
IASS POLICY BRIEF 1/2013

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)

Potsdam, Mai 2013

Für einen besseren Schutz der Hohen See

Jeff Ardron (IASS), Elisabeth Druel (IDDRI),
Kristina Gjerde (IUCN), Katherine Houghton (IASS),
Julien Rochette (IDDRI), Sebastian Unger (IASS)

Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS)

Potsdam, Deutschland

Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI)

Paris, Frankreich

© iStockphoto.com/airn



Unsere Weltmeere brauchen einen besseren Schutz

Die biologische Vielfalt in den Weltmeeren ist stark gefährdet. Dies gilt besonders in den Gebieten jenseits nationaler Jurisdiktion (ABNJ – Areas Beyond National Jurisdiction), in der sogenannten Hohen See und dem darunter liegenden Meeresboden. Das sind etwa zwei Drittel der Ozeane. Die Bedrohung biologischer Vielfalt entsteht durch die Intensivierung und Ausweitung menschlicher Aktivitäten in bisher unzugängliche Gebiete sowie durch die zunehmende Auswirkung des Klimawandels und die Versauerung der Meere. Angesichts dieser besorgniserregenden Lage haben sich die Staats- und Regierungschefs beim Rio+20-Erdgipfel zu einem besseren Schutz und einer nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt der Meere in den ABNJ verpflichtet.

Konkrete Vorschläge, wie der Schutz der biologischen Vielfalt in den ABNJ vorangebracht werden kann, haben das Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) und das Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI) gemeinsam mit mehr als 40 führenden Experten im Workshop „Oceans in the Anthropocene: Advancing Governance of the High Seas“ erarbeitet. Der Workshop, der vom 20. bis 21. März 2013 in Potsdam stattfand,¹ empfiehlt drei zentrale Handlungsoptionen:

■ **Empfehlung 1:** So schnell wie möglich mit den Verhandlungen über ein internationales Instrument unter dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) beginnen. Dieses neue rechtliche Instrument sollte jedoch keine Entweder-oder-Lösung sein und die Nutzung und Stärkung bestehender Instrumente einschließen.

■ **Empfehlung 2:** Gleichzeitig die bestehenden regionalen und sektorbezogenen Organisationen stärken, indem Mechanismen für ein koordiniertes Vorgehen geschaffen werden.

■ **Empfehlung 3:** Allgemeingültige Prinzipien für die Governance der Ozeane verabschieden – entweder als Präambel zu dem neu zu schaffenden Rechtsinstrument oder als Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen.

* *Dieses Papier spiegelt die Sichtweisen der Autoren wider und nicht zwingend die aller Workshop-Teilnehmer oder ihrer jeweiligen Institutionen. Es handelt sich hierbei um die deutsche Übersetzung des aktualisierten Nachdrucks des Policy Brief 1/2013.*

¹ *Der Workshop wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und vom Land Brandenburg gefördert.*

1. Ein neues Rechtsinstrument unter dem Seerechtsübereinkommen

1.1 Priorität für die internationale Zusammenarbeit

Die biologische Vielfalt des Meeres in den ABNJ wird in den kommenden zwei Jahren im Mittelpunkt der internationalen Diskussionen stehen: Die Staatengemeinschaft hatte sich darauf geeinigt, das Problem des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung vor dem Ende der 69. Sitzung der UN-Generalversammlung anzugehen, unter anderem durch die Entscheidung, ein internationales Instrument unter dem Seerechtsübereinkommen² zu entwickeln. Dieses Instrument wird auch als „Durchführungsübereinkommen“ bezeichnet. Die internationalen Diskussionen darüber werden im Rahmen der unbefristeten Ad-hoc-Arbeitsgruppe (kurz: „BBNJ-Arbeitsgruppe“ genannt) der UN-Generalversammlung stattfinden. Sie wurde ins Leben gerufen, um Fragen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt in Meeresgebieten jenseits nationaler Jurisdiktion zu untersuchen. Wie bei der Sitzung der BBNJ-Arbeitsgruppe im Jahr 2011 vereinbart, sollte dieser Prozess ein häufig auch als „package deal“ bezeichnetes Verhandlungspaket³ erörtern: den Zugang zu genetischen Ressourcen der Hohen See und gerechtem Vorteilsausgleich, gebietsbezogene Maßnahmen, z. B. die Einrichtung von Meeresschutzgebieten, die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie den Aufbau von Kapazitäten und den Transfer von Meerestechnologie.

1.2 Begründung für ein neues Durchführungsübereinkommen

Ein neues Durchführungsübereinkommen für das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) ist notwendig, um die darin enthaltenen Umweltschutz- und Erhaltungsbestimmungen zu aktua-

lisieren und durchzusetzen. Das Ziel dabei: auf neue Bedrohungen besser zu reagieren und der zunehmenden Nutzung der Ozeane Rechnung zu tragen. Diese beeinträchtigen in verstärktem Maße Gesundheit, Produktivität und Widerstandsfähigkeit der Meere und insbesondere auch die biologische Vielfalt in den ABNJ. Um die Durchsetzung eines integrierten Ökosystemansatzes für die ABNJ zu gewährleisten, muss ein angemessener rechtlicher Rahmen zur Koordination der Instrumente und Organisationen beim Schutz und bei der nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt in den ABNJ geschaffen werden. Ein solches Durchführungsübereinkommen würde eine wichtige Chance bieten, die weltweite Zusammenarbeit zu stärken. Zudem könnte es die notwendigen Kapazitäten schaffen, um die Ziele der Präambel des SRÜ zu erreichen: „... die Nutzung der Meere und Ozeane zu friedlichen Zwecken, die ausgewogene und wirkungsvolle Nutzung sowie Erhaltung ihrer lebenden Ressourcen und die Untersuchung, den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt zu fördern“.

