

Tobias Sdunzig

Die UN-Konvention über Biodiversität und ihre Zusatzprotokolle

Verhandlungshistorie, Inhalt, Kritik sowie Analyse der rechtlichen Steuerungsfähigkeit aus völkerrechtlicher und europarechtlicher Sicht



Nomos

Frankfurter Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Michael Bothe
Prof. Dr. Eckard Rehbinder
Prof. Dr. Rudolf Steinberg

Band 44

Tobias Sdunzig

Die UN-Konvention über Biodiversität und ihre Zusatzprotokolle

Verhandlungshistorie, Inhalt, Kritik sowie Analyse der rechtlichen
Steuerungsfähigkeit aus völkerrechtlicher und europarechtlicher Sicht



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Frankfurt am Main, Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4284-4 (Print)

ISBN 978-3-8452-8547-4 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Januar 2017 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main als Dissertation vorgelegt. Stand der zugrunde liegenden Untersuchung sowie der verwendeten Rechtsprechung und Literatur ist – von geringfügigen Ausnahmen abgesehen – Januar 2017.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Michael Bothe, für seine hervorragende Betreuung dieser Arbeit. Er hat mir wertvolle Anregungen gegeben, mich durchgehend unterstützt und mir in allen Phasen der Arbeit das notwendige Vertrauen entgegengebracht. Herrn Prof. Dr. Eckard Rehbinder möchte ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken.

Bedanken darf ich mich außerdem herzlich bei Elena Portugall für das sorgfältige und hilfreiche Korrekturlesen einzelner Teile der Arbeit.

Vor allem danke ich meiner Familie, insbesondere meinen Eltern, die mich stets auf allen Wegen unterstützt haben und ohne die kein Wort geschrieben worden wäre. Ihnen ist daher diese Arbeit in Liebe und Dankbarkeit gewidmet.

Frankfurt am Main, im November 2017

Tobias Sdunzig

b) Die Verhandlungsphase zur CBD	58
aa) Hauptverhandlungsthemen und beeinflussende Faktoren des Verhandlungsprozesses	59
(1) Interessenkonflikte zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten	59
(1.1) Zugang zu genetischen Ressourcen vs. Zugang zu daraus erwachsender (Bio-)Technologie	59
(1.2) Umfang der Erhaltung biologischer Vielfalt (In-situ- und Ex-situ-Erhaltung)	63
(1.3) Finanzielle Mittel und Finanzierungsmechanismus	64
(1.4) Zwischenergebnis	67
(2) Sonstige Verhandlungsthemen, Fragestellungen und beeinflussende Faktoren	67
bb) Teilnehmer und Akteure des Verhandlungsprozesses	69
(1) Staaten	69
(2) UNEP	71
(3) Internationale Organisationen	71
(4) Einzelpersonen und Vorsitz der Verhandlungssitzungen	72
cc) Stationen des Verhandlungsprozesses	73
(1) 1987 – 1990: Vorarbeiten zum Verhandlungsprozess	74
(1.1) Juni 1987 – 14. Sitzung des UNEP-Verwaltungsrats	74
(1.2) November 1988 – 1. Treffen der Arbeitsgruppe Biodiversitätsexperten	75
(1.3) Mai 1989 – 15. Sitzung des UNEP-Verwaltungsrats	78
(1.4) Juli 1989 – Entwurf von „Draft Articles“ durch die IUCN	79
(1.5) Februar 1990 – 2. Treffen der Arbeitsgruppe Biodiversitätsexperten	80
(1.6) Juli 1990 – 3. Treffen der Arbeitsgruppe Biodiversitätsexperten	81
(1.7) Ergebnisse der ersten drei Treffen der Arbeitsgruppe Biodiversitätsexperten	84

(2) 1990 – 1992: Verhandlungsrunden der Arbeitsgruppe rechtliche und technische Experten / des INC (Intergovernmental Negotiating Committee)	85
(2.1) November 1990 – 1. Treffen der Arbeitsgruppe rechtliche und technische Experten	85
(2.2) Februar/März 1991 – 2. Treffen der Arbeitsgruppe rechtliche und technische Experten	88
(2.3) Juni/Juli 1991 – 3. Treffen der Arbeitsgruppe rechtliche und technische Experten / 1. Sitzung des INC	91
(2.4) September/Oktober 1991 – 4. Treffen der Arbeitsgruppe rechtliche und technische Experten / 2. Sitzung des INC	94
(2.5) November/Dezember 1991 – 5. Treffen der Arbeitsgruppe rechtliche und technische Experten / 3. Sitzung des INC	97
(2.6) Februar 1992 – 6. Treffen der Arbeitsgruppe rechtliche und technische Experten / 4. Sitzung des INC	99
(2.7) Mai 1992 – 7. Treffen der Arbeitsgruppe rechtliche und technische Experten / 5. Sitzung des INC	102
(2.8) 22. Mai 1992 – Abschlusskonferenz zur Verabschiedung der CBD / Verabschiedung des Nairobi Final Act	106
dd) Besonderheiten und Innovationen des Verhandlungsprozesses und seiner Ergebnisse	109
(1) CBD als erstes umfassendes Biodiversitätsabkommen	109
(2) Kompromisslösungen und starke Verhandlungsposition des Südens	112
(3) Die Rolle des UNEP-Exekutivdirektors und des Vorsitzenden des INC	115
(4) Kein Inkrafttreten für die USA	115
(5) Sonstige Innovationen und Besonderheiten	117

