

Global Governance Spotlight

1 | 2020

sef:

Verhandlungen zur biologischen Vielfalt der Ozeane Ein Ökosystem-Ansatz für die Hohe See

Vito De Lucia

Die Aufnahme von „Leben unter Wasser“ als 14. Ziel für Nachhaltige Entwicklung (SDG) in die Agenda 2030 der Vereinten Nationen (UN) unterstreicht die Bedeutung, die die Erhaltung der biologischen Vielfalt der Ozeane für unsere gemeinsame Zukunft hat. Und tatsächlich sind die Ozeane für das Leben auf unserem Planeten äußerst wichtig. Ihre Ökosysteme und ihre biologische Vielfalt stehen jedoch durch Klimawandel, Überbewirtschaftung, Verschmutzung durch Plastik usw. stark unter Druck.

Das UN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ) bietet einen umfassenden Regulierungsrahmen für alle Aktivitäten auf See. Die Regulierung der Hohen See ist jedoch nach wie vor fragmentiert. Sie fußt auf mehreren Instrumenten, die sich auf bestimmte Regionen oder Sektoren (Schifffahrt, Fischerei, Umweltverschmutzung usw.) beziehen. Zugleich bestehen immer noch erhebliche Lücken. So gibt es keine globale Rechtsgrundlage für die Einrichtung von Meeresschutzgebieten oder für die Regulierung sich abzeichnender neuer Aktivitäten wie Bioprospektion (das Sammeln von genetischem Material aus dem Meer mit dem Ziel der kommerziellen Entwicklung). Diese Lücken im Rechtsrahmen für die Erhaltung der biologischen Vielfalt auf Hoher See, die 50% der Erdoberfläche bedeckt, gefährden ihre Widerstandsfähigkeit und Gesundheit.

Diese Erkenntnis veranlasste die UN-Generalversammlung, einen Prozess zur Verabschiedung eines neuen Übereinkommens über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt der Meere außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche (biodiversity in areas beyond national jurisdiction,

BBNJ) einzuleiten, der nach fast zwei Jahrzehnten an einem entscheidenden Punkt angelangt ist. Von den vier Verhandlungsrunden, die von der UN-Generalversammlung 2017 anberaumt wurden, steht lediglich eine einzige noch aus. COVID-19 hat den Prozess jedoch gestoppt; die letzte Runde, die für März/April 2020 angesetzt war, wurde auf ein noch nicht festgelegtes Datum verschoben. Dies bietet Gelegenheit, über die wichtigsten Aspekte der Verhandlungen nachzudenken. Im Folgenden werden einige der problematischsten Bereiche der Verhandlungen beleuchtet und Empfehlungen dazu formuliert. Der Beitrag schließt mit einem Plädoyer, diese Verhandlungen für einen Ökosystem-Ansatz zum Schutz der biologischen Vielfalt der Meere zu nutzen.

Überblick über die BBNJ-Verhandlungen

Im Jahr 2004 richtete die UN-Generalversammlung eine Offene informelle Ad-hoc-Arbeitsgruppe ein, um Fragen der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt der Meere außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche zu untersuchen (BBNJ-Arbeitsgruppe). Diese Arbeitsgruppe empfahl 2011, einen „Prozess einzuleiten“, der auf die Ausarbeitung eines Abkommens über die biologische Vielfalt der Meere außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche im Rahmen des SRÜ abzielt. In ihrem Bericht identifizierte die Arbeitsgruppe vier grundlegende Bereiche, die dringend und als Gesamtpaket behandelt werden sollten: 1) genetische Ressourcen der Meere (marine

