umwelt erfolgen können.

Aus diesem Grund hat der deutsche Gesetzgeber die Genehmigung und die Überwachung auch von Forschungsaktivitäten in der Antarktis einer Behörde des Bundes zu übertragen, die selbst nicht unmittelbar Antarktisforschung betreibt. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass eine konsequente Anwendung des Umweltschutzprotokolls die besondere Bedeutung unterstreicht, die Deutschland der Bewahrung der Antarktis als einem dem Frieden und der Wissenschaft gewidmeten Naturreservat zumisst.

Die Bundesregierung wird sich bestehender Übergangsprobleme aus der Anwendung des neuen Rechts annehmen und sie einer Lösung zuführen.

Vor diesem Hintergrund beantwortet die Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Hat die Bundesregierung Kenntnis davon, dass das Umweltbundesamt für Forschungsvorhaben des AWI in der Antarktis Umweltverträglichkeits- und Erheblichkeitsprüfungen verlangt, die für Vorhaben dieser Art von keiner der übrigen zuständigen Genehmigungsbehörden anderer Nationen verlangt werden?

Die Rechtslage ist für alle Staaten, die den Antarktisvertrag (AV) und das Umweltschutzprotokoll (USP) ratifiziert haben, gleich. Sofern in den von den Vertragsstaaten angewendeten Verfahren noch erhebliche Unterschiede bestehen sollten, arbeitet die Bundesregierung darauf hin, dass die Vertragsstaaten den im Antarktisvertrag vorgesehenen Erfahrungsaustausch auch dazu nutzen, die Maßstäbe und Verfahren bei der Genehmigungspraxis zu vereinheitlichen, um

so bei allen Vertragsstaaten ein annähernd gleich hohes und der ökologisch sensiblen antarktischen Region angemessenes Umweltschutzniveau für Forschungsvorhaben zu erzielen.

2. Wird von Seiten der Bundesregierung akzeptiert, dass durch die Genehmigungspraxis des Umweltbundesamtes diverse deutsche Forschungsprojekte in der Antarktis nicht durchgeführt werden können und der deutschen Polarforschung dadurch ein großer wissenschaftlicher Schaden sowie ein enormer Ansehensverlust entstehen dürfte?

Die Bundesregierung nimmt die Befürchtungen der deutschen Polarforschung ernst, weist aber den in der Frage unterstellten Zusammenhang zwischen der Genehmigungspraxis des Umweltbundesamtes und der Durchführung von Forschungsprojekten zurück. Ordnungsgemäß durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfungen in Genehmigungsverfahren führen zu Entscheidungen, die Forschungsvorhaben deutscher Wissenschaftler und international zusammengesetzter Forschergruppen ermöglichen, sofern die erforderlichen Antragsunterlagen zeitgerecht und umfassend vorgelegt werden. Die Bundesregierung wird im Zusammenwirken mit ihren internationalen Partnern alles dafür tun, dass sich aus dieser Situation ergebende mögliche Nachteile für die deutsche Polarforschung in Zukunft vermieden werden.

3. Teilt die Bundesregierung die Rechtsauffassung des Umweltbundesamtes, dass die Anhörung der Expertenkommission gemäß § 6 Abs. 4 AUG nicht zwingend vor einer Entscheidung erfolgen muss und darüber hinaus keinerlei Bindungswirkung entfaltet?

Das Umweltbundesamt vertritt keine derartige Rechtsauffassung. Nach seiner Ansicht muss die Expertenkommission vielmehr zwingend vor jeder Entscheidung angehört werden, die eine Tätigkeit der wissenschaftlichen Forschung oder eine ihrer Durchführung oder Vorbereitung dienende Tätigkeit betrifft, welche die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 Nr. 2 oder 3 AUG erfüllt. Eine solche Anhörung hat dementsprechend in sämtlichen einschlägigen Fällen seit Konstituierung der Expertenkommission im Februar 2000 stattgefunden; entsprechende Anhörungen werden auch zukünftig stattfinden.