2. Die Rio-Konferenz – Auflegung der CBD zur Unterzeichnung	119
a) Die Rio-Konferenz	119
b) Ergebnisse der Rio-Konferenz	120
aa) Rio-Konventionen	120
bb) Rio-Erklärungen und -Programme	122
3. Post Rio – Die Weiterentwicklung der CBD	123
a) Zeitraum bis zur ersten Vertragsstaatenkonferenz 1994	123
aa) Inkrafttreten der CBD	123
bb) Treffen der UNEP-Expert-Panels und des ICCBD	124
(1) UNEP-Expert-Panels	124
(2) Treffen des ICCBD	126
b) Beginn der Vertragsstaatenkonferenzen, Gründung von Unterorganen, Verabschiedung von Zusatzprotokollen	130
III. Ziele, Inhalt, Struktur	131
1. Die Ziele der CBD und ihre Umsetzungsverpflichtungen	132
a) Ziel 1 – Erhaltung der biologischen Vielfalt	134
aa) Allgemeines	134
bb) Spezielle Umsetzungsregelungen zu Ziel 1	135
(1) Art. 8 und Art. 9 CBD – In-situ- und Ex-situ-Erhaltung	135
(1.1) Art. 8 CBD – In-situ-Erhaltung	135
(1.1.1) Erhaltung innerhalb von Schutzgebieten	136
(1.1.2) Erhaltung außerhalb von Schutzgebieten – Allgemeine Gebote	138
(1.1.3) Erhaltung außerhalb von Schutzgebieten – gesondert geregelte Bereiche	141
(1.2) Art. 9 CBD – Ex-situ-Erhaltung	144
(2) Art. 6 CBD – Allgemeine Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung	146
(3) Art. 7 CBD i.V.m. Anlage I CBD – Bestimmung und Überwachung	148
(4) Art. 11-13 CBD – Anreizmaßnahmen, Forschung und Ausbildung, Aufklärung und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit	149

(5) Art. 17 und Art. 18 CBD – Informationsaustausch und Technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit	150
(6) Art. 14 CBD – Verträglichkeitsprüfung und möglichst weitgehende Verringerung nachteiliger Auswirkungen	151
b) Ziel 2 – Nachhaltige Nutzung der Bestandteile von biologischer Vielfalt	154
aa) Allgemeines	154
bb) Spezielle Umsetzungsregelungen zu Ziel 2	155
(1) Art. 10 CBD – Nachhaltige Nutzung von Bestandteilen der biologischen Vielfalt	156
(2) Art. 6 CBD – Allgemeine Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung	158
(3) Art. 7 CBD i.V.m. Anlage I CBD – Bestimmung und Überwachung	158
(4) Art. 11-13 CBD – Anreizmaßnahmen, Forschung und Ausbildung, Aufklärung und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit	158
(5) Art. 17 und Art. 18 CBD – Informationsaustausch und Technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit	158
c) Ziel 3 – Ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung von genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile	159
aa) Allgemeines	159
bb) Spezielle Umsetzungsregelungen zu Ziel 3	161
(1) Hauptziel: Ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile (Vorteilsausgleichung)	163
(1.1) Anwendungsbereich	164
(1.2) 1. Gegenstand der Vorteilsausgleichung i.S.d. Art. 15 Abs. 7 CBD: Ergebnisse der Forschung und Entwicklung	165
(1.3) 2. Gegenstand der Vorteilsausgleichung i.S.d. Art. 15 Abs. 7 CBD: Vorteile aus der Ressourcennutzung	166
(1.4) Ausgewogene und gerechte Verteilung	167

(1.5) Aufteilung zu einvernehmlich festgelegten Bedingungen	167
(2) Präzisierung 1: angemessener Zugang zu genetischen Ressourcen	168
(2.1) Souveränität der (Geber-)Staaten, Art. 15 Abs. 1 CBD	168
(2.2) Zugangserleichterung für Nehmerstaaten, Art. 15 Abs. 2, 4, 5 CBD	169
(3) Präzisierung 2: angemessene Weitergabe der einschlägigen Technologien	172
(3.1) Art. 16 CBD	172
(3.2) Art. 19 CBD	176
(4) Präzisierung 3: angemessene Finanzierung	180
2. Finanzierungsmechanismus	182
a) Die Regelungen der CBD	183
b) GEF als vorläufiger Finanzierungsmechanismus?	184
c) Die Finanzierung unter der GEF	185
3. Institutionelle Struktur	188
a) Vertragsstaatenkonferenz (COP)	188
aa) Art. 23 CBD	188
bb) COP-Geschäftsordnung	189
cc) Mitglieder	192
dd) Aufgaben der COP	193
b) Sekretariat	196
c) Unterorgane (Subsidiary Bodies)	197
aa) SBSTTA	197
bb) Arbeitsgruppen	200
(1) WGRI / SBI	200
(2) Sonstige Arbeitsgruppen	206
cc) Clearing-House-Mechanismus (CHM)	208
d) Sonstige institutionelle Einrichtungen und Instrumentarien	209
aa) Liaison Groups und Rosters of Experts	210
bb) National Focal Points	211
cc) Thematische Arbeitsprogramme und Programme zu Querschnittsthemen	212
dd) Sonstiges	214