genetic resources, MGRs), einschließlich Fragen zur Aufteilung der Gewinne aus ihrer Nutzung (Vorteilsausgleich); 2) Maßnahmen wie gebietsbezogene Instrumente, einschließlich Meeresschutzgebieten; 3) Umweltverträglichkeitsprüfungen und 4) Capacity-building und Technologie-Transfer (UN Dok. A/66/119, Anhang, Abs. 1b). Die BBNJ-Arbeitsgruppe legte 2015 ihren Abschlussbericht vor. Auf dieser Grundlage richtete die UN-Generalversammlung einen Vorbereitungsausschuss (PREPCOM) ein, um „substantielle Empfehlungen“ zu Elementen eines rechtsverbindlichen Instruments „abzugeben“ (UN-Dok. A/69/780, Abs. 1e). Auf Grundlage der Empfehlungen des PREPCOM-Berichts (A/AC.287/2017/PC.4/, Abschnitt III) berief die Generalversammlung am 24. Dezember 2017 eine offizielle Regierungskonferenz (intergovernmental conference, IGC) (A/RES/72/249) ein. Bereits während der dritten von vier geplanten Verhandlungsrunden wurde deutlich, dass angesichts der unterschiedlichen Auffassungen zu mehreren zentralen Themen weitere Runden erforderlich sein würden.

Wichtigste Herausforderungen

Das BBNJ-Übereinkommen soll, wie schon erwähnt, vier verschiedene Themen aufgreifen. Das Paket spiegelt dabei eher die Interessen der verschiedenen Staaten wider als eine interne Kohärenz. Während sich beispielsweise die Europäische Union seit langem für Meeresschutzgebiete einsetzt, geht es vielen Entwicklungsländern vor allem um die Ausarbeitung eines Rechtsrahmens für die Nutzung der MGRs und die gerechte Aufteilung aller Vorteile, die sich daraus ergeben können. Auch standen während des gesamten Prozesses mehrere Staaten der Idee eines neuen globalen Übereinkommens eher ablehnend gegenüber, da sie der Ansicht sind, dass bereits genügend Regelwerke und Institutionen vorhanden sind. Sie befürchten, dass ein neues globales Übereinkommen bestehende sektorale oder regionale Instrumente und Gremien untergraben könnte, die ihrer Ansicht nach zufriedenstellend funktionieren. Diese unterschiedlichen Interessen bringen eine Reihe von Herausforderungen für die Verhandlungen mit sich.

1. Genetische Ressourcen der Meere als gemeinsames Erbe der Menschheit

Das umstrittenste Thema sind vermutlich die MGRs. Da die Verhandlungen die vier Themen als gemeinsames Ganzes behandeln müssen – was bedeutet, dass nichts vereinbart ist, bevor nicht alles vereinbart ist – ist das Thema MGRs in vielerlei Hinsicht der Schlüssel für das gesamte Übereinkommen. Es gibt etliche Fragen, die noch immer nicht geklärt sind. Zwei stehen jedoch im Vordergrund: zum einen der rechtliche Status der MGRs und damit verbunden die Frage nach möglichen Vorteilen aus ihrer Nutzung, zum anderen die Definition der MGRs selbst.

Besonders strittig ist die seit Beginn des BBNJ-Prozesses diskutierte Frage, ob MGRs als gemeinsames Erbe der Menschheit betrachtet werden sollten. Dazu gibt es vier verschiedene Ansätze:

1. MGRs sind bereits durch den im SRÜ formulierten Grundsatz des gemeinsamen Erbes der Menschheit erfasst: Insbesondere die Entwicklungsländer sind der Ansicht, dass der unregelmäßige Zugang und die ausschließliche Nutzung von MGRs durch einige wenige Länder ungerecht ist und der im SRÜ verankerten Grundsatz auch für die MGRs gilt.
2. Die Entwicklungsländer vertreten ferner die Auffassung, dass MGRs, unabhängig davon, ob sie unter den Grundsatz des gemeinsamen Erbes der Menschheit gemäß SRÜ fallen, im Rahmen des BBNJ-Übereinkommens als gemeinsames Erbe der Menschheit betrachtet werden sollten.
3. Eine dritte Ansicht ist, dass MGRs unter das Regime der Freiheit der Hohen See fallen. Die Industrieländer vertreten diese Position auf der Grundlage, dass der Grundsatz des gemeinsamen Erbes der Menschheit nur auf die *mineralischen* Ressourcen des jeweiligen Meeresgebiets anwendbar sei, nicht jedoch auf lebende Ressourcen wie MGRs. Sie sind der Meinung, dass die Eröffnung einer Diskussion über das gemeinsame Erbe und seine Anwendbarkeit auf die MGRs einer Neuverhandlung des SRÜ gleichkäme. Darüber hinaus wird Bioprospektion von den meisten Industrieländern so verstanden, dass sie unter den Begriff der wissenschaftlichen Meeresforschung fällt und somit einem Regime der Freiheit unterliegt.
4. Einige Länder plädieren schließlich dafür, diese prinzipielle Frage zurückzustellen und sich stattdessen darauf zu konzentrieren, eine Einigung über die praktischen Aspekte zum Vorteilsausgleich zu erzielen.

