



Nationaler Ratifizierungsprozess des neuen UN-Abkommens zum Schutz der Biodiversität der Hohen See (BBNJ)

Stellungnahme der Ständigen Senatskommission für
Grundsatzfragen der biologischen Vielfalt (SKBV) der
Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG)

Deutsche Forschungsgemeinschaft e.V.

Kennedyallee 40 · 53175 Bonn
Postanschrift: 53170 Bonn
Telefon: +49 228 885-1
Telefax: +49 228 885-2777
postmaster@dfg.de
www.dfg.de

Alle Publikationen der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) werden sorgfältig erarbeitet. Dennoch übernehmen Autor*innen und Herausgeber*innen ebenso wie die DFG in keinem Fall, einschließlich des vorliegenden Werkes, für die Richtigkeit von Angaben, Hinweisen und Ratschlägen sowie für eventuelle Druckfehler irgendeine Haftung.

Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Handelsnamen oder sonstigen Kennzeichen in diesem Dokument berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei benutzt werden dürfen. Vielmehr kann es sich auch dann um eingetragene Warenzeichen oder sonstige gesetzlich geschützte Kennzeichen handeln, wenn sie nicht eigens als solche markiert sind.

Der Text dieser Publikation wird unter der Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0) veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>.



Ausgearbeitet von Saskia Brix (Senckenberg Gesellschaft für Naturforschung, Hamburg), Stefan Hain (Alfred-Wegener-Institut, Helmholtz-Zentrum für Polar- und Meeresforschung (AWI), Bremerhaven), Lucas Hennicke (Universität Greifswald), Helmut Hillebrand (Carl von Ossietzky Universität Oldenburg), Michal Kucera (Universität Bremen), Pedro Martinez Arbizu (Senckenberg Gesellschaft für Naturforschung, Wilhelmshaven), Frederick Qasem (Universität Greifswald), Sabine Schlacke (Universität Greifswald), Alice Vadrot (Universität Wien)

April 2024

Kontakt:

Dr. Meike Teschke

Gruppe Lebenswissenschaften 1: Molekulare und Organismische Biologie

Tel. +49 228 885-2336

meike.teschke@dfg.de

Inhaltsverzeichnis

1	Notwendigkeit eines nationalen wissenschaftlichen BBNJ-Beratungsgremiums	4
2	Notifizierungs- und Berichtspflichten	5
2.1	Notifizierungen von Tätigkeiten (Part II des BBNJ-Abkommens)	5
2.2	Überwachung und Informationen für Area-Based Management Tools (Part III des BBNJ-Abkommens)	6
2.3	Meldungen und Berichtspflichten unter Part IV (Environmental Impact Assessments).....	7
2.4	Berichtspflichten unter Part V (Capacity-Building and the Transfer of Marine Technology) und Part VIII (Implementation and Compliance)	8
3	Wissenschaftlicher Input und Repräsentanz der (deutschen) Meeres- und Hochseeforschung in den Gremien und Organen des neuen Abkommens	9
4	Gesetzliche Umsetzung des neuen BBNJ-Abkommens auf EU- und/oder nationaler Ebene.....	10

1 Notwendigkeit eines nationalen wissenschaftlichen BBNJ-Beratungsgremiums

Die deutsche Meeres- und Hochseeforschung in internationalen Gewässern ist unmittelbar von dem neuen UN-Abkommen zum Schutz der Biodiversität der Hohen See (Biodiversity Beyond National Jurisdiction, BBNJ) betroffen, sowohl als Stakeholder, der in diesen Meeresgebieten Tätigkeiten ausübt, als auch als Quelle für wissenschaftliche Informationen zur Beurteilung des Umweltstatus dieser Meeresgebiete mit den dortigen Ökosystemen und ihrer Biodiversität.