1.3 Vorschläge für den Inhalt

Um diese wichtigen Aufgaben zu erfüllen, muss das Durchführungsübereinkommen die Lücken und Schwächen des bestehenden Systems angehen. Dazu zählen das Fehlen eines weltweiten rechtlichen Rahmens für die Einrichtung von Meeresschutzgebieten, für Umweltverträglichkeitsprüfungen (in denen auch kumulative Auswirkungen berücksichtigt werden könnten) und strategische Umweltprüfungen sowie für den Zugang zu genetischen Ressourcen der Hohen See und für gerechten Vorteilsausgleich. Darüber hinaus würden die Wirksamkeit des Durchführungsübereinkommens und seine Verankerung im übergeordneten Völkerrecht durch die Operatio-

²Doc. A/RES/66/288, *The Future We Want*, § 162.

³Doc. A/66/119, *Schreiben von den gemeinsamen Vorsitzenden der unbefristeten, offenen Ad-hoc-Arbeitsgruppe vom 30. Juni 2011 an den Vorsitzenden der Generalversammlung*, § 1.1.(b).

LEITPRINZIPIEN

Genetische Ressourcen der Hohen See	Maritime Raumordnung	Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	Aufbau von Kapazitäten und Transfer von Meerestechnik
<p>1. Das Prinzip des Zugangs und des Vorteilsausgleichs ist in einem Rahmenvertrag geregelt.</p> <p>2. Zugang sowie geldbasierter Vorteilsausgleich sind durch Staaten geregelt.</p> <p>3. Mechanismen für geldbasierten und nichtgeldbasierten Vorteilsausgleich</p> <p>4. Eine globale Institution, zuständig für die Regelung des Zugangs zu genetischen Ressourcen</p>	<p>1. Zielsetzung für Meereschutzgebiete ist in einem Rahmenvertrag geregelt.</p> <p>2. Zielsetzung für Meereschutzgebiete und Mandate für Staaten und internationale Organisationen, um Vorschläge einzureichen</p> <p>3. Ein globales naturwissenschaftliches Gremium für die Vorschlagsentwicklung sowie regionales Management</p> <p>4. Rahmenbedingungen für integrierte ökosystembasierte Raumordnung und Management</p>	<p>1. Leitprinzipien für UVP/Strategische Umweltprüfungen (SUP) sind in einem Rahmenvertrag geregelt.</p> <p>2. Bestimmungen zu UVP/SUP und einem rechtsverbindlichen Rahmenwerk für neue Aktivitäten</p> <p>3. Entwicklung von Mindeststandards, auch für kumulierte UVP</p> <p>4. Entwicklung von Mindeststandards für UVP/SUP/kumulierte UVP und Überprüfung durch ein globales Gremium</p>	<p>1. Anerkennung der Notwendigkeit des Kapazitätsaufbaus und des Transfers von Meerestechnik</p> <p>2. Staaten bieten/bereiten Zugang zu Techniken für die Nutzung genetischer Ressourcen vor</p> <p>3. Fonds und Vermittlungsmechanismus für Kapazitätsaufbau und den Transfer von Meerestechnik</p>

Legende: Jede Spalte bildet verschiedene Ansätze zu den einzelnen Elementen des sogenannten package deals von 2011 ab. Diese schließen sich gegenseitig nicht aus und können kombiniert werden. Vertikale Spalten sollten nicht als Szenarien verstanden werden: z. B. kann Ansatz 1 zu marinen genetischen Ressourcen mit Ansatz 3 zu gebietsbezogenen Managementmaßnahmen kombiniert werden. Die Frage nach den Leitprinzipien, die möglicherweise in ein Abkommen einbezogen werden, und dem institutionellen Rahmen sind als Querschnittsthema anzusehen (der institutionelle Rahmen würde von den zugeordneten Funktionen unter einem späteren Abkommen abhängen).

INSTITUTIONELLER RAHMEN

nalisation eines zeitgemäßen Natur- und Umweltschutzes sowie von Management- und Governance-Prinzipien, die u. a. in den Rio-Erklärungen von 1992 und 2012 vereinbart wurden, gestärkt werden. Beispiele für diese Prinzipien sind der Ökosystemansatz, der Vorsorgeansatz, die nachhaltige Entwicklung zugunsten jetziger und künftiger Generationen, Transparenz sowie eine wissenschaftlich fundierte Entscheidungsfindung. Zugleich ist es entscheidend, die vorhandenen Institutionen effizienter zu nutzen und die Beziehungen zwischen Institutionen auf globaler, regionaler und sektoraler Ebene zu stärken. Dadurch würde ein Überblick auf globaler Ebene ermöglicht sowie die Konsistenz und Integration verschiedener Instrumente gefördert.