Es ist jedoch schwer vorstellbar, dass die Entwicklungsländer damit einverstanden sein werden, die Frage des gemeinsamen Erbes der Menschheit auszuklammern. Dies zeigen die Reaktionen auf die Streichung des Verweises auf das gemeinsame Erbe in dem Textentwurf, den der Präsident der Regierungskonferenz zur dritten Verhandlungsrunde vorgelegt hatte. Die Afrikanische Gruppe beklagte, dass ein BBNJ-Übereinkommen ohne den Grundsatz des gemeinsamen Erbes keine Seele habe. Auch die G77 beharrten darauf, dass der Grundsatz im Übereinkommen eine zentrale Rolle spielen sollte.

Die Problematik des gemeinsamen Erbes der Menschheit ist tief in der Geschichte des Seerechts verwurzelt, das Konzept war stets umstritten. Die verschiedenen Delegationen vertreten in den BBNJ-Verhandlungen dieselben Positionen wie während der Verhandlungen zum SRÜ in den 1970er Jahren. Es ist nicht zu erwarten, dass ein Kompromiss leicht zu erreichen sein wird.

Die zweite zentrale Frage betrifft die Breite der Definition von MGRs. Für die Nutzung von MGRs gibt es in der Regel drei Varianten: *in situ*, d.h. in ihrem natürlichen Lebensraum, *ex situ*, d.h. in Genbanken oder -sammlungen, und in ihrer digitalisierten Form (auch als *in silico*-Zugang bezeichnet). Während die Industriestaaten argumentieren, dass das BBNJ-Übereinkommen nur *in situ*- (und möglicherweise *ex situ*-) MGRs regeln sollte, fordern die Entwicklungsländer, dass auch digitalisierte genetische Informationen in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallen sollten, um die Realitäten der Biotechnologiebranche widerzuspiegeln und den Regelungen zum Vorteilsausgleich Bedeutung zu geben.

2. Globaler vs. regionaler Ansatz

Eine zweite zentrale Herausforderung betrifft das Verhältnis zwischen dem künftigen BBNJ-Übereinkommen und den einschlägigen globalen, sektoralen und regionalen Instrumenten. Während der gesamten Verhandlungen gab es im Wesentlichen zwei unterschiedliche Ansätze dazu. Einige Delegationen befürworteten einen „globalen Ansatz“. Dies bedeutet, dass mit dem BBNJ-Übereinkommen ein globaler Rahmen und Institutionen mit einem umfassenden Mandat und mit direkter Zuständigkeit für Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt der Meere geschaffen werden sollen. Die Entwicklungsländer haben diesen globalen Ansatz in der Regel in vollem Umfang oder in Teilen unterstützt. Im Gegensatz dazu befürworteten Länder wie Norwegen, Island, Russland, die Republik Korea, Japan, China und die Vereinigten Staaten (Länder mit großen Fischerei-Interessen und starken Institutionen in ihren Regionen) eher einen regionalen Ansatz.