4. Umsetzungsinstrumente und Kontrollmechanismen	215
a) Erstellung Nationaler Biodiversitätsstrategien und Aktionspläne (NBSAPs)	215
b) Nationale Berichte (Reporting)	219
c) Globale Strategiepläne	221
d) Öffentlichkeitsarbeit (Art. 13 CBD)	224
e) Sonstiges	225
5. Beilegung von Streitigkeiten	226
6. Anwendungsbereich der CBD und Verhältnis zu anderen Übereinkommen	227
a) Anwendungsbereich – Art. 4 und 5 CBD	227
aa) Bestandteile biologischer Vielfalt	227
bb) Verfahren und Tätigkeiten	228
b) Verhältnis zu anderen Abkommen – Art. 22 CBD	230
aa) Art. 22 Abs. 1 CBD	231
bb) Art. 22 Abs. 2 CBD	232
7. Sonstige Regelungen	233
8. Verankerte Prinzipien und Leitmotive des Völker- und Umweltvölkerrechts	234
9. Vertragsprotokolle	237
a) Cartagena (Biosafety-)Protokoll	238
aa) Entstehung	239
bb) Inhalt	241
(1) Ziel	241
(2) Anwendungsbereich	242
(3) Umsetzungsregelungen	243
(3.1) AIA-Verfahren	243
(3.1.1) Anmeldung – Art. 8 BSP	244
(3.1.2) Bestätigung – Art. 9 BSP	244
(3.1.3) Entscheidung über Zustimmung – Art. 10 i.V.m. Art. 15 BSP	245
(3.1.4) Überprüfung von Entscheidungen – Art. 12 BSP	246
(3.2) Verfahren bei LMOs, die zur unmittelbaren Verwendung als Lebens- oder Futtermittel oder zur Verarbeitung vorgesehen sind	247
(3.3) Vereinfachtes Verfahren	248
(3.4) Kennzeichnungspflichten	249

(3.5) Sonstige Regelungen	250
(4) „Savings Clause“ – Verhältnis des BSP zu anderen Abkommen	251
cc) Institutionelle Struktur	252
(1) Übernommene CBD-Strukturen	252
(2) Eigene Strukturen	253
dd) Vertragsparteien	257
ee) Nagoya/Kuala Lumpur (Biosafety-)Zusatzprotokoll	259
(1) Entstehung	259
(2) Inhalt	260
(3) Institutionelle Struktur	264
(4) Vertragsparteien	264
b) Nagoya (ABS-)Protokoll	265
aa) Entstehung	266
bb) Inhalt	267
(1) Einleitende Bestimmungen	268
(2) Vorteilsausgleichung und Zugang sowie allgemeine Grundsätze	270
(2.1) Vorteilsausgleichung	270
(2.2) Zugang	273
(2.3) Ergänzende Grundsätze	275
(3) Vorgesehene ABS-Mechanismen	276
(4) Maßnahmen zur Einhaltung und Überwachung (Compliance)	277
(4.1) Compliance-Rechtsrahmen	278
(4.2) ABS-Checkpoints und Konformitätszertifikate	279
(4.3) Einhaltung einvernehmlich festgelegter Bedingungen und Entwicklung von Mustervertragsklauseln	281
(4.4) Artikel 29, 30 und 31 ABSP	282
(5) Maßnahmen zur Bewusstseins-schärfung und Kapazitätsaufbau	285
cc) Institutionelle Struktur	285
dd) Vertragsparteien	286
IV. Hauptkritik an der CBD	286
1. Geringe Bestimmtheit des Regelungsgehalts der CBD	287
2. Fehlende Compliance-Mechanismen	291
3. Keine verbindlichen Ziele durch die CBD	292

4. Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Abkommen	293
5. CBD als Instrument des Ausverkaufs von Biodiversität	298
6. Sonstige Hauptkritikpunkte	299
a) Inhaltlich	299
b) Institutionell	301
c) Sonstiges	303
Zweites Kapitel: Die rechtliche Steuerungsfähigkeit der CBD und ihrer Zusatzprotokolle – Begriffserläuterung und Analyseansatz	305
I. Begriffserläuterung und Festlegung des Analyseansatzes	306
1. Adressaten	307
a) Staaten	309
b) Natürliche und juristische Personen	310
c) Vertragsorgane und Internationale Organisationen	310
2. Methode	311
3. Zusammenführung von Adressaten und Methode – Festlegung des konkreten Analyseansatzes	312
4. Zusammenfassung	313
II. Analyseansatz: Rechtliche Steuerungsfähigkeit der CBD und ihrer Zusatzprotokolle	314
Drittes Kapitel: Analyse der rechtlichen Steuerungsfähigkeit der CBD und ihrer Zusatzprotokolle	317
I. Rechtsnatur und rechtliche Verbindlichkeit der CBD und ihrer Protokolle	317
1. Diskussionen um eine begriffliche Einordnung der CBD	317
2. Zwischenergebnis	321
3. Auswirkungen auf die Fragen nach der Rechtsnatur und Verbindlichkeit der CBD?	321
II. Rechtliche Verbindlichkeit von COP-Entscheidungen	324
1. Ansatz: Was sagt der CBD-Vertragstext?	326
2. Ansatz: Was sagt die COP-Geschäftsordnung?	331
3. Ansatz: Rechtsverbindlichkeit im Einzelfall aufgrund des Vorliegens einer späteren Übung i.S.d. Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVK?	337
a) Kann aus einer späteren Übung Rechtsverbindlichkeit erwachsen?	338