1.4 Voraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen

In den kommenden Wochen und Monaten wird eine starke Unterstützung vonseiten der Staaten notwendig sein, um möglichst bis Ende 2014 die Verhandlungen über das Durchführungsübereinkommen aufzunehmen. Angesichts des dringenden Handlungsbedarfs sollten diese Verhandlungen so schnell wie möglich beginnen. Um für größtmögliche Unterstützung zu sorgen, sollten die Gespräche sowohl auf technischer als auch auf politischer Ebene einerseits zwischen denjenigen Staaten stattfinden, die ein solches Abkommen bereits befürworten, andererseits auch jene erreichen, die noch Informationen benötigen.

Die nächsten entscheidenden Treffen hierfür sind die Sitzungen der BBNJ-Arbeitsgruppe im April und Juni 2014 sowie Januar 2015 sowie die Beratungen der UN-Generalversammlung zum Beschlussentwurf zu Ozeanen und Seerecht im Oktober und November 2014. Da Wissenschaftler und die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielen, indem sie Wissen bereitstellen und die Öffentlichkeit in diese Themen einbeziehen, ist es außerdem relevant, die Transparenz und den Zugang zu diesem Prozess sicherzustellen.

Um möglichst viele Staaten mit ins Boot zu holen,⁴ sollten jene Staaten, die das Durchführungsübereinkommen befürworten, der UN-Generalversammlung ein kurzes, einfaches Verhandlungsmandat vorlegen, das auf den Elementen des „Verhandlungspaketes“ basiert, welches 2011 von der BBNJ-Arbeitsgruppe vereinbart wurde. Im Verlauf dieses Prozesses sollten sie zudem zeigen, dass viele Vorarbeiten für mögliche Verhandlungen bereits vorliegen. Die Elemente des „Verhandlungspaketes“ von 2011, die oben beschrieben sind, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit als eine Grundlage für etwaige künftige Vereinbarungen über die biologische Vielfalt des Meeres in den ABNJ dienen. In Potsdam wurden am IASS im März verschiedene Ansätze vorgestellt und diskutiert, die sich auf diese Elemente beziehen (siehe Tabelle 1). Zugleich wurde allgemein anerkannt, dass es extrem schwierig sein dürfte, das Ergebnis künftiger Verhandlungen vorherzusagen, sodass dieser Prozess folglich so offen wie möglich gestaltet werden sollte.

⁴ Die Entscheidung, Verhandlungen über die Verabschiedung eines SRÜ-Durchführungsabkommens aufzunehmen, würde durch einen Beschluss der UN-Generalversammlung getroffen. Dieser könnte aus den Empfehlungen der BBNJ-Arbeitsgruppe abgeleitet oder von Staaten vorgelegt werden und müsste mit einer einfachen Mehrheit verabschiedet werden. Vom politischen Standpunkt aus wäre es entscheidend, möglichst viele Staaten als Befürworter zu gewinnen – zum jetzigen Stand sind es nur etwa 70 Staaten, die an den Tagungen der BBNJ-Arbeitsgruppe teilnehmen.

2. Bestehende globale Instrumente und Institutionen optimieren und besser nutzen

2.1 Herausforderungen für vorhandene Instrumente

Eine Vielzahl von Institutionen und Abkommen ist derzeit berechtigt, sektorale Angelegenheiten in den ABNJ zu regulieren. Unter anderem betrifft dies die Schifffahrt (die Internationale Seeschifffahrts-Organisation – IMO), den Fischfang (das weltweite Netzwerk der regionalen Fischereiorganisationen – RFMOs) sowie den Tiefseebergbau (die Internationale Meeresbodenbehörde – ISA). Allerdings sind die Transparenz, Verantwortlichkeit und Berichterstattung über Regelbefolgung bei sektoralen Abkommen häufig schwach ausgestaltet. Außerdem werden Fragen, die sich auf den Schutz und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt des Meeres beziehen, nicht systematisch in diese Abkommen integriert. Dagegen haben Abkommen zum Schutz der biologischen Vielfalt häufig nur eine geringe Regulierungsbefugnis und basieren oft auf freiwilligen Maßnahmen (Beispiele sind hier das Übereinkommen über die biologische Vielfalt oder das Übereinkommen zur Erhaltung wandernder Tierarten).

