



## **Öffentliches Fachgespräch des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, 13 Februar 2019**

### **„Ocean Governance – Schutz der Weltmeere“**

Stellungnahme Sebastian Unger, IASS Potsdam

1. Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung, Klimawandel und Ressourcenschutz: Ohne einen gesunden und nachhaltig genutzten Ozean lassen sich die großen Zukunftsfragen nicht lösen. Schon heute lebt gut die Hälfte der Weltbevölkerung in Küstenregionen. Fast drei Milliarden Menschen decken große Teile ihres Proteinbedarfs mit Fisch. Die Meere sind ein wichtiger Arbeitgeber, besonders in Entwicklungsländern. Und auch beim Klima spielen die Ozeane eine entscheidende Rolle: Sie nehmen einen beträchtlichen Teil des menschengemachten Kohlendioxids und fast die gesamte zusätzliche Wärme auf.

2. Doch die Weltmeere sind in der Krise: Überfischung, Klimawandel, Artenschwund und die Verschmutzung durch Müll, Nährstoffe, Öl und Chemikalien. Klimawandel und Meeresversauerung könnten bis 2050 zum Absterben aller Korallenriffe führen. Möglicherweise wird der Plastikmüll im Meer bis dahin mehr wiegen als alle Fischschwärme zusammen. Von der Übernutzung der Meere sind häufig Menschen in Schwellen- und Entwicklungsländern am stärksten betroffen. Zugleich wird aber auch auf eine stärkere wirtschaftliche Nutzung der Meere gesetzt, sogenanntes „Blaues Wachstum“.

3. Wie beim Klimaschutz sind auch zur Lösung der Meereskrise umfassende Änderungen der Governance, d.h. der Steuerung von Meeresnutzung und Meeresschutz, notwendig: Fische und Verschmutzung machen nicht an politischen Seegrenzen halt. Staaten und verschiedene Nutzergruppen müssen international und regional zusammenarbeiten. Doch der fleckenartige institutionelle Rahmen mit unterschiedlichen Abkommen für Schifffahrt, Fischerei, Abbau von Bodenschätzen und Meeresschutz macht es schwer, gemeinsam zu handeln.

### **Nachhaltigkeitsziel für die Meere - 2030 Agenda und SDG 14**

4. Eine wichtige Möglichkeit für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Weltmeere liegt in der 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung und dem darin enthaltenen Nachhaltigkeitsziel für die Meere und Küsten: Sustainable Development Goal 14 (SDG 14). SDG 14 ist durch zehn Unterziele unterfüttert. Sie sollen Meeresverschmutzung vermeiden, Meeresökosysteme besser schützen, Überfischung beenden, Meeresschutzgebiete ausweisen oder die Folgen der Ozeanversauerung bekämpfen. Auch soll illegale, nicht gemeldete und unregulierte (IUU-)Fischerei gestoppt werden. Darüber hinaus sind die Querverbindungen zu anderen Zielen, zum Beispiel Armutsbekämpfung (SDG1) und Ernährungssicherung (SDG2),

nachhaltigem Wachstum (SDG 8) oder nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern (SDG 12), für den Meeres- und Ressourcenschutz wichtig – und zwar insbesondere auch zur Erreichung der gesamten Agenda, nicht nur im Sinne von SDG14. Um die notwendige Integration über Sektor- und Ländergrenzen hinweg zu erreichen und zielgerichtete Lösungen für Meeresregionen zu entwickeln, sollten die regionale Zusammenarbeit und Dialogprozesse in der Meeres-Governance gestärkt werden.

