

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
(16. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 20/6177 –**

**Entwurf eines Gesetzes zu der Entschließung LP.3(4) vom
30. Oktober 2009 über die Änderung des Artikels 6 des
Protokolls vom 7. November 1996 zum Übereinkommen
über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das
Einbringen von Abfällen und sonstigen Stoffen von 1972**

A. Problem

Die Initiantin hat den Entwurf eines Ratifikationsgesetzes vorgelegt, mit dem die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifikation der Änderungen am sogenannten Londoner Protokoll, einem internationalen Übereinkommen über die Verhütung von Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und sonstigen Stoffen, geschaffen werden sollen.

Materiell zielt der Gesetzentwurf darauf ab, die bereits beschlossenen Änderungen des Londoner Protokolls zu ratifizieren und damit den Export von CO₂-Strömen zur Speicherung im Meeresuntergrund zu ermöglichen, wenn durch Übereinkunft oder Abmachung zwischen Export- und Importstaat

- 1) die Pflichten hinsichtlich der Zulassung des Vorhabens abgestimmt sind und
- 2) im Falle eines Exports zu einer Nichtvertragspartei des Londoner Protokolls analoge Anforderungen zu denen des Londoner Protokolls mit der Nichtvertragspartei durch den Exportstaat vereinbart wurden.

B. Lösung

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/6177 abzulehnen.

Berlin, den 27. September 2023

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Harald Ebner
Vorsitzender

Helmut Kleebank
Berichterstatter

Oliver Grundmann
Berichterstatter

Dr. Armin Grau
Berichterstatter

Olaf in der Beek
Berichterstatter

Andreas Bleck
Berichterstatter

Amira Mohamed Ali
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Helmut Kleebank, Oliver Grundmann, Dr. Armin Grau, Olaf in der Beek, Andreas Bleck und Amira Mohamed Ali

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU auf **Drucksache 20/6177** wurde in der 94. Sitzung des Deutschen Bundestages am 30. März 2023 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuss, den Wirtschaftsausschuss, den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union sowie den Ausschuss für Klimaschutz und Energie überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Fraktion der CDU/CSU führt in ihrem Gesetzentwurf aus, dass mit der Entschließung LP.1(1) vom 2. November 2006 das Protokoll vom 7. November 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und sonstigen Stoffen von 1972 (Londoner Protokoll) in seiner Anlage 1 „Abfälle oder sonstige Stoffe, die für das Einbringen in Frage kommen“ dahingehend geändert worden sei, dass die Beseitigung von Kohlendioxidströmen in geeigneten Formationen des Meeresuntergrunds unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt werden kann (vgl. BGBl. 2010 II S. 1007). Damit soll die Möglichkeit eröffnet werden, Auswirkungen erhöhter Kohlendioxid-Konzentrationen in der Atmosphäre hinsichtlich der Klimaänderung einerseits und der Versauerung des Meeres andererseits abzumildern. Mit der Änderung des Artikels 6 des Londoner Protokolls durch die Entschließung LP.3(4) soll, unbeschadet des generellen Ausfuhrverbots für Abfälle und sonstige Stoffe in der derzeitigen Fassung des Artikels 6, in Übereinstimmung mit Anlage 1 des Protokolls in der durch Entschließung LP.1(1) vom 2. November 2006 geänderten Fassung, die Ausfuhr von Kohlendioxidströmen zur Beseitigung ermöglicht werden, sofern die betroffenen Länder eine in der Neufassung des Artikels 6 beschriebene Übereinkunft oder Absprache eingegangen sind und die damit verbundenen Bedingungen einhalten. Damit die Änderungen in Kraft treten können, ist die Ratifikation durch mindestens zwei Drittel der Vertragsparteien erforderlich.

Durch dieses Ratifikationsgesetz sollen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifikation der Änderungen am sogenannten Londoner Protokoll geschaffen werden.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 46. Sitzung am 27. September 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/6177 abzulehnen.