2.2 Wissenschaft besser in politische Entscheidungsprozesse einbinden

Die bestehenden Institutionen und Vertragsorgane bündeln bislang zu selten ihre Erfahrungen und Ressourcen, um Probleme anzugehen, die mehr als einen Sektor, eine Region oder eine Aktivität betreffen. Dies wird besonders im Fall von Folgeabschätzungen kumulativer Einflüsse oder dem integrierten Management von Meeresschutzgebieten deutlich. Weiterhin klaffen Lücken zwischen den ökologisch orientierten, wissenschaftlichen Erkenntnissen der internationalen Forschung und den internen Informationserhebungsverfahren der spezifischen Einrichtungen, die

jeweils für ihren Sektor die Belastungen des Meeresumfelds durch den Menschen erfassen. Dies macht es schwierig, Prioritäten für Forschungsaktivitäten zu identifizieren, welche Erkenntnisse für kommende Anforderungen an das Management liefern könnten. Ferner erschwert es einen wissenschaftlich orientierten Managementansatz, der in der Meeresumwelt systematisch Vorsorge- oder Ökosystemkriterien berücksichtigt. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über ABNJ wurden in den vergangenen Jahren deutlich erweitert. Trotz zentraler Initiativen wie dem UN-Prozess zu globaler Berichterstattung und Bewertung des Zustandes der Meeresumwelt unter Berücksichtigung sozioökonomischer Aspekte (UN Regular Process for Global Reporting and Assessment of the State of the Marine Environment, including Socio-Economic Aspects) existieren derzeit keine globalen Datenbanken zum Zustand der Meeresumwelt und zur Überwachung menschlicher Aktivitäten in den ABNJ. Hier besteht dringender Bedarf an Mechanismen zum Informationsaustausch über die Auswirkungen der drei größten industriellen Aktivitäten – Fischerei, Schifffahrt und Tiefseebergbau – sowie über künftige Nutzungsformen der Meere. Viele Fischbestände werden nicht erfasst, und detaillierte Daten zum Fischfang werden selten außerhalb der Fischereiorganisationen ausgetauscht.

2.3 Fortschritt bei der Identifizierung wichtiger Meeresgebiete

Einige wichtige Fortschritte konnten durch die Identifizierung von empfindlichen marinen Ökosystemen (Vulnerable Marine Ecosystems, VMEs) erzielt werden. Die weltweite Besorgnis über die ökologischen Schäden in empfindlichen marinen Ökosystemen durch die Schleppnetzfisherei hat zu Resolutionen der UN-Generalversammlung geführt,⁵ in denen

⁵ Dokumente A/RES/61/105 und A/RES/64/72.

Schutzmaßnahmen aufgeführt sind, die (sofern vorhanden) durch die regionalen Fischereiorganisationen (RFMOs) und andernfalls durch die Flaggenstaaten umzusetzen sind. Bei der Umsetzung gibt es deutliche Unterschiede, die zum Teil darauf zurückzuführen sind, dass einige RFMOs relativ neu sind. Dennoch konnten seit diesen durchaus wegweisen den Resolutionen mehr Fischereiaktivitäten in den ABNJ gestoppt werden als in all den Jahren zuvor. Regelmäßige Berichterstattung, Transparenz und unabhängige Bewertungspflichten könnten somit dazu beitragen, den Schutz empfindlicher mariner Ökosysteme durch regionale Fischereiorganisationen zu verbessern, und würden den Wert der Resolutionen der UN-Generalversammlung trotz ihres rechtlich unverbindlichen Charakters unterstreichen.

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD – Convention on Biological Diversity) spielt eine aktive Rolle bei der wissenschaftlichen und technischen Beratung von Staaten und zuständigen Behörden zu den ABNJ. Es ist jedoch von den direkten Managementmaßnahmen entkoppelt. Seit seiner Beauftragung durch die 10. Vertragsstaatenkonferenz (COP) im Jahr 2010⁶ hat das CBD-Sekretariat regionale Workshops der Vertragsstaaten organisiert, um ökologisch oder biologisch bedeutsame Meeresgebiete (Ecologically or Biologically Significant Areas, EBSAs)⁷ in den Gebieten jenseits nationaler Jurisdiktion in Zusammenarbeit mit den regionalen Organen zu beschreiben. Mit Zustimmung der teilnehmenden Staaten wurde der Anwendungsbereich z.T. auch auf nationale Gewässer erweitert. Mit Hunderten von EBSAs, an deren Beschreibung derzeit gearbeitet wird, zeigt diese ehrgeizige Initiative zur Informationsbeschaffung, wie wissenschaftliche Erkenntnisse Entscheidungen zur Bewirtschaftung ökologisch bedeutsamer Gebiete in den Ozeanen beschleunigen könnten. Ohne eine offizielle Kooperation oder Mechanismen zum Informationsaustausch ist jedoch unklar, wie Institutionen diese wissenschaftlichen Empfehlungen nutzen werden, um Bewirtschaftungsmaßnahmen zu beschließen.