5. Durch die erste Ozeankonferenz der Vereinten Nationen im Jahr 2017 ist international Bewegung in die Umsetzung von SDG 14 gekommen. Über 1300 freiwillige Selbstverpflichtungen zur Erreichung von SDG 14 sind im Rahmen der VN-Konferenz durch Staaten, internationale Organisationen, NGOs, Privatsektor, Wissenschaft und andere Akteure gemeldet worden. Doch die bisherigen Schritte reichen zur Zielerreichung nicht aus. Vier Unterziele von SDG 14, die bereits 2020 zu erreichen sind, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit verfehlt. Die nächste VN-Ozeankonferenz, die voraussichtlich 2020 in Portugal stattfinden wird, sollte daher genutzt werden, um einen verlässlichen globalen Rahmen zur Erreichung der 2030 Agenda im Meeresbereich zu vereinbaren. Wie im Klimaregime sollte dazu ein zentral verwaltetes Register gehören, an das Staaten über Zusagen und Maßnahmen berichten. Die Schaffung eines solchen übergreifenden „pledge and review“ -Verfahrens würde Transparenz in der Umsetzung, eine längerfristige Überprüfbarkeit sowie das Erkennen von Trends bei der Zielerreichung sicherstellen und sollte Teil eines globalen post-2020 Rahmens für die Ozeane sein<sup>1</sup>.

### **Schutz und Nutzung der „Hohen See“**

6. Hat sich die Ausbeutung der Meere bisher eher auf die Küsten und küstennahen Gewässer konzentriert, wird zunehmend auch der offene Ozean befischt und für andere Nutzungen erschlossen. Dabei sind diese bis zu elf Kilometer tiefen Meeresgebiete bisher kaum erforscht. Erst fünf Prozent des Meeresbodens sind kartografiert, doch zunehmend wird klar: Diese Gebiete beherbergen nicht nur einen großen Teil der globalen Artenvielfalt, sondern sie haben auch eine zentrale Rolle bei der Klimaregulierung. Die „Hohe See“, die fast zwei Drittel des Ozeans ausmacht, liegt zudem außerhalb der Zuständigkeit der Staaten und wird durch internationale Abkommen bisher kaum geschützt. Nach mehr als zehn Jahren kontroverser Debatten haben die Vereinten Nationen (VN) daher im Rahmen einer

---

<sup>1</sup> Weitergehend:

Neumann, B., Unger, S. (2019): From voluntary commitments to ocean sustainability. - Science, 363, 6422, p. 35-36. <http://science.sciencemag.org/content/sci/363/6422/35.full.pdf?ijkey=kcyBqwCyjIqEY&keytype=ref&siteid=sci>

Unger S. et al. (2017): Wie erreichen wir das Nachhaltigkeitsziel für die Ozeane. IASS Policy Brief 1/2017 [http://publications.iass-potsdam.de/pubman/item/escidoc:2638922:7/component/escidoc:2908920/IASS\\_Policy\\_Brief\\_2017\\_1\\_de.pdf](http://publications.iass-potsdam.de/pubman/item/escidoc:2638922:7/component/escidoc:2908920/IASS_Policy_Brief_2017_1_de.pdf)

Neumann, B., Unger, S., Visbeck, M. (2018): Die Ozeane im Kontext der 2030-Agenda. - Vereinte Nationen: Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 4, p. 147-153. <https://zeitschrift-vereinte-nationen.de/suche/zvn/artikel/die-ozeane-im-kontext-der-2030-agenda/>

Zwischenstaatlichen Konferenz (Intergovernmental Conference, IGC) letztes Jahr die Verhandlungen über ein neues Abkommen zum Schutz der Hohen See begonnen. Bis zum Jahr 2020 will man sich in insgesamt vier jeweils zweiwöchigen Sitzungen der IGC auf international verbindliche Regelungen für den Schutz und eine nachhaltige Nutzung der Biodiversität in Gebieten jenseits nationaler Hoheitsgewalt geeinigt werden<sup>2</sup>. In diesem neuen Abkommen sollen vier umfangreiche Themenbereiche geregelt werden:

- Meeresschutzgebiete und gebietsbezogenes Management;
- Zugang zu marinen genetischen Ressourcen, inklusive Vorteilsausgleich;
- Umweltverträglichkeitsprüfungen;
- Kapazitätsaufbau und Transfer von Technologien.