Es ist daher von enormer Wichtigkeit, dass schon im Vorfeld des Inkrafttretens des neuen Hochseeschutz-Abkommens auf deutscher Ebene ein wissenschaftliches Expertengremium etabliert wird, das die Stakeholder-Interessen vertritt und den Ressortkreis unter Federführung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) bei den Vorbereitungen der deutschen Ratifizierung und Umsetzung des neuen Abkommens berät. Gleichfalls wichtig ist, dass in diesem Gremium neben Meeres- und Hochseeforscher*innen verschiedener Disziplinen auch die Leitstelle Deutsche Forschungsschiffe und die weiteren Betreiber deutscher Hochsee-Forschungsschiffe vertreten sind. Neben der naturwissenschaftlichen Forschung zu Biodiversität und marinen genetischen Ressourcen (MGR) sollten hier die marinen Geowissenschaften, die Politik- und Sozialwissenschaften, das Seerecht und die Marine Ökonomie vertreten sein.

2 Notifizierungs- und Berichtspflichten

Unter dem internationalen Abkommen zeichnen sich für die Forschung neue Berichts- und Informationspflichten ab, die sich wie folgt kategorisieren lassen:

- ▶ Notifizierungen von Tätigkeiten unter Part II des UN-Abkommens (Marine Genetic Resources, including the Fair and Equitable Sharing of Benefits),
- ▶ Überwachung und Informationen unter Part III (Measures such as Area-Based Management Tools, including Marine Protected Areas),
- ▶ Meldungen von Forschungstätigkeiten zur Prüfung, ob eventuell eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss unter Part IV (Environmental Impact Assessments),
- ▶ Generelle Informationen, z. B. über Maßnahmen zur Kapazitätsbildung und Technologietransfer, unter Part V (Capacity-Building and the Transfer of Marine Technology) und Part VIII (Implementation and Compliance).

Zu all diesen Punkten wird Deutschland nach Inkrafttreten des UN-Abkommens Berichte erstellen müssen und diese entweder bei den entsprechenden BBNJ-Gremien und -Organen einreichen oder auf dem Clearing-House-Mechanismus veröffentlichen. Die deutsche Meeres- und Hochseeforschung wird ein zentraler Informationslieferant für diese deutschen Berichte sein.

2.1 Notifizierungen von Tätigkeiten (Part II des BBNJ-Abkommens)

Die Definition der Marine Genetic Resources (MGR) in Part I, Artikel 1 (8) des Abkommens, ist so allgemein formuliert, dass im Prinzip fast alle Probennahmen in Meeresgebieten außerhalb der nationalen Jurisdiktion (Areas Beyond National Jurisdiction, ABNJ) entsprechend den Vorgaben in Artikel 12 notifiziert, das heißt der (noch zu bestimmenden) verantwortlichen nationalen Behörde gemeldet werden müssen. Auf einer Hoch- oder Tiefseeexpedition werden Tausende von Wasser-, Sediment- und Biotaprobe entnommen, die alle Material entsprechend der MGR-Definition enthalten. Viele dieser Proben werden standardmäßig mit genetischen Verfahren untersucht, z. B. e-DNA-Analysen von Wasserproben zur Ermittlung der Planktongemeinschaften oder genetische Analysen von Organismen für ökophysiologische oder taxonomische Untersuchungen. Mit ganz wenigen Ausnahmen werden all diese Probennahmen und Arbeiten von deutschen Forscher*innen auf der Hohen See im Rahmen der Grundlagenforschung durchgeführt, ohne jegliche kommerzielle Interessen. Sowohl auf internationaler Ebene (z. B. im Scientific and Technical Body) als auch auf nationaler Ebene muss darauf hingearbeitet werden, dass die MGR-Notifizierungspflicht diese biologische Grundlagenforschung nicht übermäßig behindert bzw. verzögert.

Um die MGR-Notifizierungspflicht für Forscher*innen und Forschungsinstitute handhabbar zu machen, sprechen wir folgende Empfehlungen aus:

- ▶ Das Notifizierungsverfahren sollte weitgehend standardisiert werden und kostenfrei sein. Für Grundlagenforschung ohne kommerzielle Interessen oder MGR-/Access and Benefit Sharing (ABS-)Aspekte muss es eine vereinfachte Berichtspflicht geben. Ein positives Beispiel ist das Fragebogenverfahren, das für die Beantragung von Forschungstätigkeiten in der Antarktis unter dem Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag angewandt wird.
- ▶ Die MGR-Notifizierung sollte für zukünftige Forschungsexpeditionen in ABNJ als Ganzes erfolgen (ähnlich wie diplomatische Fahrtanträge für Forschungsarbeiten in Hoheitsgewässern anderer Staaten), da andernfalls jedes Forschungsteam einer Expedition einen eigenen Antrag einreichen müsste. Die Notifizierung aller Proben einer Expedition als Ganzes (z. B. durch den*die verantwortliche*n Fahrtleiter*in bzw. Wissenschaftler*in) verringert den Arbeits- und Zeitaufwand sowohl für die Behörde als auch für die Antragsteller*innen erheblich.
- ▶ Die Notifizierungen sollten von der zuständigen nationalen Behörde in den Clearing-House-Mechanismus eingestellt werden. Die Behörde meldet dann den „*BBNJ standardized batch identifier*“ (siehe Artikel 12 (3)) an den*die verantwortliche*n Fahrtleiter*in oder Wissenschaftler*in der Expedition zurück.
- ▶ Sollte eine auf der Expedition gewonnene Probe später im Sinne des Part II untersucht und kommerziell genutzt werden, muss diese Untersuchung von der*dem durchführenden Wissenschaftler*in der zuständigen Behörde unter Angabe des betreffenden Expeditions-„*BBNJ standardized batch identifier*“ gemeldet werden, damit die Behörde eine entsprechende Post-collection-Notifizierung (siehe Artikel 12 (8)) im Clearing-House-Mechanismus vornehmen kann.

2.2 Überwachung und Informationen für Area-Based Management Tools (Part III des BBNJ-Abkommens)

Eine aktive Rolle der deutschen Meeresforschung in der Ausgestaltung des Biodiversitätsschutzes auf Hoher See ist anzustreben. Im Part III des UN-Abkommens ist unter Artikel 21 ein vom Sekretariat geleiteter „*Consultations on and assessment of proposals*“-Prozess vorgesehen, bei dem auch die deutsche Meeres- und Hochseeforschung eingebunden werden sollte. Hierbei ist kritisch zu prüfen, ob Forschungstätigkeiten in den zu schützenden Gebieten eventuell eingeschränkt würden oder ganz unmöglich wären. Das Gegenteil ist notwendig, denn die Meeres- und Hochseeforschung kann unter Umständen wichtige Daten und Informationen bezüglich der Notwendigkeit des Schutzes von Hochseegebieten liefern. Es sollte daher angestrebt werden, dass die in zukünftigen Meeresschutzgebieten (Marine Protected Areas, MPAs) enthaltenen Schutz- und Managementmaßnahmen nicht strikter umgesetzt werden als international vorgegeben. Zusätzlich muss geklärt werden, inwiefern die Meeresforschung sich an dem *monitoring and review* nach Artikel 26 beteiligen kann. Nationale hoheitliche Monitoring- und Überwachungsmaßnahmen in den Meeren sind Aufgabe des Bundesamts für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH)

bzw. für Fischerei des Bundesamts für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und deren Schiffe. Die deutschen hochseetüchtigen Forschungsschiffe können nur in Ausnahmefällen diese Tätigkeiten durchführen, z. B. im Rahmen eines extern von BMUV oder Landesbehörden geförderten Vorhabens oder Auftrags. Allerdings können wissenschaftliche Daten zur Verfügung gestellt werden, die in dem geplanten oder ausgewiesenen MPA-Gebiet erhoben werden. Das unter Abschnitt 1 genannte wissenschaftliche Beratungsgremium kann sowohl bei der Beteiligung in der Konsultation als auch bei der Frage nach dem Monitoring unterstützend tätig sein.

2.3 Meldungen und Berichtspflichten unter Part IV (Environmental Impact Assessments)

Mit Inkrafttreten des Abkommens müssen alle Tätigkeiten (einschließlich Forschungstätigkeiten) in ABNJ der zuständigen nationalen Behörde gemeldet und von dieser überprüft werden (Artikel 28). Ziel dieser Überprüfung ist es, festzustellen, ob die geplante Tätigkeit „*substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment in areas beyond national jurisdiction*“ verursachen kann. Um diese Überprüfung durchführen zu können, wird die zuständige Behörde von den Antragsteller*innen ausführliche Informationen verlangen, siehe Auflistung unter Artikel 30 (2).

