


# Stellungnahme



## **Verhandlungen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der marinen Biodiversität in Gegenden außerhalb der nationalen Gebietshoheit (BBNJ)**

Stellungnahme der Ständigen Senatskommission  
für Grundsatzfragen der Biologischen Vielfalt (SKBV) der DFG

Verfasst von: Helmut Hillebrand (Carl-von-Ossietzky Universität Oldenburg), Angelika Brandt (Senckenberg, Frankfurt), Wilhelm Hagen (Universität Bremen), Stefan Hain (Alfred-Wegener-Institut, Helmholtz Zentrum für Polar- und Meeresforschung, Bremerhaven), Dierk Hebbeln (Universität Bremen), Sabine Schlacke (Universität Münster), Jörg Süling (GEOMAR Helmholtz Centre for Ocean Research Kiel)

Verabschiedet von den Mitgliedern der SKBV im Juni 2019  
und vom DFG Präsidium am 1.7.2019

Mit der Untersuchung des Ozeans und seiner Rolle im Erdsystem leistet die meereswissenschaftliche Forschung einen zentralen Beitrag zum Verständnis der globalen Stoffzyklen, des Klimasystems und der Vielfalt des Lebens auf der Erde. Klimawandel und Biodiversitätswandel stellen globale wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Herausforderungen dar, deren Bewältigung nur auf der Basis globaler wissenschaftlicher Anstrengungen gelingen kann. In den intergouvernementalen wissenschaftlichen Expertengremien wie dem Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) und der Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) spielen marine Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eine zentrale Rolle, da Strategien zum Schutz mariner Ökosysteme und Strategien ihrer nachhaltigen Nutzung auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse entwickelt werden müssen. Eine besondere Herausforderung stellen dabei die Hohe See und der tiefe Meeresboden dar, die nur mit hohem zeitlichen und technischen Aufwand erforschbar sind und aufgrund fehlender nationalstaatlicher Hoheitsgewalt nur durch Völkerrecht, insbesondere internationale Verträge, geschützt werden wie das UN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ, United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS), das lediglich ein Rahmenübereinkommen darstellt. Daher begrüßt die SKBV explizit die Anstrengungen der Vereinten Nationen, über ein internationales rechtlich bindendes Instrument den Schutz und die nachhaltige Nutzung mariner Ökosysteme in den Gebieten jenseits nationaler Jurisdiktionsgewalt zu fördern und zu regeln.

Hierbei ist jedoch Sorge zu tragen, dass im Rahmen eines derartigen – wohl multilateralen – Abkommens nicht Regelungen beschlossen werden, die eine meereswissenschaftliche Forschung im offenen Ozean und am tiefen Meeresboden *de iure* oder *de facto* unmöglich machen. Wir sehen in den vier Verhandlungspaketen, die das Abkommen nach gegenwärtigem Stand beinhalten wird, großes Potenzial für einen nachhaltigeren Umgang des Menschen mit dem Ozean. Hieraus ergeben sich Chancen, aber auch Risiken für die meereswissenschaftliche Forschung. Im internationalen Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen ist die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung (vorbehaltlich der Teile VI und XIII) auf der Hohen See verankert und gewährleistet. Diese Freiheit hat maßgeblich zu unserem heutigen Wissen über die Meere beigetragen und sollte im Rahmen eines neuen BBNJ-Zusatzabkommens nicht infrage gestellt oder eingeschränkt werden. Nur 5 Prozent der Ozeane und ein sehr viel geringerer Anteil (0,0001 Prozent) des Meeresbodens sind bisher erforscht. Gleichzeitig sind bereits heute zwei Drittel der marinen Umwelt durch menschlichen Einfluss erheblich verändert worden. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit und Dringlichkeit für weitere freie, unabhängige wissenschaftliche Forschungen, damit diese Erkenntnisse zu Zustand und zur Entwicklung der Ozeane zum Zwecke des Schutzes mariner Ökosysteme und die nachhaltige Nutzung ihrer Ressourcen dienen können.

Wir bitten daher, die in dieser Stellungnahme der SKBV formulierten Aspekte aus Sicht der Wissenschaft in den Verhandlungen zu BBNJ zu berücksichtigen.