7. Kernanliegen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten ist hierbei die Schaffung von Meeresschutzgebieten. In Gebieten jenseits nationaler Zuständigkeit sind Meeresschutzgebiete bisher eine Ausnahme (u.a. im Nordost-Atlantik unter dem Dach der OSPAR-Kommission). Ohne das neue Abkommen scheint schon das derzeit geltende VN-Ziel, bis 2020 mindestens zehn Prozent der Ozeane als Meeresschutzgebiete auszuweisen (SDG 14.5), nur schwer erreichbar. Viele Meeresforscher, Umweltschutzorganisationen wie die IUCN, aber auch das Europäische Parlament<sup>3</sup>, fordern für einen effektiven Schutz der marinen Artenvielfalt zu Recht sogar mindestens dreißig Prozent, verbunden mit der Schaffung zusammenhängender ökologisch repräsentativer Schutzgebietsnetzwerke.

8. Auch die Zersplitterung von Zuständigkeiten sollte im Rahmen des neuen Abkommens geändert werden. In der Präambel des internationalen Seerechtsübereinkommens, der "Verfassung der Ozeane", heißt es zwar, "dass die Probleme des Meeresraums eng miteinander verbunden sind und als Ganzes betrachtet werden müssen". Doch bisher werden Schifffahrt, Fischerei oder Tiefseebergbau getrennt reguliert. Die vielen zuständigen Institutionen stimmen sich untereinander kaum ab. So hat beispielsweise die für den Tiefseebergbau zuständige Internationale Meeresbodenbehörde (ISA) letztes Jahr eine Erkundungslizenz für das einzigartige Meeresgebiet „Lost City“ mit heißen unterseeischen Quellen und bis zu 60 Meter hohen Schloten aus Kalziumkarbonat genehmigt. Eine andere Sonderorganisation der VN, die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), schlägt genau für dieses Hydrothermalfeld zu Recht den Status eines möglichen Weltnaturerbes vor. Solche Konflikte sollte das neue Abkommen in Zukunft verhindern. Regionale Abkommen und Initiativen zum Schutz von Gebieten jenseits nationaler Zuständigkeit, wie z.B. unter dem Dach des OSPAR-Übereinkommens zum Schutz

---

<sup>2</sup> Informationen der VN (Division for Ocean Affairs and Law of the Sea, DOALOS) zum Verhandlungsprozess: <https://www.un.org/bbnj/>

<sup>3</sup> Europäisches Parlament (2018): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2018 zu der Internationalen Meerespolitik: Eine Agenda für die Zukunft unserer Weltmeere im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0004+0+DOC+XML+V0//DE>

der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks oder der internationalen Kommission zum Schutz lebender Ressourcen in der Antarktis (CCAMLR), sollten weiter verstärkt werden und eng mit dem neuen Abkommen verzahnt werden, um so eine effektive Umsetzung des zukünftigen globalen Abkommens zu unterfüttern<sup>4</sup>.

## Tiefseebergbau

9. Der Tiefseebergbau stellt als potentielle neue Aktivität auf der Hohen See eine weitere Herausforderung für den Schutz der Weltmeere dar. Das „Gebiet“, der Meeresboden jenseits nationaler Hoheitsgewalt, und seine Ressourcen sind als „Gemeinsames Erbe der Menschheit“ der Verwaltung durch die Internationale Meeresbodenbehörde (ISA), bestehend aus 167 Mitgliedstaaten, unterstellt. Tätigkeiten in diesem „Gebiet“ müssen „zum Nutzen der gesamten Menschheit ausgeübt“ werden. Als ersten Schritt hin zu einem möglichen Abbau hat die ISA in den letzten Jahren die gesetzliche Grundlage für die Erkundung geschaffen, auf deren Basis sie weltweit 28 Verträge für Erkundungslizenzen geschlossen hat. Derzeit werden die Regularien für den Abbau erarbeitet, die später im sog. "Mining Code" zusammengefasst werden. Die Risiken von Umweltschäden durch den Bergbau werden als potentiell hoch eingeschätzt<sup>5</sup>. Der zukünftige „Mining Code“ sollte daher höchstmögliche Umweltstandards und Grenzwerte zur Vermeidung möglicher negativer Auswirkungen garantieren. Es ist allerdings bislang unklar, ob die zu erwartenden möglicherweise irreversiblen Umweltschäden, deren Ausmaße bislang wissenschaftlich kaum abgeschätzt werden können, überhaupt einen insgesamt positiven Nutzen des Rohstoffabbaus für die „Menschheit als Ganzes“ zulassen würden. Das geltende Vorsorgeprinzip erfordert, insbesondere in einem so sensiblen und unzugänglichen Ökosystem, größtmögliche Vorsicht bei der Entwicklung neuer Eingriffe. Das dafür nötige Wissen und die für die Umsetzung nötigen Verfahren müssten noch entwickelt werden.