Der **Wirtschaftsausschuss** hat in seiner 53. Sitzung am 27. September 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/6177 abzulehnen.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat in seiner 42. Sitzung am 27. September 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/6177 abzulehnen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 46. Sitzung am 27. September 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/6177 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Klimaschutz und Energie** hat in seiner 77. Sitzung am 27. September 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/6177 abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/6177 in seiner 49. Sitzung am 27. September 2023 abschließend behandelt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte erläuternd aus, dass die Union die Einzige sei, die dem Bundesminister für Wirtschaft und Klima in dem letzten dreiviertel Jahr gefolgt sei, ihn auch ein Stück weit getrieben habe und die das Thema „Carbon-Management-Strategie“ (CMS) in den Ausschüssen und insbesondere im Bundestag regelmäßig auf die Tagesordnung gesetzt habe. Die Fraktion der FDP, die in Koalitionszwänge gefesselt sei, sei nur halbherzig dabei gewesen und vertrete CCS (Carbon Capture and Storage) zwar grundsätzlich, aber eher zurückhaltend und überhaupt nur für die unvermeidbaren CO₂-Emissionen, wobei niemand so recht unvermeidbare und schwer vermeidbare CO₂-Emissionen definieren könne oder wolle. Fakt sei jedenfalls, dass es die notwendige Infrastruktur mit Pipelines, Verflüssigungsanlagen, Export-Terminals und Verbringungsinfrastruktur nur dann geben werde, wenn man dem europäischen Ausland das Signal gebe, dass Deutschland auch wirklich in die CCS-Technologie einsteigen wolle. Dafür müsse man auch länderübergreifende CO₂-Transporte erlauben, was derzeit verboten sei. Solange das nicht passiere, drohten Kapazitäten in Dänemark oder Norwegen, in den Niederlanden, in Schottland und Großbritannien anders vergeben zu werden oder sie drohten, auch gar nicht erschlossen zu werden, da die Erschließung einer CO₂-Verpressungsstelle teilweise bis zu 15 Jahren dauere. Deswegen sei das London-Protokoll auch so wichtig. Deutschland brauche diese Technologie. An einem Beispiel erläutert die Fraktion der CDU/CSU, dass Kalziumcarbonat 50 Prozent CO₂ enthalte. Wolle man dies ohne leitungsgebundene Infrastruktur binden bzw. speichern, sei dies problematisch. Für eine Verbringung großer Mengen in andere Länder werde eine Pipeline-Infrastruktur benötigt. Eine Alternative sei Speichergestein. Auch darüber könne man nachdenken. Die Fraktion der CDU/CSU sei hierfür sehr offen.

Die **Fraktion der SPD** wies darauf hin, dass das Doppelstichwort „CCU/CCS“ (Carbon Capture and Utilization/Carbon Capture and Storage) einige Zeit allgegenwärtig gewesen sei. Die Verwendung von CO₂ als Grundstoff für die chemische Industrie (CCU) werde jedoch kaum diskutiert, sondern nur noch die Verpressung in der Erdkruste (CCS), wobei dann in aller Regel die Komplexität unterschlagen werde. Zunächst müsse es aber eine Carbon-Management-Strategie (CMS) geben, bevor die im Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion vorgeschlagenen Maßnahmen ergriffen und dann gegebenenfalls notwendig werden könnten. Die Fraktion der CDU/CSU habe bereits einige der Problemlagen angesprochen. Zunächst müsse geklärt werden, wofür man diese Technik möglich machen solle. Hier sei das Stichwort „Restemissionen und vermeidbare Restemissionen“, wobei hierzu noch Definitionen ausstünden. Es könne nicht der Weg sein, diese Technik für alles möglich zu machen, da ansonsten am Ende die fossile Energiewirtschaft und die fossile chemische Industrie weit über das notwendige Maß hinaus verlängert würden. So würde man dafür sorgen, dass Investitionen getätigt würden, die sich erst in Jahrzehnten amortisieren müssten und die eine Pfadabhängigkeit schaffen würden, die man nicht wollen könne.

Die Fraktion der SPD betonte, dass man ebenso für Innovationen und für technologischen Fortschritt sei. Mit einer kurzfristigen CCS-Implementierung könne es aber passieren, dass man aus dieser Pfadabhängigkeit heraus Innovationen abwürge. Für die Fraktion der SPD sei klar, dass im Rahmen einer solchen Strategie die CO₂-Vermeidung vor der CO₂-Abscheidung auch regulatorisch festgelegt und geregelt werden müsse. Es müsse eine klare Definition von unvermeidbaren Restemissionen geben und die Fragen beantwortet werden, in welchen Bereichen, in welcher Menge und auch für welchen Zeitraum man das überhaupt ermöglichen wolle. Auch strebe man an, dass perspektivisch der in CO₂ gebundene Kohlenstoff als Rohstoff betrachtet werde und im Kreislauf verbleibe. Insofern gebe es auch noch eine Verbindung zum Thema „Kreislaufwirtschaftsstrategie“. Alles zusammen genommen sei der Gesetzesvorschlag der Fraktion der CDU/CSU isoliert. Er adressiere in keiner Weise die Komplexität des Systems, im Gegenteil, er habe zahlreiche Risiken, die die Fraktion der SPD vermeiden wolle und diesen Gesetzentwurf deswegen ablehnen werde.