b)	Kann die Verabschiedung einer COP-Entscheidung eine spätere Übung begründen?	341
aa)	Voraussetzungen aus Sicht der ILC	343
bb)	Rechtswirkungen aus Sicht der ILC	347
c)	Zwischenergebnis	353
4.	Weitere Ansätze	357
a)	Rechtsverbindlichkeit im Einzelfall aufgrund des Vorliegens einer späteren Übereinkunft i.S.d. Art. 31 Abs. 3 lit a) WVK?	357
b)	Rechtsverbindlichkeit im Einzelfall aufgrund des Entstehens eines estoppel?	358
c)	Fehlende Rechtsverbindlichkeit aufgrund des pacta tertiis-Prinzips?	361
d)	Rechtsverbindlichkeit durch Anwendung der „implied powers“-Lehre?	362
5.	Ergebnis	364
III.	Bestimmtheit des Regelungsgehalts der CBD und ihrer Protokolle	367
1.	Völkerrechtliche Ebene	368
a)	CBD	370
aa)	Umsetzungsregelungen zu Vertragsziel 1 und 2	370
bb)	Umsetzungsregelungen zu Vertragsziel 3	383
cc)	Sonstige Regelungen	389
dd)	Zwischenergebnis	392
b)	Zusatzprotokolle	398
aa)	Cartagena (Biosafety-)Protokoll und Nagoya/Kuala Lumpur (Biosafety-)Zusatzprotokoll	398
(1)	Cartagena (Biosafety-)Protokoll	398
(2)	Nagoya/Kuala Lumpur (Biosafety-)Zusatzprotokoll	401
bb)	Nagoya (ABS-)Protokoll	406
cc)	Zwischenergebnis	409
2.	Innerstaatliche Ebene	410
a)	CBD	410
aa)	Maßstab: „self-executing“ oder „non-self-executing“	412
bb)	Unmittelbare innerstaatliche Anwendung von „non-self-executing“-Normen im Einzelfall möglich?	415
cc)	Zwischenergebnis	419

b) Zusatzprotokolle	421
aa) Cartagena (Biosafety-)Protokoll	421
bb) Nagoya (ABS-)Protokoll	426
cc) Nagoya/Kuala Lumpur (Biosafety-)Zusatzprotokoll	427
dd) Zwischenergebnis	429
c) Zwischenergebnis	430
3. Sonderfall: Europäische Union als Vertragspartei der CBD und ihrer Zusatzprotokolle	432
a) Völkerrechtliche Ebene	433
aa) Rechtliche Verbindlichkeit für die Europäische Union auf völkerrechtlicher Ebene	433
(1) Außenkompetenz der EU für den Abschluss der CBD und ihrer Protokolle	434
(1.1) Allgemeines	434
(1.2) Speziell: Außenkompetenz der EU für den Abschluss der CBD und ihrer Protokolle	438
(1.2.1) CBD	438
(1.2.2) Zusatzprotokolle	443
(2) Ausschließlichkeit der EU-Außenkompetenz?	445
(3) CBD als gemischtes Abkommen	449
(4) Auswirkungen des Abschlusses der CBD als gemischtes Abkommen auf die völkerrechtliche Bindungswirkung für die EU	453
(4.1) Ausdrückliche Kompetenzaufteilung in der CBD?	453
(4.2) Keine ausdrückliche Kompetenzverteilung in der CBD	459
(4.2.1) Kompetenzverteilungstheorie	459
(4.2.2) Vertragskonfliktstheorie	461
(4.2.3) Stellungnahme	462
(4.2.4) CBD und Zusatzprotokolle im Bereich der geteilten Zuständigkeit?	463
(α) CBD	464
(β) Zusatzprotokolle	466
(5) Zwischenergebnis	473
(6) Rechtsfolgen	475
(6.1) Völkerrechtliche Haftung	475

(6.2) Exkurs: Funktionieren der Vertragsinstitutionen	477
bb) Rechtswirkungen der Vertragsverpflichtungen der CBD und ihrer Protokolle gegenüber der Europäischen Union auf völkerrechtlicher Ebene	480
c) Unionsrechtliche Ebene	481
aa) Unionsorgane	482
(1) Bindungswirkung	482
(2) Rechtsfolgen	487
bb) Mitgliedstaaten	490
IV. Gerichtliche Geltendmachung der CBD und ihrer Protokolle	495
1. Staaten	496
a) Verfahren nach Art. 27 CBD	496
b) Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH)	503
2. Natürliche und juristische Personen	506
3. Sonderfall: Europäische Union als Vertragspartei der CBD und ihrer Zusatzprotokolle	511
a) Klagemöglichkeiten vor dem EuGH	513
aa) Nichtigkeitsklage	513
bb) Vorabentscheidungsverfahren	515
cc) Untätigkeitsklage, Vertragsverletzungsverfahren, Gutachtenverfahren	517
b) Prüfungskompetenz des EuGH	522
aa) EuGH, Rs. C-308/06 – Intertanko	522
bb) EuGH, Rs. C-377/98 – Niederlande/Parlament und Rat	524
cc) Stellungnahme	526
dd) Zwischenergebnis	530
V. Rechtsfolgen von Vertragsverstößen und Mechanismen zur Einhaltung	532
1. Allgemeines Völkerrecht	533
a) Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit	533
c) Regelungen der Wiener Vertragsrechtskonvention	536
d) Zwischenergebnis	537

2. Vertragseigene Einhaltungsmechanismen – Instrumente der Erfüllungskontrolle und Erfüllungshilfe	537
a) CBD	538
aa) Erfüllungskontrolle	538
(1) Keine Verankerung von Non-Compliance Procedures	538
(2) Subsidiary Body on Implementation (SBI)	543
(3) Berichtspflicht gemäß Art. 26 CBD	551
bb) Erfüllungshilfe	561
b) CBD-Zusatzprotokolle	564
aa) Cartagena (Biosafety-)Protokoll	564
bb) Nagoya/Kuala Lumpur (Biosafety-)Zusatzprotokoll	573
cc) Nagoya (ABS-)Protokoll	574
 Viertes Kapitel: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und Ausblick	 578
I. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	578
II. Ausblick	616
 Literaturverzeichnis	 621