10. Falls Bodenschätze zukünftig gehoben werden sollen, stellt sich zudem die bislang ungelöste Frage, wie ein faires und transparentes System zum Vorteilsausgleich aussehen

<sup>4</sup> Weitergehend:

Missing, S., Unger, S. (2017): Schutz und nachhaltige Nutzung der marinen Biodiversität in Gebieten jenseits nationaler Hoheitsgewalt. Zeitschrift für Umweltrecht, Heft 6

Wright, G. et al. (2018): The Long and Winding road: negotiating a high seas treaty. IDDRI Study <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/study/long-and-winding-road-negotiating-high-seas-treaty>

Gjerde, K., Boteler, B., Durussel, C., Rochette, J., Unger, S., Wright, G. (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. [https://www.prog-ocean.org/wp-content/uploads/2018/08/STRONG-High-Seas-Policy-Brief\\_Options-for-underpinning-BBNJ-agreement.pdf](https://www.prog-ocean.org/wp-content/uploads/2018/08/STRONG-High-Seas-Policy-Brief_Options-for-underpinning-BBNJ-agreement.pdf)

<sup>5</sup> Siehe zum Beispiel:

Niner, H.J., et al. (2018): Deep-Sea Mining With No Net Loss of Biodiversity—An Impossible Aim. *Frontiers in Marine Science* 5 (53). <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2018.00053/full>

Van Dover, C.L., et al. (2017): Biodiversity loss from deep-sea mining. *Nature Geosci* advance online publication.

kann, welches, so wie es im Internationalen Seerechtsübereinkommen vorgesehen ist, insbesondere auch die Bedürfnisse von Entwicklungsländern berücksichtigt. Diese und andere grundlegende Fragen gilt es nun im Rahmen der Entwicklung der ISA-Regularien vorrangig zu klären. Deutschland sollte seine konstruktive vorsorgeorientierte Haltung bei der Entwicklung des Mining Code in der ISA gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten fortsetzen<sup>6</sup>.

11. Galt die Tiefsee bis vor wenigen Jahren noch als eintönig und ökologisch wenig interessant, wird zunehmend deutlich, dass sie einen großen Teil der globalen Artenvielfalt beherbergt und eine zentrale Rolle bei der Regulierung des Klimas und globaler Stoffströme einnimmt. Insbesondere auch vor diesem Hintergrund hatte die VN-Generalversammlung Ende 2017 den Zeitraum 2021 bis 2030 zur VN-Dekade für Ozeanforschung für nachhaltige Entwicklung (United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development) ausgerufen. Um bestehende Wissenslücken zu füllen und eine Trendumkehr für den sich verschlechternden Zustand der Ozeane zu erreichen, beabsichtigen die VN-Mitgliedsstaaten in diesem Zeitraum umfassende Meeresforschungsprogramme anzuschließen und einen weltweiten Rahmen zur engeren Wissenschaftskooperation auch zwischen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft zu entwickeln. Vor einer Festlegung der Abbau-Regularien im Gebiet durch die ISA im Rahmen des Mining Code sollte der Zeitraum der VN-Dekade jetzt genutzt werden, um die wissenschaftliche Erforschung der Tiefsee und seiner noch wenig bekannten Ökosysteme in den Mittelpunkt internationaler Zusammenarbeit zu stellen<sup>7</sup>.

11. Darüber hinaus stellen sich auch grundsätzliche Erwägungen, ob überhaupt bzw. ob zu diesem Zeitpunkt die Menschheit in diese Aktivität einsteigen sollte. Das internationale Seerechtsübereinkommen wurde vor über 40 Jahren verfasst und Entscheidungen in Bezug auf den Tiefseebergbau sollten nur im Einklang mit relevanten neuen umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Vereinbarungen wie der 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung, dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) sowie dem zukünftigen Abkommen zum Schutz der „Hohen See“ erfolgen.