Wie schon im Zusammenhang mit der MGR-Notifizierungspflicht (siehe Abschnitt 2.1) erwähnt, wäre es vorteilhaft, zukünftige Forschungsexpeditionen in ABNJ als Ganzes zu melden (ähnlich wie diplomatische Fahrtanträge für Forschungsarbeiten in Hoheitsgewässern anderer Staaten), da andernfalls jedes Forschungsteam einer Expedition einen eigenen Antrag einreichen müsste. Die Meldung einer Expedition als Ganzes (z. B. durch den*die verantwortliche*n Fahrleiter*in/Wissenschaftler*in) verringert den Arbeits- und Zeitaufwand sowohl für die Behörde als auch für die Antragsteller*innen erheblich. Sollte die Überprüfung der Meldung durch die zuständige Behörde die Notwendigkeit für weitere Informationen zu einzelnen Teilprojekten der Expeditionen ergeben, können diese spezifisch nachgereicht werden.

Es ist anzustreben, dass die Meldung von Forschungstätigkeiten in ABNJ von der zuständigen nationalen Behörde innerhalb von sechs Wochen geprüft wird, ob und für welche der geplanten Forschungsarbeiten eine Umweltverträglichkeitsstudie (EIA) durchgeführt werden muss. Sollte innerhalb dieser Frist keine Rückmeldung der zuständigen Behörde erfolgen, ist davon auszugehen, dass die Meldepflicht erfüllt wurde und keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

Forschungstätigkeiten, für die (basierend auf dem Ergebnis der oben genannten Überprüfung durch die zuständige nationale Behörde) eine Umweltverträglichkeitsprüfung (environmental impact assessment) erforderlich ist, müssen die in Artikel 31 und 32 festgelegten Prozesse durchlaufen. Diese sind sehr arbeits- und zeitaufwendig und mit Unsicherheiten verbunden. So können z. B. Kommentare von anderen Staaten im *public notification and consultation process* (Artikel 32) den Entscheidungs- und Genehmigungsprozess erheblich beeinflussen und verzögern.

Wichtig ist, sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene das Verständnis zu erreichen, dass die Umweltauswirkungen von Meeresforschungstätigkeiten generell unterhalb der Grenze liegen, die Artikel 30 als *substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment in areas beyond national jurisdiction* definiert. Das wissenschaftliche BBNJ-Beratungsgremium sollte im Dialog mit der zuständigen Behörde diskutieren, welche eventuellen Ausnahmen es von der generellen Unterschreitung dieser Grenze gibt (z. B. Forschungstätigkeiten, die erhöhte Unterwasser-Schall-Emissionen verursachen). Hierfür empfehlen wir den Rückgriff auf ein bewährtes Verfahren. So hat das Umweltbundesamt als die zuständige Behörde für die Umsetzung des deutschen Ausführungsgesetzes des Umweltschutzprotokolls zum Antarktisvertrag einen eigenständigen Fragebogen „Akustische Messverfahren“ erstellt.

Diese Klassifizierung von Forschungstätigkeiten (unterhalb oder oberhalb der Grenze) sollte dann entweder direkt oder über die EU an den Scientific and Technical Body vermittelt werden, sodass die wissenschaftliche Position bei der Erstellung einer *indicative non-exhaustive list of activities that require or do not require an environmental impact assessment, as well as any criteria related to those activities* (siehe Artikel 38 (2) (a)) berücksichtigt wird. Damit die deutsche Meeres- und Hochseeforschung im internationalen Vergleich nicht benachteiligt wird, ist es enorm wichtig, dass sich die zuständige nationale Behörde bei ihrer Bewertung von Forschungstätigkeiten an die international angenommenen Listen und Kriterien hält.

2.4 Berichtspflichten unter Part V (Capacity-Building and the Transfer of Marine Technology) und Part VIII (Implementation and Compliance)

Ein Ziel des Part V des Abkommens ist „[to] *increase, disseminate and share knowledge on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*“ (Artikel 40 (d)). Hierfür müssen die Mitgliedsstaaten an das Capacity-Building and the Transfer of Marine Technology Committee berichten (Artikel 45 (3)). Die deutsche Meeres- und Hochseeforschung unterstützt und führt Kapazitätsaufbaumaßnahmen durch, z. B. in Form von Ausbildung und Expeditionsteilnahme von Wissenschaftler*innen aus Ländern des globalen Südens. Dies wird unter dem BBNJ-Abkommen weiterverfolgt bzw. intensiviert werden. Hinsichtlich der Berichtspflicht zu diesem Capacity-Building muss eine möglichst schwellenarme, vereinfachte Beteiligung der Forschung angestrebt werden, und zwar unabhängig davon, ob entsprechende Informationen bereits bei der Notifizierung (das heißt in dem oben erwähnten Fragebogen) gemacht werden müssen oder aber durch das zuständige Ressort regelmäßig abgefragt werden.