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
Abb.	Abbildung
Abk.	Abkürzung
Abs.	Absatz
ABS	Access and Benefit Sharing (dt.: Zugang und gerechte Vorteilsausgleichung)
ABSP	Nagoya (ABS-)Protokoll
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG I	Arbeitsgruppe I
AG II	Arbeitsgruppe II
AHTEC	Ad Hoc Technical Expert Groups
AIA	advance informed agreement
Art.	Artikel
AWZ	ausschließliche Wirtschaftszone
BCH	Biosafety Clearing House
Bd.	Band
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BSP	Cartagena (Biosafety-)Protokoll
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CBD	Convention on Biological Diversity (dt.: UN-Konvention über Biodiversität)
CEPA	Programme of Work for a Global Initiative on Communication, Education and Public Awareness
CHM	Clearing-House-Mechanismus
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CMS	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals
COP	Conference of the Parties (dt.: Vertragsstaatenkonferenz)
COP-MOP	Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
dt.	deutsch
ECG	Ecosystem Conservation Group

Abkürzungsverzeichnis

engl.	englisch
erg.	ergänzt(e)
erw.	erweitert(e)
et al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
evtl.	eventuell
ExCOP 1	Extraordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FS	Festschrift
GATT 1994	The General Agreement on Tariffs and Trade 1994
GEF	Global Environment Facility
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GMO	genetisch modifizierter Organismus
grds.	grundsätzlich
i.d.R.	in der Regel
i.R.v.	im Rahmen von
i.R.d.	im Rahmen der/des
i.V.m.	in Verbindung mit
ICCBD	Intergovernmental Committee on the Convention on Biological Diversity
ICCP	Intergovernmental Committee for the Cartagena Protocol on Biosafety
ICNP	Open-ended Ad Hoc Intergovernmental Committees for the Nagoya Protocol on ABS
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
IMO	International Maritime Organization
INC	Intergovernmental Negotiating Committee for a Convention on Biological Diversity
ISTAC	Interim Scientific and Technical Advisory Committee
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
LMO	lebender modifizierter Organismus
LRTAP	Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MAT	mutually agreed terms and conditions (dt.: einvernehmlich festgelegte Bedingungen)

MEA	multilateral environmental agreement
MLF	Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol
MoU	Memorandum of Understanding
NBSAPs	National Biodiversity Strategies and Action Plans
neubearb.	neubearbeitet(e)
NFP	National Focal Point
NGO	nongovernmental organisation
NK-BSP	Nagoya/Kuala Lumpur (Biosafety)-Zusatzprotokoll
o.ä.	oder ähnliche(s)
o.g.	oben genannt(e)
PGR	pflanzen genetische Ressourcen
PIC	prior informed consent (dt.: auf Kenntnis der Sachlage gegründete vorherige Zustimmung)
Prepcom	UNCED Preparatory Committee
RAMSAR	Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat
RBSAPs	Regional Biodiversity Strategies and Action Plans
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
SBI	Subsidiary Body on Implementation
SBSAPs	Subnational Biodiversity Strategies and Action Plans
SBSTTA	Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice
sog.	sogenannt(e/er/es/en)
u.a.	unter anderem
überarb.	überarbeitet(e)
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
Vol.	Volume
vollst.	vollständig
WCED	World Commission on Environment and Development
WCS	World Conservation Strategy
WG-ABS	Ad Hoc Open-ended Working Group on Access and Benefit-sharing
WG-Biosafety	Open-Ended Ad Hoc Working Group on Biosafety
WG-Liability & Redress	Open-ended Ad Hoc Working Group of Legal and Technical Experts on Liability and Redress under the Cartagena Protocol on Biosafety
WG8J	Ad Hoc Open-ended Working Group on Article 8(j) and Related Provisions of the CBD
WGRI	Ad Hoc Open-ended Working Group on the Review of Implementation of the Convention
WGPA	Ad Hoc Open-ended Working Group on Protected Areas

Abkürzungsverzeichnis

WHC	Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage
WIPO	World Intellectual Property Organization
WRI	World Resources Institute
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTO	World Trade Organization (dt.: Welthandelsorganisation)
WVK	Vienna Convention on the Law of Treaties (dt.: Wiener Vertragsrechtskonvention)
WWF	World Wide Fund For Nature
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer
zugl.	zugleich

Einleitung

Die von *Edward O. Wilson* bereits im Jahre 1988 geäußerte Forderung, biologische Vielfalt ernsthafter als bisher „als natürliches Gut unserer Erde, das registriert, sinnvoll genutzt und vor allem bewahrt werden muss“ anzusehen¹, hat bis heute nichts an ihrer Aktualität verloren. Der Zusammenhang zwischen einer hohen biologischen Vielfalt und dem Funktionieren von Ökosystemprozessen ist längst keine bloße These mehr. Die mittlerweile wissenschaftlich anerkannte Gewährleistungsfunktion der Biodiversität für das Bestehen von Ökosystemen sowie die durch den enormen Anstieg der Aussterberate der Arten resultierenden Auswirkungen auf Umwelt, Natur und Lebensraum betreffen in ihrer Konsequenz auch den in den Ökosystemen lebenden Menschen.² Sicherung der Nahrungsmittel- und Trinkwasserversorgung, natürliche Luftreinigung, Wirkstoffe für Arzneimittel sowie Bedarfsgüter des menschlichen Gemeinwohls sind nur einige Beispiele, die in diesem Zusammenhang genannt werden können.