Während der PREPCOM-Phase wurde von Neuseeland ein Mittelweg vorgeschlagen. Der sogenannte Hybrid-Ansatz fand viel Anklang. Über die Einzelheiten wird jedoch immer noch verhandelt. Der Ansatz bietet eine Möglichkeit, zwischen dem globalen und dem regionalen Ansatz zu vermitteln. Die Differenzen zwischen den beiden Verhandlungspräferenzen bleiben jedoch beträchtlich, wie aus dem aktuellen, vom Präsidenten der IGC erstellten überarbeiteten Textentwurf hervorgeht (UN-Dok. A/CONF.232/2020/3). Länder, die einen regionalen Ansatz unterstützen, wollen sicherstellen, dass der BBNJ-Vertrag nicht regionale und sektorale Instrumente untergräbt, die bereits operativ sind und im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate Maßnahmen ergreifen können. Der Begriff „untergraben“ ist jedoch sehr zweideutig, und seine Implikationen sind umstritten. Der Begriff entstand in der Phase der BBNJ-Arbeitsgruppe, um bestehende Regelungen zur Fischerei vor möglichen Eingriffen durch ein neues BBNJ-Übereinkommen zu schützen und um, im weiteren Sinne, zu vermeiden, „den Regelungsbereich bestehender Abkommen zu verletzen oder laufende Maßnahmen zu duplizieren“ (UN-Dok. A/67/95, 2012, Abs. 29). Er birgt jedoch die Gefahr, einen Bias für den Status Quo zu schaffen, indem er

die Anwendbarkeit des BBNJ-Übereinkommens so weit einschränkt, dass es nur noch von marginaler Bedeutung ist.

Auch andere Fragen beinhalten noch Herausforderungen, doch die beschriebenen sind am schwierigsten zu bewältigen. Ihre Lösung ist deshalb entscheidend für die erfolgreiche Verabschiedung eines BBNJ-Übereinkommens.

Empfehlungen

Die durch die COVID-19-Pandemie verursachte Verhandlungspause bietet Gelegenheit darüber nachzudenken, wie Fortschritte erzielt werden könnten. Im Hinblick auf die Frage des gemeinsamen Erbes der Menschheit könnte ein Ausweg aus der Sackgasse darin bestehen, eine Vereinbarung für den Vorteilsausgleich zu formulieren, die zentrale Elemente des Grundsatzes des gemeinsamen Erbes aufgreift: Nichtaneignung, friedliche Nutzung, faire Aufteilung der Gewinne (drei Punkte, die in dem im Vorfeld der dritten Verhandlungsrunde ausgearbeiteten Textentwurf enthalten waren) und internationale Verwaltung. Ferner könnte der Grundsatz des gemeinsamen Erbes in der Präambel erwähnt werden, um dem Übereinkommen einen möglichst breiten Rahmen zu geben. Die Akzeptanz einer reduzierten, aber immer noch prägenden Rolle des Grundsatzes könnte erhöht werden durch Zugeständnisse bei den Details der Regelungen zum Vorteilsausgleich (z.B. in Bezug auf die Art der geldwerten Vorteile oder die Rechtsverbindlichkeit der Verpflichtung).

Darüber hinaus könnten die gemeinsamen Interessen im Hinblick auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt der Meere in Gebieten außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche gewahrt werden, indem der Wortlaut der Präambel des Übereinkommens über die biologische Vielfalt übernommen wird. Darin wird bekräftigt, dass die Erhaltung der biologischen Vielfalt ein *gemeinsames Anliegen* der Menschheit ist.

Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen dem BBNJ-Übereinkommen und anderen Instrumenten ist für viele Delegationen wie auch für Beobachter offensichtlich, dass die wirksame Governance von Meeresgebieten außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche eine umfassende Mitwirkung regionaler Instrumente und Gremien erfordert. Dies sollte allerdings in einem übergreifenden Rahmen geschehen, der ein „gemeinsames Ziel oder einen gemeinsamen Zweck“ (Gjerde et al. 2018) sowie gemeinsame Grundsätze für die zuständigen Gremien vorgeben sollte. Die Schlüsselfrage ist demnach, wie sich die Notwendigkeit der regionalen Umsetzung und der Sicherung gemeinsamer globaler Standards in ein ausgewogenes Verhältnis bringen lässt, auch im Hinblick auf die äußerst unterschiedlichen institutionellen und finanziellen Kapazitäten in den einzelnen Regionen.