Die **Fraktion der AfD** trug vor, die Fraktion der CDU/CSU wolle mit ihrem Gesetzentwurf CCS ermöglichen, habe in der letzten Wahlperiode gemeinsam mit der Fraktion der SPD einen diesbezüglichen Antrag der Fraktion

der FDP aber abgelehnt. Deswegen sei der Gesetzentwurf nicht glaubwürdig. Technologisch habe sich an CCS seit der letzten Wahlperiode nichts geändert. Das Problem liege ein Stück weit in der Tagespolitik, da erkannt worden sei, dass die deutsche Industrie große Wettbewerbsnachteile habe. CCS werde hier aber nicht zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit führen. Der Bundeswirtschaftsminister, Dr. Robert Habeck, bewege sich jetzt etwas in der Angelegenheit, was offensichtlich mit seinem Norwegenbesuch zusammenhänge. In Norwegen werde bis heute noch das aus vollen Lagerstätten gewonnene Rohöl exportiert und die daraus resultierenden CO₂-Emissionen in leere Lagerstätten quasi importiert, was den Bundeswirtschaftsminister, der in Deutschland immer dafür eingetreten sei, CCS zu verhindern, begeistert habe. Das grundsätzliche Problem, das die Fraktion der AfD bei CCS sehe, sei, dass es ineffizient und teuer sei, möglicherweise auch risikobehaftet, denn das Einfangen und Einlagern von CO₂ verbrauche viel Energie und viele Rohstoffe. Entscheidend sei aber, dass es die deutsche Industrie nicht wettbewerbsfähiger machen werde. Die größten Probleme der deutschen Industrie seien die CO₂-Abgabe, der gleichzeitige Ausstieg aus der Kohleverstromung und der Kernenergie und die Abhängigkeit von den volatilen Energieträgern Wind und Sonne. Wolle man der deutschen Industrie helfen, müsse hier dringend Abhilfe geschaffen werden. CCS sei im Grunde genommen leider hier mehr Symbolpolitik als wirklich ein Wundermittel.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erläuterte, es gehe in dem Gesetzentwurf um die Ratifizierung des Artikels 6 des London-Protokolls und dabei um den grenzüberschreitenden CO₂-Transport zwecks Speicherung im tiefen Untergrund im Meer. Man müsse immer bedenken, dass die deutsche Nord- und Ostsee, um die es hier gehe, sehr wertvolle marine Ökosysteme seien, die aber stark übernutzt seien. Überfischung, Versauerung, hohe Stickstoffeinträge durch Überdüngung und große Mengen Plastikmüll belasteten diese Meere sehr, vor allem die küstennahen Bereiche. Die Meere stellten als riesige Kohlenstoffspeicher Puffer gegen steigende Temperaturen dar und stellten große Mengen Sauerstoff zur Verfügung.

Die Fraktion setze auf die rund 97 Prozent der Emissionen, die man heute vermeiden könne. Das müsse mit der Elektrifizierung von Prozessen, der Nutzung von grünem Wasserstoff und dem Ausbau erneuerbarer Energien noch gestärkt werden. Für die absolut unvermeidbaren Restemissionen in der Zementindustrie und in der Chemieindustrie, die man sehr wohl genau definieren könne, könne CCS und auch CCU für eng begrenzte Bereiche notwendig sein. Hier müsse man sich aber Gedanken machen, ob man dieses zulässige Budget dann nicht sinnvollerweise deckeln und auf jeden Fall einen Reduktionspfad definieren wolle. Was Negativemissionen angehe, müsse man auf das Potenzial der natürlichen Senken setzen. Allein die Wiedervernässung der Moore in Deutschland liege in dem Effektbereich der heute noch unvermeidbaren Restemissionen. Bei CCS blieben Umweltrisiken und offene Fragen. Wenn großflächige CO₂-Leckagen in der Wassersäule aufträten, habe das gravierende Folgen für die umgebenden Ökosysteme. Das dürfe nicht kleingeredet werden.

Mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU werde der zweite Schritt vor dem ersten gemacht. Es brauche jetzt zunächst einmal die Carbon-Management-Strategie (CMS) der Bundesregierung, in der die Fragen von CCS und CCU eingebettet würden. Wie die Plenardebatte kürzlich gezeigt habe, betrachte die Fraktion der CDU/CSU CCS weiterhin als eine Art End of Pipe-Lösung zur Weiternutzung fossiler Rohstoffe, was definitiv nicht der Weg sein könne, kein fossiler Lock-in. Aus diesen Gründen werde der Gesetzentwurf abgelehnt.