### **Verhandlungspaket 1: Marine genetische Ressourcen**

Wir unterstützen die Verhandlungsposition der Europäischen Union und des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland. Besonders begrüßen wir das Ziel, für die Biodiversität in Gegenden jenseits nationaler Hoheitsgewalt keinen Vorteilsausgleich für die Nutzung genetischer Ressourcen nach dem Nagoya-Protokoll einzuführen und das Abkommen weder auf Derivate (Art. 2 lit. e NP) noch auf digitale Sequenzinformationen/-daten (DSI) auszudehnen. Die gegenwärtigen Fassungen der Biodiversitätskonvention und des Nagoya-Protokolls finden auf digitale Sequenzinformationen keine Anwendung. Zwar wird eine Änderung dieser Vereinbarungen und damit verbundene begriffliche Klarstellungen durch die Vertragsstaaten diskutiert, sie sollten aber nicht von dem vorliegend zu entwickelnden Abkommen vorweggenommen oder „gelöst“ werden unter Umgehung der aktuellen Diskussions- und Aushandlungsprozesse. Ferner dürften mit einer Erfassung von Derivaten und digitalen Sequenzinformationen durch das Abkommen kaum beherrschbare Vollzugsprobleme und auch dadurch bedingt eine faktische Forschungsbeschränkung einhergehen. Auch sieht die Meeresforschung keine Möglichkeit, die Nutzung genetischer Ressourcen monetär auszugleichen.

Stattdessen schlagen wir vor, für eine wissenschaftliche Nutzung genetischer Ressourcen der Hohen See und des Meeresbodens einen nicht monetären Vorteilsausgleich – auch schon in einem sehr frühen Stadium – vorzusehen, zum Beispiel in Form eines aktiven Datenaustauschs und der Verschaffung des Zugangs zu digitalen Sequenzinformationen und anderen Daten, sodass diese weltweit auch für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Entwicklungs- und Schwellenländern nutzbar werden. Deutschland bietet für einen solchen nicht monetären Vorteilsausgleich bereits passende Infrastrukturen an. Dies ist zum einen die über die Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) aufgebaute German Federation for Biological Data (GFBIO) sowie der durch die von Bund und Ländern finanzierte angestoßene Aufbau einer Nationalen Forschungsdateninfrastruktur. Hierbei wird neben existierenden und zu entwickelnden Open-Access-Modellen für die Primärdaten (DSI, Sichtungen, Abundanzen) auch an eine explizite Verlinkung zu Primärdaten gedacht. Die bereits vorhandenen Formate sollten ausgebaut und insbesondere auch finanziell unterstützt werden (DOSI-Dokument<sup>1</sup>, speziell Vorschläge ibid auf S. 3). Auch die Zugänglichkeit von physischen Proben (zum Beispiel von Voucher-Material aus meeresbiologischen Projekten)

---

<sup>1</sup> <http://dosi-project.org> (DOSI Policy Briefs)

kann erweitert werden, um eine nachhaltige Nutzung der Erkenntnisse der Biodiversitätsforschung zu realisieren. Diese Initiativen und Formate können als Beispiele und Basis dienen für die Entwicklung von spezifischen kapazitätsbildenden Maßnahmen für das marine genetische Ressourcen-Verhandlungspaket.

### **Verhandlungspaket 2: Flächenbasiertes Management unter Einbeziehung von Marine Protected Areas (MPA)**

Derzeit sind circa 7,6 Prozent der Weltmeere geschützt, allerdings nur 1,2 Prozent der Meeresflächen jenseits nationaler Hoheitsgewalt. Obwohl der Prozess der Ausweisung mariner Schutzgebiete in den letzten Jahren einen positiven Trend aufzeigt, werden die unter der Biodiversitätskonvention und den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen beschlossenen Ziele bis 2020 nicht erreicht werden. Meeresforschung ist für die Ausweisung und die Umsetzung von marinen Schutzgebieten unerlässlich. Sie liefert die Basis für die Identifizierung von Meeresgebieten mit schutzbedürftiger Biodiversität, die Formulierung der notwendigen Schutzziele und trägt dazu bei, dass die Erreichung dieser Ziele wissenschaftlich nachverfolgt werden kann und Arten Refugien für das Überleben und Adaptation an die sich verändernde Welt vorfinden. Dazu ist es wichtig, dass Forschungs- und Überwachungstätigkeiten in den Schutzgebieten auch nach deren Ausweisung im Einklang mit den Schutzmaßnahmen zielgerichtet durchgeführt werden können. Forschung trägt damit zum aktiven Management der Schutzgebiete bei und verhindert, dass diese zu „Papier-Parks“ degradieren.