2.4 Überwindung der institutionellen Kluft

Der größte Vorteil von Institutionen, die zur Arbeit in ABNJ ermächtigt sind – nämlich ihre etablierte interne Zusammenarbeit –, ist zugleich auch eine Schwäche. Denn es existieren nur wenige Mechanismen zum Austausch von Informationen, um wissenschaftliche Daten zwischen den einzelnen Institutionen zu kommunizieren. Insbesondere Querschnittsthemen, wie beispielsweise der Schutz der biologischen Vielfalt, oder Risiken möglicher neuer Aktivitäten, wie z.B. des Climate-Engineering, erfordern darüber hinaus eine Zusammenarbeit verschiedener Institutionen über Sektorgrenzen hinweg.⁸ Ungeachtet der etablierten globalen Schutzverpflichtungen und Ziele, etwa zur Einrichtung von Meeresschutzgebieten, ist häufig jedoch nicht klar, welche Institution für deren Einhaltung verantwortlich ist. Vertragsstaaten und die Zivilgesellschaft sollten sich daher weiterhin dafür engagieren, die Verpflichtungen zur biologischen Vielfalt in den jeweiligen Institutionen voranzubringen. Regionale Meeresschutzorganisationen sind bestrebt, ihre Aktivitäten verstärkt zu koordinieren (wie nachstehend beschrieben). Sie müssen sich dabei allerdings in der Regel auf sektorspezifische Institutionen stützen, um notwendige Managementmaßnahmen umzusetzen.

⁶ *Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über biologische Vielfalt (CBD), Beschluss X/29, § 36.*

⁷ *Druel, E. (2012): Ecologically or Biologically Significant Marine Areas (EBSAs): the identification process under the Convention on Biological Diversity (CBD) and possible ways forward, Working Papers N°17/2012, IDDRI.*

⁸ *So reagierten beispielsweise die Vertragsstaatenkonferenzen der Londoner Konvention und des Londoner Protokolls (LC/LP) und des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) jeweils separat auf die zunehmende Wahrscheinlichkeit von großflächigen Experimenten in der Ozeandüngung, indem sie 2008 Beschlüsse verabschiedeten, in denen ein De-facto-Moratorium gefordert wurde.*

3. Regionale Ansätze für einen besseren Schutz und eine nachhaltige Nutzung der Hohen See stärken

3.1 Regionale Ansätze – ein Trend beim Meeresschutz

Die Regionalisierung des internationalen Umweltrechts war ein wichtiger Trend der vergangenen Jahrzehnte. Beim Meeresschutz zeigte sich dies in der Entwicklung von regionalen Meeresübereinkommen und Aktionsplänen, an denen jetzt weltweit mehr als 143 Länder teilnehmen, sowie regionalen Fischereiorganisationen (RFMOs), deren Ziel darin besteht, die nachhaltige Bewirtschaftung der Fischbestände zu garantieren. Darüber hinaus wurden weitere regionale Initiativen, z. B. zu großen Meeresökosystemen (Large Marine Ecosystems, LMEs), entwickelt, um Nachbarländer in den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung der gemeinsamen Meeresumwelt einzubinden.

3.2 Vor- und Nachteile regionaler Ansätze

Die regionale Governance der ABNJ ist mit großen Herausforderungen konfrontiert. Die wichtigsten sind: die geringe Abdeckung der ABNJ durch regionale Meeresübereinkommen, die in vielen Fällen nur mangelhafte Einhaltung von Regelungen durch Vertragsparteien und Drittstaaten, die Vielzahl der Initiativen und deren Fragmentierung, mangelnde Kapazitäten und das häufig nur unzureichende Management von Eingriffen durch den Menschen. Ungeachtet dieser Mängel bietet ein regionaler Ansatz in den ABNJ auch Vorteile. Dazu zählen die Möglichkeit, die Bewirtschaftungspraktiken auf individuelle politische, rechtliche, ökologische und kulturelle Eigenschaften einer bestimmten Region

abzustimmen und Erfolg versprechende Praktiken, die sich in anderen Regionen als wirksam erwiesen haben, anzupassen und zu übernehmen.

3.3 Erweiterung des Geltungsbereichs regionaler Meeresübereinkommen auf die ABNJ

Seit kurzer Zeit erweitern einige regionale Meeresübereinkommen ihre Aktivitäten stufenweise auf die ABNJ,⁹ insbesondere durch gebietsbezogene Managementinstrumente. Dieser Trend spiegelt die wechselseitige Verbindung zwischen nationalen Hoheitsgewässern und den ABNJ wider.¹⁰ Die aktuellen Beispiele haben gezeigt, dass der Schutz der ABNJ in gewissem Maß auch auf regionaler Ebene und im Rahmen bestehender Abkommen erreicht werden kann. Obgleich kein „Universalkonzept“ existiert, könnten diese Ansätze für andere Regionen als Orientierungshilfe und Anregung dienen.

Die meisten regionalen Meeresübereinkommen konzentrieren sich nach wie vor auf Gebiete im Bereich nationaler Hoheitsbefugnisse;¹¹ ebenso werden Hochseefischereien in einigen Regionen überhaupt nicht durch RFMOs reguliert.¹² Als wissenschaftliche Grundlage und Argumentation für die Ausweitung der geografischen Reichweite regionaler Organisationen und Initiativen auf die ABNJ könnten Prozesse dienen, die von der Konvention über biologische Vielfalt (CBD) zur Identifizierung von ökologisch oder biologisch bedeutsamen Meeresgebieten (EB-SAs) initiiert wurden, und die Prozesse einzelner RFMOs zur Beschreibung empfindlicher mariner Ökosysteme (VMEs) anhand der Kriterien der Welt-

⁹ *Druel, E, Ricard, P, Rochette, J, Martinez, C. (2012): Governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction at the regional level: filling the gaps and strengthening the framework for action, Working Papers N°17/2012, IDDRI.*