---

<sup>6</sup> Informationen der Internationalen Meeresbodenbehörde zum Verhandlungsprozess in der 25. Jahrestagung (2019): <https://www.isa.org.jm/sessions/25th-session-2019>

Internationale Meeresbodenbehörde (2018): Übersicht der Stakeholder-Kommentare zum Stand der ISA-Abbauregularien (ISBA/25/C/2). [https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/25c-2-e\\_3.pdf](https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/files/documents/25c-2-e_3.pdf)

<sup>7</sup> Weitergehend:

Christiansen, S., et al. (2018): The International Seabed – the Common Heritage of Mankind: Recommendations for future governance by the International Seabed Authority. IASS Policy Brief, 2018 [http://publications.iass-potsdam.de/pubman/item/escidoc:3358890:3/component/escidoc:3383894/IASS\\_Policy\\_Brief\\_2018\\_2\\_en.pdf](http://publications.iass-potsdam.de/pubman/item/escidoc:3358890:3/component/escidoc:3383894/IASS_Policy_Brief_2018_2_en.pdf)

## Deutschlands Rolle in der internationalen Meeres-Governance stärken

13. Internationale Meeres-Governance hat sich zu einem prioritären Feld internationaler Politik entwickelt. Neben den hier erwähnten VN-Prozessen steht der Ozean auch zunehmend im Mittelpunkt der VN-Klimaverhandlungen sowie auf der Agenda der G20 und G7. Die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Federica Mogherini, hatten bereits im Jahr 2016 einen gemeinsamen EU-Aktionsplan für die internationale Meeres-Governance vorgelegt<sup>8</sup>. Einige Partnerländer wie Norwegen, Schweden, das Vereinigte Königreich und Kanada sind bereits Vorreiter in der Entwicklung eigener strategischer Ansätze für die internationale Meeres-Governance. Auch Deutschland engagiert sich mit einer Vielzahl politischer Initiativen, Förderprogrammen und Projekten, u.a. im Bereich der Umwelt-, Entwicklungs-, Forschungs- und Verkehrspolitik, für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Meere. Neue Allianzen zwischen Nord und Süd und zwischen Regierungen und Zivilgesellschaft sowie vielfältige Initiativen zum Schutz der Meeresumwelt, wie die durch den ehemaligen US-Außenminister John Kerry angeregten „Our Ocean“ Konferenzen, eröffnen zudem neue Chancen, einen nachhaltigeren Umgang mit den Meeren zu erreichen.

14. Die sich entwickelnde internationale Meeres-Governance braucht eine zielgerichtete Unterstützung Deutschlands. Zwei konkrete Schritte werden empfohlen, um Deutschlands Rolle für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Weltmeere zu stärken: Das ist erstens die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie zur Rolle der Ozeane in der Außen-, Umwelt-, und Entwicklungspolitik. In einer solchen deutschen Ozeanstrategie sollten drei Ziele im Vordergrund stehen: Saubere und ökologisch intakte Ozeane, nachhaltige Nutzung von marinen Ressourcen, sowie globale Zusammenarbeit und Partnerschaften. Die Strategie würde die Interessen, bestehende Politiken und möglichen Beiträge Deutschlands zur internationalen Meeres-Governance integrieren und neu bewerten, auch im Hinblick auf die Potenziale, die in den Meeren zur Lösung globaler Probleme und Herausforderungen wie dem Klimawandel und der Migration stecken. Zweitens bedarf es eines umfassenderen Rahmens zur ressortübergreifenden Abstimmung, möglichst unter Einbindung von Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Die stark voneinander abhängenden und komplexen Fragen internationaler Meeres-Governance lassen sich in den Zuständigkeiten einzelner Fachministerien nur schwer beantworten.

### Weitere Informationen und Kontakt:

<https://www.iass-potsdam.de/de/forschung/governance-der-ozeane>

und <https://www.prog-ocean.org/>

---

<sup>8</sup> Informationen der Europäischen Kommission zur EU-Agenda für Internationale Meeres-Governance: [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance\\_en](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance_en)