Hier schlägt die SKBV eine Diskussion vor, wie die Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnisse aus Forschung und Monitoring zielgerichteter und schneller in das Management mariner Ökosysteme und konkrete Maßnahmen zum Schutz der Meeres und der Biodiversität eingebunden werden können. Wie das Verfehlen der Aichi-Ziele und die andauernde Diskussion zu Meeresschutzgebieten und ihrer Sinnhaftigkeit im globalen Wandel zeigen, werden wissenschaftliche Erkenntnisse oft nur mit einer Verzögerung von mehreren Jahren in Maßnahmen umgesetzt. Daher besteht die Notwendigkeit, einen direkten und schnellen Input neuer Erkenntnisse in die Arbeiten unter dem zukünftigen Abkommen zu ermöglichen, zum Beispiel durch die Schaffung eines Clearing-House-Mechanismus für durchgeführte und geplante Monitoringarbeiten und der Einrichtung eines internationalen, multisektoral besetzten Expertenrats für flächenbasiertes Management und MPA in Meeresgebieten jenseits nationaler Hoheitsgewalt. Dies sollte bei der gegenwärtigen Diskussion zu Struktur und Organen unter dem BBNJ-Übereinkommen beachtet werden.

### **Verhandlungspaket 3: Umweltverträglichkeitsprüfung**

Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) stellen ein bewährtes Instrument dar, mit dem erhebliche menschliche Eingriffe in die Umwelt ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Die Auswirkungen etwa von Vorhaben, Plänen und Programmen auf Umweltgüter werden dadurch transparent und ermöglichen informierte Entscheidungen über die Zulässigkeit dieser Eingriffe. In Bereichen des Meeres jenseits nationaler Hoheitsgewalt (Hohe See, tiefer Meeresboden) ist ein internationales Abkommen sinnvoll, das zu einer Durchführung einer UVP vor einer Vorhabenverwirklichung oder Planaufstellung verpflichtet. Grundsätzlich findet die Pflicht zur Durchführung einer UVP nur Anwendung, wenn erhebliche Auswirkungen eines Vorhabens oder Plans auf die Umwelt zu erwarten sind. Typischerweise werden derartige Vorhaben und Pläne in Listen aufgeführt und dem jeweiligen gesetzlichen Regelwerk angefügt (sog. Listenprinzip).

Um zu entscheiden, ob eine Tätigkeit, Vorhaben oder Plan (einschließlich der Meeresforschung) in Meeresgebieten jenseits nationaler Hoheitsgewalt einer UVP-Pflicht unterliegt, sollten derartige Tätigkeiten einer noch einzurichtenden Stelle gemeldet werden. Derartige Notifizierungen sollten veröffentlicht werden, damit zum Beispiel die Durchführung von Forschungsexpeditionen schon im Vorfeld zeitlich und räumlich international abgestimmt werden kann.

Die Einführung einer generellen, über die bereits im Seerechtsübereinkommen geregelten hinausgehenden, UVP-Pflicht und damit einhergehend möglicherweise einer generellen Genehmigungspflicht für Tätigkeiten der Meeresforschung ist abzulehnen. Der potenzielle Eingriff in die Meeresumwelt durch die marine Forschung ist in den meisten Fällen sehr gering und kurzlebig (Wasserproben durch Schöpfrosetten, Auswirkungen des Schiffsbetriebs). Für diese Tätigkeiten sollte allenfalls eine Notifizierungspflicht vorgesehen werden, um prüfen zu können, ob eine UVP-pflichtige Tätigkeit vorliegt. Andere Methoden zur Probenahme können einen – vorübergehend – erheblichen Eingriff in die Meeresumwelt verursachen (zum Beispiel Schleppnetze mit Bodenkontakt), dessen Umweltauswirkungen jedoch lokal und damit räumlich und zeitlich als begrenzt einzuordnen sind. In den seltensten Fällen verursachen meereswissenschaftliche Arbeiten längerfristige oder großskalige Umweltauswirkungen (zum Beispiel Ozeandüngungsexperimente), bei denen von erheblichen Umweltauswirkungen auszugehen ist und daher eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist. Lediglich in diesen Fällen wäre ein Beantragungs- und Genehmigungsverfahren angemessen und gerechtfertigt.

Wichtig ist allerdings, dass die Prüfungen operativ auch umgesetzt werden können. Wenn eine UVP verlangt, dass *vor*, *während* und *nach* dem Forschungsprojekt der Umweltzustand der betroffenen internationalen Meeresgebiete ermittelt, beschrieben und bewertet werden muss, wäre dies nur unter Einsatz von Forschungsschiffen (oder durch Entwicklung autonomer Observations- und/oder Sammelsysteme) durchführbar. Dies würde aber die wenigen verfügbaren Schiffe, die bisher für wissenschaftliche Expeditionen eingesetzt werden, durch Monitoringaufgaben fast vollständig binden. Damit würde ein erheblicher Teil der erkenntnisorientierten wissenschaftlichen Expeditionen entfallen, sich gleichzeitig die Kosten für jedes Forschungsvorhaben in internationalen Gewässern vervielfachen und diese überwiegend unmöglich machen.