Die **Fraktion DIE LINKE.** führte aus, dass man, statt Schlupflöcher zu öffnen, wie es mit dem Gesetzentwurf gefordert werde, sich gemeinsam darauf konzentrieren sollte, den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft zu gestalten. Werde das nicht endlich entschieden angegangen, werde man eine weitere Erhitzung des Klimas erleben und dadurch in immer größere Krisen geraten. Unvermeidbare Restemissionen, deren Anteil das Umweltbundesamt auf drei Prozent schätze, könnten auch durch natürliche Senken aufgenommen werden, die durch Aufforstung und Renaturierung der Moore erschlossen werden könnten. Das sei aus Sicht der Fraktion DIE LINKE. der bessere Weg. Bei der Anwendung von CO₂-Abscheidungen und -Speicherung stelle sich die Frage, ob die Lagerstätten dauerhaft dicht seien und ob nicht zusätzliche Umweltschäden entstünden. Hier bestehe noch Forschungsbedarf. Der Kern von CO₂-Abscheidung und -Speicherung sei, den atmosphärischen Müll der Industrieproduktion nicht zu vermeiden, sondern unter extrem hohen Energieaufwand teilweise einzufangen und möglichst dauerhaft zu deponieren. Deponierung sei aber nicht gleichwertig mit Vermeidung. Es sei das alte Wegwerfmodell des Wirtschaftens und damit der rückständige Gegenentwurf zu einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft. Daher sei es sicher auch kein Zufall, dass sich die CDU und die CSU jahrzehntelang einer konsequenten Klimapolitik verweigert hätten, konsequent fossile Energien einsetzten und dem notwendigen Wandel im Weg stünden.

Die **Fraktion der FDP** betonte, dass die vorherige Bundesregierung nur aufgrund der Corona-Pandemie die Klimaziele eingehalten habe. Die jetzigen Probleme seien noch von der vorherigen Bundesregierung zu verantworten. Der vorliegende Gesetzentwurf wolle diese Politik fortführen.

Der Status quo heute sei, dass Deutschland einen Verbund aus hochrangigen Wissenschaftlern finanziere, die CDRmare (Forschungsmission der Deutschen Allianz Meeresforschung (DAM) »Marine Kohlenstoffspeicher als Weg zur Dekarbonisierung«), der herausgefunden habe, dass Deutschland eine notwendige Restemission von drei bis zehn Prozent habe. 25 Prozent davon könnten in natürlichen Senken dargestellt werden. Das heiÙe, es gebe das Problem, wohin mit den restlichen Immissionen. Eine der beiden Möglichkeiten, die man habe, sei, insgesamt auf die Wissenschaft zu hören, wonach es verantwortbar sei, das CO₂ beispielsweise unter die Erde oder ins Ausland zu verbringen. Die Alternative sei, es einfach ungebremst in die Atmosphäre zu lassen. Die Entscheidung, was für einen wertvoller sei, müsse jeder für sich abwägen. Die Fraktion der FDP habe für sich entschieden, dass die Restemissionen aus der Atmosphäre ferngehalten werden müssten und deswegen bereits in den Koalitionsvertrag reingeschrieben, dass man eine umfassende und komplexe CMS-Strategie benötige. Diese werde noch in diesem Herbst von der Bundesregierung vorgelegt. Auf dieser Grundlage werde man ein komplexes Gesetzssystem installieren müssen. Dabei würden auch die hier aufgeworfenen offenen Fragen diskutiert werden. Bestandteil des Gesetzeswerks werde auch das Zusatzprotokoll des Artikels 6 des Londoner Protokolls sein, das sogar ratifiziert werden solle, was auch der Opposition bekannt sei. Insofern handele es sich bei dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU um den untauglichen Versuch, einen kleinen Teilbereich herauszunehmen, um vorzuspielen, dass man in dem Moment die bessere Klimapolitik mache. Dafür habe die vorherige Bundesregierung jahrelang Zeit gehabt. Schaffe es die jetzige Bundesregierung bei diesen komplexen Umständen, ein solches Werk zu verabschieden, zeige das, dass diese Bundesregierung einfach durchsetzungsstärker sei als die vorherige Bundesregierung.

In einer Replik führte die **Fraktion der CDU/CSU** aus, dass es ein klares, ein kluges und ein wichtiges Signal auch für den Klimaschutz an alle europäischen Partnerländer und die Nicht-EU-Länder Großbritannien und Norwegen wäre, wenn man sich im Umweltausschuss für eine Offenhaltung der Kapazitäten aussprechen würde, um Verunsicherungen zu begegnen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** hat in seiner 49. Sitzung am 27. September 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/6177 abzulehnen.

Berlin, den 27. September 2023

Helmut Kleebank
Berichterstatter

Oliver Grundmann
Berichterstatter

Dr. Armin Grau
Berichterstatter

Olaf in der Beek
Berichterstatter

Andreas Bleck
Berichterstatter

Amira Mohamed Ali
Berichterstatterin