¹⁰ *Vielversprechende Beispiele sind etwa ein Netz aus Meeresschutzgebieten, das unter dem OSPAR-Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks eingerichtet wurde, die Schließung von Fischereizonen durch die Fischerei-Kommission für den Nordatlantik (NEAFC), das Pelagos-Schutzgebiet für Meeressäuger des Mittelmeeres, das unter dem Übereinkommen für besondere Schutzgebiete und dem Biodiversitätsprotokoll des Übereinkommens von Barcelona zum Schutz des Mittelmeeres gegründet wurde, und das Meeresschutzgebiet des Südschelfs der South Orkney Islands, das unter dem Übereinkommen der Kommission zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis (CCAMLR) gegründet wurde.*

ernährungsorganisation¹³ (FAO). Wenn man jedoch berücksichtigt, dass zahlreiche regionale Organe nur über ungenügende institutionelle und finanzielle Kapazitäten verfügen, um die Meeresumwelt und die Ressourcen innerhalb der nationalen Gewässer ihrer Vertragspartner zu bewirtschaften, so würde eine Ausweitung der Mandate dieser Organe auf die ABNJ ohne eine gleichzeitige Aufstockung der verfügbaren Ressourcen wahrscheinlich nicht zu einer nennenswerten Verbesserung führen. In diesem Kontext spielt das Regional Seas Programme des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) eine wichtige Rolle, um pragmatische progressive Ansätze gemeinsam mit den Küstenstaaten und jeweiligen Interessenvertretern zu entwickeln.

3.4 Förderung der regionalen Koordination und Kooperation

Eine effektive Koordination und Kooperation unter den verschiedenen zuständigen Managementorganisationen ist ein weiterer entscheidender Faktor für den Erfolg regionaler Initiativen in den ABNJ. Die Kooperation kann durch die Entwicklung informeller Mechanismen wie gemeinsame thematische Sitzungen und einen regelmäßigen Austausch zwischen den einzelnen Sekretariaten oder durch offiziellere Maßnahmen wie Absichtserklärungen zur Zusammenarbeit (Memoranda of Understanding) verbessert werden. Aktuelle Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Einführung solcher Mechanismen Zeit in Anspruch nehmen kann.

Initiativen engagierter Staaten („Champions“) könnten für den effektiven Schutz der ABNJ auf regionaler Ebene ebenfalls eine entscheidende Rolle spielen. Dies kann sowohl in Gebieten mit bestehenden regionalen Meeresübereinkommen als auch in Regionen ohne eigene rechtliche Instrumente der Fall sein. Ein Beispiel dafür ist das Sargassomeer, hier wird der Schutz der ABNJ von einer Allianz aus aktiven Staaten und Interessenvertretern innerhalb bestehender internationaler, sektorspezifischer sowie anderer Organisationen vorangetrieben.

3.5 Die Einhaltung und Durchsetzung von Regelungen verbessern

Die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Meere im Allgemeinen und der ABNJ im Besonderen kann nur durch verbesserte regionale Instrumente erreicht werden, die darauf zielen, die Einhaltung und Durchsetzung von Regelungen zu garantieren. Dies ist eine generelle Herausforderung multilateraler Umweltverträge – unabhängig davon, ob es sich um regionale oder globale Abkommen handelt. Die Einhaltung der Auflagen der Fischereibewirtschaftung ist vielleicht das eingängigste Beispiel. Regionale Abkommen können jedoch bei Überwachung der Einhaltung von Regelungen einen Vorteil gegenüber globalen Abkommen haben, da die empfundene Rechtmäßigkeit gemeinsamer Pflichten unter benachbarten Staaten möglicherweise stärker ist. Dringende Herausforderungen sind auch die Notwendigkeit höherer Transparenz und eine deutlichere Zuschreibung von Verantwortlichkeit.

3.6 Die Rolle regionaler Organisationen in einem möglichen Durchführungsübereinkommen

Im Rahmen eines SRÜ-Durchführungsübereinkommens könnten vorhandene regionale Organisationen möglicherweise als zukünftiger Rahmen zur regionalen Umsetzung dienen. Dafür wären jedoch eine Überprüfung der Mandate der regionalen Organisationen und die Stärkung ihrer Kapazitäten in vielen Regionen der Welt erforderlich, sowohl im Hinblick auf die personellen als auch auf die finanziellen Ressourcen.

¹¹ Regionale Meeresübereinkommen in Süd-, West- und Zentralafrika und im Westindischen Ozean regulieren beispielsweise nur Gebiete im Bereich nationaler Hoheitsbefugnisse.

¹² Das Abkommen, in dem die Einrichtung einer RFMO für die Hochseegebiete des Nordpazifischen Ozeans beschlossen wird, ist noch nicht in Kraft getreten; das Südchinesische Meer, der Südwestatlantik, der Zentralatlantik (für die Grundfischerei) und die Arktis werden derzeit überhaupt nicht durch RFMOs reguliert.

¹³ FAO International guidelines for the management of deep-sea fisheries in the high seas, 2009.