Die globale Artenvielfalt wird von *Wilson* auf 5 bis 30 Millionen Arten geschätzt³, wobei bisher lediglich ca. 1,75 Millionen Arten davon beschrieben sind.⁴ Man nimmt an, dass seit dem Jahre 1600 ungefähr 0,24 % aller Arten ausgestorben sind.⁵ Diese Rate scheint zwar auf den ersten Blick verhältnismäßig niedrig, jedoch nur dann, wenn man außer Acht lässt, dass gleichzeitig die Aussterberate seit dem Auftreten der

1 *Wilson*, in: *Wilson*, Biodiversity, S. 3.

2 Vgl. allein *Vitousek/Hooper*, in: *Schulze/Mooney*, S. 12; *Diemer/Joshi/Körner/Schmid/Spohn*, Bulletin of the Geobotanical Institut ETH 1997, 95 (95-107); *Vitousek/Mooney/Lubchenko/Melillo*, Science 1997, 494 (498); *Butchart et al.*, www.sciencexpress.org 15.04.2010. <http://www.sciencemag.org/content/328/59-82/1164.full> (zuletzt abgefragt am: 15.09.2011); *Secretariat of the Convention on Biological Diversity*, Global Biodiversity Outlook 3 (Montreal, 2010). <http://gbo3.cbd.int/the-outlook/gbo3/executive-summary.aspx> (zuletzt abgefragt am: 15.09.2011).

3 *Wilson*, in: *Wilson*, Biodiversity, S. 3.

4 *Handbook of the CBD* 3, S. 692; *Stork*, in: *Cracraft/Grifo*, S. 6.

5 *Stork*, in: *Cracraft/Grifo*, S. 22.

Menschheit um das 1000-fache angestiegen ist⁶ und schon heute 20- bis 200-fach über den natürlichen Werten liegt.⁷ Der gegenwärtige Biodiversitätsverlust ist mithin überwiegend auf anthropogene Einflüsse, wie starkes Bevölkerungswachstum, die Verschleppung von Tier- und Pflanzenarten sowie der Homogenisierung von Habitaten zurückzuführen.⁸ Es wird sogar angenommen, dass innerhalb der nächsten 100 Jahre die Hälfte der bekannten Tier- und Pflanzenarten hauptsächlich durch anthropogene Einflüsse verschwinden wird.⁹

I. Gegenstand der Untersuchung und Problemstellung

Vermutlich waren es mitunter solche Ergebnisse anerkannter wissenschaftlicher Untersuchungen, verbunden mit der dadurch immer stärker in den Fokus rückenden funktionellen Relevanz von Biodiversität, die letztlich am 5. Juni 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (kurz: Rio-Konferenz) ausschlaggebend für die Verabschiedung des „Übereinkommen[s] über die biologische Vielfalt“ (kurz: CBD)¹⁰ waren.

Hauptziele der CBD, die am 29. Dezember 1993 in Kraft getreten und mittlerweile von 195 Staaten sowie der Europäischen Union ratifiziert worden ist, sind die Erhaltung der biologischen Vielfalt (Ziel 1), die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile (Ziel 2) sowie die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile (Access and Benefit Sharing, kurz: ABS) (Ziel 3). Biodiversität im Sinne dieser Konvention bedeutet Vielfalt der Arten und der Ökosysteme sowie genetische Vielfalt innerhalb einzelner Arten (vgl. Art. 2 CBD). Damit stellt die Verabschiedung der CBD einen Paradigmenwechsel im Rahmen des umweltvölkerrechtlichen Schutzes von Fauna und

6 Vitousek/Mooney/Lubchenco/Melillo, Science 1997, 494 (498); Pimm/Russell/Gittleman/Brooks, Science 1995, 347 (347).

7 Pimm/Russell/Gittleman/Brooks, Science 1995, 347 (348).

8 Vitousek/Mooney/Lubchenco/Melillo, Science 1997, 494 (498); Sala et al., Science 2000, 1770 (1773); Chapin/Sala/Huber-Sannwald/Leemans, in: Chapin/Sala/Huber-Sannwald, S. 2.

9 Soulé, Science 1991, 744 (745); Miller/Spoolman, S. 186.

10 Übereinkommen über die biologische Vielfalt v. 5.6.1992, BGBI 1993 II, 1741; engl.: The United Nations' Convention on Biological Diversity, ILM 31 [1992], 818.

Flora dar. Anstatt lediglich einzelne spezielle Kategorien, Arten oder Ökosysteme zu schützen, legt das Übereinkommen seinen Blick auf die Biodiversität als Ganzes und versucht damit ein umfassendes Regelwerk zur Erhaltung der biologischen Vielfalt darzustellen.¹¹ Mit ihren 196 Vertragsparteien wurde die Biodiversitätskonvention dabei mittlerweile von nahezu sämtlichen Staaten der Erde unterschrieben und ratifiziert.

Die CBD sieht sich jedoch seit ihrem Inkrafttreten umfassender – insbesondere rechtlicher – Kritik ausgesetzt.¹² Diese rechtliche Kritik bezieht sich dabei vor allem auf die konkrete Ausgestaltung des Vertragswortlauts der Konvention, deren materielle Vertragsverpflichtungen u.a. als *zu allgemein*¹³, *zu unpräzise bzw. unbestimmt*¹⁴, als „weich“¹⁵, *kaum konkret verpflichtend*¹⁶ sowie als *durchsetzungsschwach* aufgrund fehlender „harter“ Durchsetzungs- bzw. Umsetzungsinstrumentarien¹⁷ kritisiert werden. Darüber hinaus wird z.T. kritisiert, dass es dem Übereinkommen insgesamt an effektiven Compliance-Mechanismen, d.h. Mechanismen und Instrumenten, die die Einhaltung bzw. Umsetzung der Konvention fördern oder erzwingen, fehlen würde.¹⁸ Anlass weiterer rechtlicher Kritik ist, dass die CBD innerhalb ihres Vertragstextes selbst keine verbindlichen,

11 *Beyerlin/Marauhn*, International Environmental Law, S. 192.