Daher empfiehlt die SKBV im Bereich der marinen Forschung eine Klassifizierung von Forschungstätigkeiten (= Listenprinzip), die eine UVP nur für Forschungsvorhaben der letzten dieser drei Kategorien erfordert (Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf die Meeresumwelt). Ein Modell für diese Verhandlungsposition findet sich im „Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktis-Vertrag“ (Umweltschutzprotokoll-Ausführungsgesetz; AntarktUmwSchProtAG). Hier stellt die genehmigende Behörde (in diesem Fall das Umweltbundesamt) fest, ob eine Tätigkeit 1.) weniger als geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen, 2.) geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen oder 3.) mehr als nur geringfügige oder vorübergehende Auswirkungen hat. Bei der ersten Kategorie entfällt eine Umwelterheblichkeits- oder Umweltverträglichkeitsprüfung. Damit würde für den Großteil der marinen Forschung wie oben beschrieben eine reine Notifizierung im Vorwege ausreichen. Das AntarktUmwSchProtAG sieht hierfür eine Frist von sechs Wochen vor. In den beiden Kategorien 2 und 3 empfehlen wir, eine Prüfung der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen (Kat. 2) oder eine Umweltverträglichkeitsprüfung (Kat. 3) nur dann anzufordern, wenn es sich um ein Vorhaben handelt, das die räumliche oder biologische Integrität der Meeresumwelt in einem räumlich relevanten Kontext verändert. Dies verhindert großen Genehmigungsaufwand für kleinskalige, lokale Beprobungen, erlaubt aber die genaue Abschätzung der Folgen regionaler oder langfristiger Eingriffe.

Wir legen außerdem nahe, dass der UVP-Prozess, speziell in einem Genehmigungsverfahren für Vorhaben der Kategorie 3, eine internationale Komponente (zum Beispiel durch eine beratende Beteiligung von internationalen Experten) beinhalten sollte. Dies würde die Arbeiten nationaler Stellen (besonders in kapazitätsschwachen Entwicklungsländern) in der Umsetzung der UVP-Anforderungen des neuen Abkommens stärken und das Risiko minimieren, dass national unterschiedliche Bewertungen und Auslegungen zu Ungleichheiten in der Forschungslandschaft führen können.

#### **Verhandlungspaket 4: Capacity Building und Wissenstransfer**

Die SKBV ist sich der Verantwortung der Wissenschaft bewusst, die gewonnenen Daten und Erkenntnisse der weltweiten Forschungsgemeinschaft frei und uneingeschränkt zugänglich zu machen, speziell Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus Entwicklungsländern. Um dies zu gewährleisten, übernimmt die deutsche Meeresforschung bereits eine internationale Vorreiterrolle in der Strategieentwicklung für die Open-Access-Publikation der erzielten Erkenntnisse, Daten (Metadaten und/oder Detaildaten) sowie die Deposition von Voucher-Material in entsprechenden Sammlungen und Datenbanken. Dieses schließt auch die Internationalisierung der Fahrtberichte von Expeditionen in den Meeresregionen jenseits nationaler Hoheitsgewalt ein.

Weiterhin ermöglicht es die deutsche Forschungsflotte schon heute, dass Forscherinnen oder Forscher aller Nationen in der Regel kostenfrei auf deutschen Forschungsschiffen wissenschaftlich arbeiten können, sei es als Mitglied in einem von deutschen Experten geleiteten Team oder als eigenständige Arbeitsgruppe. Ausländische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler können zum Beispiel eigene Anträge für Schiffszeit auf dem deutschen Forschungseisbrecher „Polarstern“ stellen. Dieses Schiff wird außerdem regelmäßig für South-North Atlantic Training Transects (SoNoAT) unter der Partnership for Observation of the Global Ocean (POGO) genutzt. Auf diesen mehrwöchigen Fahrten werden 25 postgraduierte Studierende, überwiegend aus Entwicklungsländern, in die Methoden und Gerätschaften der modernen Hochseeforschung eingeführt und unterrichtet. Auch die DFG beteiligt sich aktiv an diesem Austausch durch internationale Kooperationsprojekte, Graduiertenschulen und spezifischen Programmen zur bi- oder multilateralen Kooperation.

Dies führt zu einem weiteren Punkt im Bereich Capacity Building, den oft englischsprachigen marinen Masterstudiengängen in Deutschland, deren Zugang üblicherweise ohne Studiengebühren auch für internationale Studierende möglich ist, die nach erfolgreichem Abschluss das Wissen und die Kontakte in die Heimatländer tragen und dort weiter nutzen und ausbauen.

Wir bitten, die hier geäußerten Gesichtspunkte in die Abstimmung der BBNJ Technical Expert Group (TEG) der EU im Juli einzubringen sowie dann in die nächste Verhandlungsrunde des Abkommens im August.