4. Allgemeingültige Prinzipien für die Governance der Ozeane

Für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt des Meeres in den ABNJ ist eine Vielzahl von allgemeinen Prinzipien aus dem Völkergewohnheitsrecht anwendbar. Diese haben die Entwicklung der meisten internationalen Umweltverträge sowohl auf globaler als auch auf regionaler Ebene beeinflusst. Der Großteil dieser Prinzipien wurde auch im SRÜ oder in unverbindlichen „Soft Law“-Erklärungen verankert, beispielsweise in der Erklärung von Stockholm aus dem Jahr 1972 oder in den Rio-Erklärungen von 1992. Nun versucht man, Prinzipienengruppen zu identifizieren, die sich besonders auf die Meere und speziell auf die ABNJ beziehen. Zu diesen Prinzipien gehören: (1) die bedingten Freiheiten der Hohen See, (2) der Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt, (3) die internationale Kooperation, (4) das wissenschaftlich begründete Management, (5) der Vorsorgeansatz, (6) der Ökosystemansatz, (7) die nachhaltige und gleichberechtigte Nutzung der natürlichen Ressourcen, (8) der öffentliche Zugang zu Informationen, (9) die Transparenz in der Entscheidungsfindung und (10) die Verantwortung der Staaten als Verwalter der globalen Meeresumwelt.¹⁴

Die Anerkennung allgemeingültiger Prinzipien, etwa in den Aktivitäten der Vertragsstaatenkonferenzen (COPs – Conference of the Parties) von bestehenden Abkommen, kann als Orientierungshilfe bei der Implementierung materieller Regeln dieser Verträge dienen. Für die Abwägung verschiedener Schutz- und Nutzungsprioritäten anhand eines allgemeingültigen ethischen Rahmens und zur Lösung von Konflikten ist eine verstärkte Anwendung von Prinzipien in Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der Vertragsorgane entscheidend. Dies gilt insbesondere auch zwischen verschiedenen Abkommen, in denen sie sich häufig wiederholen und damit eine wichtige integrative Funktion erfüllen. In einem Mehrebe-

nensystem (multi-level governance) kommen solche Prinzipien damit einer entscheidenden Notwendigkeit nach: Sie liefern einen ‚gemeinsamen Nenner‘ zwischen bestehenden regionalen und globalen Instrumenten und können als zentrale Verbindungsquelle zwischen solch bestehenden Instrumenten und einem möglichen Durchführungsübereinkommen dienen. Sollte ein solches Übereinkommen von der Völkergemeinschaft weiterverfolgt werden, könnte eine Auflistung von Prinzipien als Präambel eines neuen Rechtsinstruments dienen. Andernfalls – oder solange dieses Abkommen noch nicht beschlossen werden kann – könnten die Prinzipien als eigenständige ‚Soft Law‘-Erklärung der UN-Generalversammlung verabschiedet werden, die zur weiteren Anwendung durch die Staaten auffordert und zu einer progressiven Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts für die ABNJ beiträgt.

¹⁴ Freestone, D. (2009): *Modern Principles of High Seas Governance: The Legal Underpinnings, Environmental Policy and Law* 39(1), 44-49.

5. Drei Kernbotschaften

■ Empfehlung 1: So schnell wie möglich mit den Verhandlungen über ein internationales Instrument unter dem Seerechtsübereinkommen beginnen

Der wirksame Schutz und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt in den ABNJ erfordern die Verabschiedung eines Rechtsinstruments unter dem SRÜ, das als „Durchführungsübereinkommen“ bezeichnet wird. Dieses Instrument, das bestehende sektorale und regionale Instrumente ergänzt und erweitert, würde voraussichtlich auf folgende Handlungsbereiche eingehen: genetische Ressourcen des Meeres (einschließlich des Vorteilsausgleichs), gebietsbezogene Managementmaßnahmen (einschließlich der Meeresschutzgebiete), Umweltverträglichkeitsprüfungen, den Aufbau von Kapazitäten und Transfer von Meerestechnologie.

Das Jahr 2014 wird entscheidend dafür sein, die Befürworterstaaten und andere Interessenvertreter zu einer breiten Koalition zusammenzuführen, welche die Verabschiedung eines Durchführungsübereinkommens unterstützt. Bilaterale und multilaterale Gespräche zwischen den Staaten sollten gefördert werden, um eine solide Grundlage für künftige Verhandlungen zu schaffen.

■ Empfehlung 2: Gleichzeitig die bestehenden regionalen und sektorbezogenen Organisationen stärken

Das Durchführungsübereinkommen sollte keine Entweder-oder-Lösung sein und die Nutzung bestehender regionaler und sektoraler Organisationen nicht ausschließen. Diese werden in jedem Fall auch künftig eine wichtige Rolle spielen, da sie pragmatische Möglichkeiten bieten, die neuen und zuneh-

menden Bedrohungen der ABNJ zu bewältigen. Es müssen jedoch Mechanismen geschaffen und erweitert werden, um die Tätigkeiten vorhandener Organe besser zu koordinieren, damit diese wirksam arbeiten können. Ein integrierter Ansatz für eine effektive und transparente Kooperation könnte auch die künftigen Rollen der vorhandenen Organe unter einem möglichen Durchführungsübereinkommen klären und dessen Umsetzung unterstützen.