12 Vgl. allein *Shine/Kohona*, RECIEL 1992, 278 (283); *Rehbinder*, in: Basse/Ebbesson/Michanek, S. 380 f.; *Harrop/Pritchard*, Global Environmental Change 2011, 474 (476); *Wold*, CJIELP 1998, 1 (15 f.); *Burhenne-Guilmin*, Envntl. P&L 2009, 40 (42); *Adam*, CJIELP 2010, 123 (137 f.); *Kimball*, VJTL 1995, 763 (765); *Swanson*, International Affairs 1999, 307 (309); *Bhutani/Kothari*, Golden Gate U.L. Rev. 2002, 587 (603); *Krebs/Herkenrath/Meyer*, S. 10; *Harrop/Pritchard*, Global Environmental Change 2011, 474 (479); *Johnston*, in: Bowman/Redgwell, S. 55.

13 *Downes*, Tul. Envntl. L. J. 1994, 163 (167).

14 *Swanson*, International Affairs 1999, 307 (309); *Harrop/Pritchard*, Global Environmental Change 2011, 474 (476); *Wold*, CJIELP 1998, 1 (15 u. 18); *Adam*, CJIELP 2010, 123 (137 u. 139); *Herrera Izaguirre*, BMDC 2008, 1023 (1027); *Rehbinder*, in: Basse/Ebbesson/Michanek, S. 381; *Johnston*, in: Bowman/Redgwell, S. 54.

15 *Krebs/Herkenrath/Meyer*, S. 10.

16 *Wold*, CJIELP 1998, 1 (15) unter Verweis auf *Kimball*, VJTL 1995, 763 (765); *Harrop/Pritchard*, Global Environmental Change 2011, 474 (476).

17 *Mulongoy/Chape*, S. 32 f.; *Bhutani/Kothari*, Golden Gate U.L. Rev. 2002, 587 (603); *Rehbinder*, in: Basse/Ebbesson/Michanek, S. 380-381.

18 Vgl. u.a. *Adam*, CJIELP 2010, 123 (127 u. 143 f.); *Soell*, in: Kiss/Burhenne-Guilmin, S. 37; vgl. auch *Bhutani/Kothari*, Golden Gate U.L. Rev. 2002, 587 (603); *Rehbinder*, in: Basse/Ebbesson/Michanek, S. 380-381.

mit einer zeitlichen Vorgabe oder bestimmten Verbesserungsquoten verbundenen Ziele definiere.¹⁹ Aufgrund dieser rechtlichen „Schwächen“ des Übereinkommens fehle es der CBD insgesamt an der Fähigkeit, die relevanten Akteure im Sinne ihrer Zielsetzung effektiv zu steuern, was letztendlich auch dazu führe, dass die Konvention – gemessen an ihrer Zielsetzung – äußerst defizitär in ihrer Umsetzung sei.

Daneben existieren jedoch durchaus auch Stimmen im Schrifttum, die der inhaltlichen und rechtlichen Ausgestaltung der CBD insgesamt positiv gegenüberstehen.²⁰ Diese Autoren weisen vor allem darauf hin, dass der Biodiversitätskonvention innerhalb ihrer Organisationsstruktur mit der Vertragsstaatenkonferenz (engl.: Conference of the Parties; kurz: COP) ein wichtiges Beratungs- und Entscheidungsgremium sowie Instrument zur Rechtsetzung durch Beschlussfassung, Abgabe von Erklärungen und der Verabschiedung von Zusatzprotokollen zur Verfügung stehe. Dieses, als das institutionelle Herzstück der Konvention zu qualifizierende, Vertragsorgan könne mit seinen bisher abgehaltenen dreizehn ordentlichen sowie einem außerordentlichen Treffen und bis heute insgesamt über 400 offiziell verabschiedeten COP-Entscheidungen (Stand: Januar 2017) als durchaus aktiv bezeichnet werden, wodurch es maßgeblich zur Weiterentwicklung des Übereinkommens beitrage. Außerdem ermögliche gerade das Fehlen konkreter, detaillierter und zeitgebundener Zielvorgaben innerhalb des Vertragstextes sowie der Verzicht auf Vertragsverpflichtungen zur Erfüllung *konkreter* nationaler Umsetzungsmaßnahmen einen *flexiblen* länderspezifischen Ansatz zur Umsetzung der CBD, der insbesondere im Rahmen des kaum „eingrenzbaren“ und messbaren Schutzgegenstands der biologischen Vielfalt notwendig sei. Das gesamte CBD-Vertragswerk wäre kaum praxistauglich, wenn sämtliche materiellrechtlichen Regelungen der CBD konkret verpflichtend ausgestaltet worden wären. Die dadurch erreichte hohe Staatenbeteiligung und der gleichzeitig breite inhaltliche Umfang der CBD würden es vielmehr gerade erst ermöglichen, dass The-