Nach § 6 Abs. 4 AUG muss das Umweltbundesamt bei seiner jeweiligen Entscheidung die Beurteilung durch die Kommission „berücksichtigen“. § 6 Abs. 4 Satz 2 AUG lautet: „Abweichungen von dieser Beurteilung sind zu begründen.“ Nach Auffassung der Bundesregierung darf entsprechend der amtlichen Begründung zum Ausführungsgesetz das Umweltbundesamt daher nur bei Vorliegen besonderer Gründe von der Beurteilung der Sachverständigenkommission abweichen. Hieran hat sich das Umweltbundesamt bisher auch gehalten.

4. Geht die Bundesregierung ebenso wie das Umweltbundesamt davon aus, dass die international übliche Genehmigungspraxis nach dem AUG für die Entscheidungen des Umweltbundesamtes, auch unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten, nicht verbindlich ist?

Eine international übliche Genehmigungspraxis hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung noch nicht entwickelt. Das Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag und auch die für die Durchführung der Genehmigungsverfahren

maßgeblichen nationalen Regelungen sind erst seit dem 30. Januar 1998 in Kraft, so dass sich eine derartige Praxis auch in Deutschland bisher nicht entwickeln konnte. Die Durchführung der Genehmigungsverfahren ist nach dem USP und seiner Anlage I im Wesentlichen der nationalrechtlichen Regelung vorbehalten, die für Deutschland durch das AUG erfolgte. Unabhängig davon sehen die Bestimmungen des USP bei bestimmten Genehmigungsverfahren die Unterrichtung der anderen Vertragsparteien sowie die Beratung im Umweltausschuss und bei den Konsultativtagungen vor.

Soweit von diesen Gremien Stellungnahmen abgegeben werden, sind sie für das nationale Genehmigungsverfahren nicht verbindlich. Allerdings sind Erkenntnisse aus der international üblichen Genehmigungspraxis im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nach allgemeinem Verwaltungsrecht zu beachten. Insgesamt wird eine möglichst miteinander harmonisierte nationale und internationale Genehmigungspraxis angestrebt.

5. Ist der Bundesregierung bekannt, warum das Umweltbundesamt seit 1999 für die Genehmigung von Forschungsprojekten Umweltverträglichkeits- und Erheblichkeitsprüfungen verlangt, die ihrer Art nach jahrelang ohne dieses Erfordernis genehmigt wurden?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass es vor Januar 1998, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des AUG, keine formalen Genehmigungsverfahren aufgrund des AUG gab. Zuvor hatte das Umweltbundesamt deshalb auch nicht über die Genehmigung von Tätigkeiten in der Antarktis zu entscheiden. In der Phase zwischen 1993 und 1998 wurden vielmehr entsprechend einem Beschluss der Konsultativtagung die Regelungen des Umweltschutzprotokolls auf freiwilliger Basis durch die Forschungsinstitute selbst angewandt. Seit Inkrafttreten des AUG werden die in der Kleinen Anfrage angesprochenen Maßstäbe zugrunde gelegt. Die angesprochenen Entscheidungen des Umweltbundesamtes sind jeweils eingehend begründet.

6. Kann die Bundesregierung für den Fall, dass die veränderte Haltung des Umweltbundesamtes zur Erforderlichkeit von Umweltverträglichkeitsprüfungen für bestimmte Forschungsarbeiten auf sachlichen Gründen beruht, erklären, warum diese Gründe während der Phase freiwilliger Genehmigungsbeantragung, durch die eine beiderseitig akzeptable Genehmigungspraxis erreicht werden sollte, nie zum Diskussionsgegenstand gemacht wurden?

Die Stiftung Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung und die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe haben entsprechend dem unter Ziffer 5 genannten Beschluss der Konsultativtagung vor dem Inkrafttreten des AUG mehrfach ihre damals geplanten Forschungsvorhaben dem Umweltbundesamt mitgeteilt. Das Umweltbundesamt konnte aber seinerzeit mangels Rechtsgrundlage noch nicht über derartige Genehmigungen entscheiden und teilte dies den betroffenen Einrichtungen auch mit. Ein Vertrauensschutz im rechtlichen Sinne konnte dadurch nicht begründet werden.