Zu den weiteren Schritten in diesem Prozess könnte die Förderung von Koordination und Kooperation zwischen den zuständigen regionalen, sektoralen und internationalen Institutionen zählen, indem informelle Maßnahmen wie gemeinsame thematische Sitzungen (z. B. zu gebietsbezogenen Managementmaßnahmen) und offizielle Absichtserklärungen entwickelt werden. Mittelfristig könnten regionale Organe als Durchführungsplattformen für ein neues Rechtsinstrument dienen und dabei sektorale Organisationen, nationale Interessen und zivilgesellschaftliche Interessenvertreter zusammenbringen. Initiativen, die Kapazitäten im Rahmen des Regional Seas Programme des UNEP aufbauen sowie die Aktivitäten der regionalen Meeresübereinkommen und Aktionspläne schrittweise auf die ABNJ ausweiten, könnten ebenfalls entscheidende Beiträge leisten. Schließlich sollten Anstrengungen unternommen werden, um Mechanismen zum Informations- und Datenaustausch über Aktivitäten in den ABNJ zu schaffen und umzusetzen. Dies gilt insbesondere für den öffentlichen Zugang zu Informationen über die drei Hauptaktivitäten in den ABNJ: Fischerei, Schifffahrt und Tiefseebergbau.

■ Empfehlung 3: Allgemeingültige Prinzipien für die Governance der Ozeane verabschieden

Die Völkergemeinschaft hat sich bereits auf eine Vielzahl allgemeingültiger Prinzipien geeinigt, die auf die ABNJ anwendbar und größtenteils im Völkerwohnheitsrecht verankert sind. Dazu zählt beispielsweise die Pflicht, die Meeresumwelt zu schützen und zu erhalten sowie einen Ökosystem- und Vorsorgeansatz bei der Bewirtschaftung anzuwenden. Viele dieser Prinzipien sind bereits Bestandteil des SRÜ sowie der Erklärung von Stockholm aus dem Jahr 1992, der Rio-Erklärungen von 1992 und weiterer rechtsverbindlicher und unverbindlicher internationaler Abkommen. Beim Workshop in Potsdam wurden zehn dieser Prinzipien hervorgehoben, die die Governance in den ABNJ fördern; der besondere Schwerpunkt lag dabei auf Transparenz, Verantwortlichkeit und dem Vorsorgeansatz. Diese Prinzipien spielen eine entscheidende Rolle in der Umsetzung und Auslegung vertraglicher Verpflichtungen, der Einbindung von bestehenden Verträgen und der Stärkung von Compliance- und Durchführungsmechanismen. Zugleich verbinden die Prinzipien die verschiedenen Ebenen der Meeres-Governance und können als Anker eines möglichen Durchführungsübereinkommens im weiteren Gesamtrahmen des Völkerrechts dienen. Wird das Durchführungsübereinkommen weiterverfolgt, könnten die Prinzipien als Präambel des neuen Rechtsinstruments fungieren. Andernfalls könnten die Prinzipien als ‚Soft Law‘-Erklärung der UN-Generalversammlung verabschiedet werden und über andere rechtliche und politische Wege, mit jeweils eigenen Vorzügen, einen unmittelbaren Beitrag zur Governance der ABNJ leisten.

Ausblick

Neben der Entwicklung neuer Governance-Optionen für die ABNJ ist ein transdisziplinärer Dialog zwischen den Staaten, den Hauptinteressenvertretern, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft für den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der Meeresumwelt erforderlich. IASS und IDDRI werden weiterhin das Verständnis dieser Fragen vorantreiben, Perspektiven für den Inhalt eines möglichen Durchführungsübereinkommens erarbeiten und dazu beitragen, den Weg für ein pragmatisches Vorgehen auf regionaler, sektoraler und internationaler Ebene zu bereiten. ■



Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) e. V.

Das 2009 in Potsdam gegründete Institut für Nachhaltigkeitsstudien ist zugleich eine international vernetzte Forschungseinrichtung und ein transdisziplinär arbeitender Thinktank. Ziel des mit öffentlichen Mitteln geförderten Instituts ist es, mit seiner Spitzenforschung Entwicklungspfade für die globale Transformation zu einer nachhaltigen Gesellschaft aufzuweisen und interaktiv den Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft zu fördern. Forschungsgebiete sind die globale Nachhaltigkeitspolitik, innovative Technologien für die Energieversorgung der Zukunft, die nachhaltige Nutzung von Ressourcen wie Ozeane, Böden oder Rohstoffe sowie die Herausforderungen für unser Erdsystem durch Klimawandel und Luftverschmutzung.

IASS Policy Brief 1/2013 Mai 2013

Institute for Advanced Sustainability Studies Potsdam (IASS) e. V.

Redaktion:
Corina Weber

Adresse:
Berliner Straße 130
14467 Potsdam
Deutschland
Telefon 0049 331-28822-340
www.iass-potsdam.de

E-Mail:
media@iass-potsdam.de