Die Diskussion über das Verhältnis zwischen dem BBNJ-Übereinkommen und relevanten regionalen oder thematischen Instrumenten und Gremien (z.B. in den Bereichen Schifffahrt, Fischerei, Mineralienabbau) bietet aber vor allem die Chance, die Grenzen von Governance-Instrumenten im Sinne von Ökosystemen zu überdenken. Diese Chance wird dann ergriffen, wenn der Fokus verändert wird: vom Ansatz, die Mandate der sektoralen und regionalen Instrumente nicht zu untergraben, hin zur Sicherstellung von Komplementarität, Koordinierung und *Kompatibilität* zwischen ihnen – und dies im Einklang mit der Agenda 2030. Gleichermaßen müssten die von den zuständigen Gremien beschlossenen Maßnahmen mit den Zielen des BBNJ-Übereinkommens und den allgemeinen Zielen des SRÜ im Einklang stehen. Dies würde bedeuten, sich vom binären globalen/regionalen Ansatz zu lösen und stattdessen in der Kategorie von *Ökosystemen* zu denken.

Es könnte nützlich sein, einen genaueren Blick auf das Kollektive Arrangement zwischen dem Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR) und der Kommission für die Fischerei im Nordostatlantik (NEAFC) zur Governance des Nordostatlantiks zu werfen. Dieses Rahmenwerk zielt darauf ab, die regionale, sektorale und globale Dimension in eine kohärente Vereinbarung für die Entscheidungsfindung zu integrieren, um zu einer ökosystemorientierten Governance der Ozeane beizutragen. Dies könnte ein Modell für die Umsetzung des BBNJ-Übereinkommens durch regionale und sektorale Instrumente und Gremien sein. Bestehende Mandate und Regulierungskompetenzen sowie die institutionellen und operativen Kapazitäten könnten genutzt und gleichzeitig gemeinsame globale Standards gewährleistet werden. Die Nützlichkeit eines solchen Modells wird durch einen kürzlich von Island vorgelegten Vorschlag für einen regionalen „Konsultationsprozess“ bestätigt, der alle für eine bestimmte Region relevanten Instrumente einbezieht, einschließlich relevanter sektoraler zwischenstaatlicher Organisationen wie der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation und der Internationalen Meeresbodenbehörde. Der Vorschlag beinhaltet auch, dass der Konsultationsprozess „institutiona-

lisiert“ werden sollte. Dafür werden zwei Varianten vorgeschlagen: die Einsetzung eines offiziellen internationalen Gremiums oder – informeller – die Übernahme der administrativen Koordination durch eines der beteiligten Gremien. Island hat sich zwar stets nachdrücklich für einen regionalen Ansatz ausgesprochen, doch bietet dieses Modell, das in vielerlei Hinsicht dem Kollektiven Arrangement von OSPAR und NEAFC ähnelt, die Möglichkeit, eine Brückenfunktion zu übernehmen. Dabei könnten die gemeinsamen globalen Standards als normative Leitlinie für die auf regionaler Ebene zu verabschiedenden Maßnahmen dienen.

Autor

Dr. Vito De Lucia | Außerordentlicher Professor, Norwegian Centre for the Law of the Sea (NCLoS), UiT The Arctic University of Norway

Literatur

K. Dalaker Kraabel 2018: The BBNJ PrepCom and Institutional Arrangements: The Hype about the Hybrid Approach, in: M. Nordquist, J. Moore und R. Long (Hg.), *The Marine Environment and United Nations Sustainable Development Goal 14*, Brill.

V. De Lucia 2019: The Ecosystem Approach and the negotiations towards a new Agreement on Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction, 2, *Nordic Journal of Environmental Law*.

K. Gjerde et al. 2018: Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction: Options for Underpinning a Strong Global BBNJ Agreement through Regional and Sectoral Governance, *STRONG High Seas Project*.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Michèle Roth
Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Gestaltung
Gerhard Süß-Jung
Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.
ISSN 2566-6258
© sef: 2020