Artikel 54 im Part VIII des Abkommens schreibt vor, dass Mitgliedsstaaten in regelmäßigen (noch zu bestimmenden) Zeitabständen über ihre Maßnahmen zur Umsetzung des Abkommens berichten. Auch in diesem Zusammenhang ist mit einer Abfrage von Informationen aus der deutschen Meeres- und Hochseeforschung zu rechnen. Hier gilt das gleiche Desiderat hinsichtlich der vereinfachten Einbindung der Forschung.

3 Wissenschaftlicher Input und Repräsentanz der (deutschen) Meeres- und Hochseeforschung in den Gremien und Organen des neuen Abkommens

Gerade in den ersten Jahren, wenn sich die im UN-Abkommen erwähnten Gremien (Conference of Parties, Scientific and Technical Body) und Organe (Sekretariat, Clearing-House-Mechanismus) etablieren, ist es wichtig, dass diese Schritte von der (deutschen) Meeres- und Hochseeforschung eng begleitet werden. Hierzu bietet sich das unter Abschnitt 1 beschriebene Beratungsgremium an. Darüber hinaus sollte für eine adäquate Berücksichtigung der Interessen der deutschen Meeresforschung auf eine deutsche Vertretung in diesem Aufbauprozess sowie eine auch personelle Beteiligung in den Gremien und Organen hingewirkt werden.

4 Gesetzliche Umsetzung des neuen BBNJ-Abkommens auf EU- und/oder nationaler Ebene

Unabhängig davon, ob das Hochseeschutz-Abkommen von der EU gesetzlich umgesetzt wird (z. B. mit einer BBNJ-Verordnung), die gesetzliche Umsetzung national (z. B. mit einem deutschen Ausführungsgesetz) erfolgen wird oder es eine gemischte Umsetzung geben wird, sollte die Meeres- und Hochseeforschung auch hinsichtlich der gesetzlichen Umsetzung des Abkommens eingebunden werden, um sicherzustellen, dass

- die gesetzliche Umsetzung der BBNJ-Verpflichtungen 1:1 erfolgt, das heißt diese Verpflichtungen im Wortlaut übernommen werden und die EU bzw. nationalen Gesetze nicht strenger sind als die Vorgaben im BBNJ-Abkommen. Eine strengere Gestaltung würde die Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsfähigkeit der deutschen Meeres- und Hochseeforschung im internationalen Vergleich beeinträchtigen bzw. einige Forschungstätigkeiten gänzlich unmöglich machen. Beispiel hierfür ist die nationale gesetzliche Umsetzung der Beschlüsse zum marinen Geo-Engineering unter dem London Protokoll (LP): Obwohl die internationalen Beschlüsse noch nicht rechtskräftig sind, trat das diesbezügliche deutsche Umsetzungsgesetz bereits 2018 in Kraft mit der Folge, dass *in situ* Forschungen über potenzielle marine Geo-Engineering-Verfahren in Deutschland nicht oder nur sehr erschwert durchgeführt werden können. Die Umsetzung der BBNJ-Verpflichtungen sollte die Forschungsarbeiten zum Schutz der Biodiversität in ABNJ fördern und nicht einschränken oder teilweise gänzlich unmöglich machen;
- die im Artikel 69 (Provisional application) angelegte Möglichkeit nicht vollzogen wird. Diese bietet einem ratifizierenden Staat die freiwillige Option, den Verpflichtungen des Abkommens nachzukommen, selbst wenn dies noch nicht offiziell in Kraft getreten ist.



Deutsche Forschungsgemeinschaft

Kennedyallee 40 · 53175 Bonn

Postanschrift: 53170 Bonn

Telefon: +49 228 885-1

Telefax: +49 228 885-2777

postmaster@dfg.de

www.dfg.de