19 Vgl. u.a. *Harrop/Pritchard*, Global Environmental Change 2011, 474 (479); *Johnston*, in: Bowman/Redgwell, S. 55.

20 Vgl. allein *Sands*, Principles of International Environmental Law, S. 387 u. 451; *Ebbesson*, Internationell Miljörätt, S. 164; *Epiney/Scheyli*, S. 299; *Guruswamy/Hendricks*, S. 106; *Koester*, RECIEL 2002, 96 (101); *Koester*, IYIL 2006, 57 (59); *Glowka et al.*, S. x; *Rehbinder*, in: Basse/Ebbesson/Michanek, S. 381; *Wold*, CJIELP 1998, 1 (23); *Richard N. Mott*, “Alien Cows are Not a Problem”, Wash. Times, Aug. 19, 1994, S. A 21.

men, die bisher nicht Teil internationaler Abkommen waren, im Rahmen eines verbindlichen völkerrechtlichen Vertrags diskutiert und damit stärker auf die internationale Agenda gehoben werden.²¹ Die CBD stelle daher vor allem „mit Rücksicht auf die zum Teil stark gegenläufigen Interessen von Industrie- und Entwicklungsländern“ einen tragbaren Kompromiss dar und sei als wichtiger Schritt zu einem verbesserten Schutz für Arten und Ökosysteme anzusehen.²²

Zudem stellt sich mit Blick auf die o.g. Kritik an der rechtlichen Ausgestaltung der CBD die Frage, ob diese Kritik und auch die z.T. hieraus abgeleiteten Schlussfolgerungen für die rechtliche Steuerungsfähigkeit der Konvention nicht etwa zu pauschal geraten sind. So zeigt sich gerade am konkreten Beispiel der USA, die sich seit Verabschiedung der Biodiversitätskonvention im Mai 1992 als einer der wenigen Staaten beharrlich weigern, das Abkommen zu ratifizieren, dass es für Staaten – trotz der oftmals kritisierten, vermeintlich geringen rechtlichen Steuerungsfähigkeit der Konvention – offenbar sehr wohl erheblich zu sein scheint, ob sie der CBD als Vertragspartei nun tatsächlich völkerrechtlich verbindlich angehören oder nicht. Die Konklusion, die CBD – ohne eine rechtlich präzise Vertragsanalyse – von vornherein als bloße völkerrechtliche Lyrik, ohne regelnde Substanz zu qualifizieren, erscheint demnach nicht sehr differenziert.

Fakt ist jedoch gleichwohl, dass die im Jahre 2002 auf der sechsten Vertragsstaatenkonferenz verabschiedeten *Ziele zur Erhaltung der Biodiversität 2010* tatsächlich weit verfehlt wurden.²³ Ein offensichtliches Effektivitätsproblem der Konvention lässt sich daher nicht von der Hand weisen. Zudem wurden im Laufe des nun bereits über 20-jährigen Bestehens der Konvention erst *drei* konkretisierende Zusatzprotokolle verabschiedet, die außerdem nach Meinung einiger Autoren teilweise dem gleichen „Verpflichtungsdefizit“ unterliegen, wie die CBD.

21 *Wold*, CJIELP 1998, 1 (23); vgl. auch *Herrera Izaguirre*, BMDC 2008, 1023 (1027).

22 *Soell*, in: Kiss/Burhenne-Guilmin, S. 37.

23 *Secretariat of the Convention on Biological Diversity*, Global Biodiversity Outlook 3 (Montreal, 2010). <http://gbo3.cbd.int/the-outlook/gbo3/biodiversity-in-2010.aspx> (zuletzt abgefragt am: 15.09.2011); *Harrop*, Journal of Environmental Law 2011, 117 (117); *Harrop/Prüchard*, Global Environmental Change 2011, 474 (475).

Die Erhaltung der Biodiversität wirft im internationalen Recht große regulatorische Herausforderungen auf, wahrscheinlich so große, wie nie zuvor im Rahmen einer umweltrechtlichen Angelegenheit. Viele Streitfragen drehen sich dabei – wie oben aufgezeigt – um die *Steuerungswirkung der Biodiversitätskonvention*. Kernproblem ist, ob und inwieweit die CBD ein geeignetes sowie effektives völkerrechtliches Instrument darstellt, um (in erster Linie) staatliches Verhalten im Sinne der Ziele der CBD zu beeinflussen und zu steuern.

II. Zielsetzung und Gang der Untersuchung

1. Zielsetzung

Um sich der vorgenannten Fragestellung bzw. Problematik zu nähern, verfolgt diese Monographie das Ziel, eine umfassende Analyse der *rechtlichen Steuerungsfähigkeit der CBD und ihrer Zusatzprotokolle* zu erstellen. Der gewählte Analyseansatz zielt dabei darauf ab, differenzierte Aussagen zur Steuerungsfähigkeit dieser Übereinkommen auf einer abstrakt-rechtlichen Ebene (als ein Teilaspekt der Steuerungswirkung eines völkerrechtlichen Vertrags insgesamt) zu treffen. Erst anhand einer solchen rechtlichen Analyse erscheinen im Übrigen – quasi als „Grundvoraussetzung“ dafür – auch etwaige künftige empirische Untersuchungen zu den tatsächlichen Steuerungseffekten dieser Übereinkommen als wirklich sinnvoll und überhaupt präzise möglich.

Die vorliegende Arbeit zielt daher zum einen und zunächst darauf ab, eine Gesamtschau über das gesamte CBD-Vertragsregime zu liefern. Hierzu sollen u.a. Verhandlungshistorie, Interessenlagen, Vertragsziele, Vertragsinhalt und institutionelle Struktur der Biodiversitätskonvention (und in angemessenem Umfang auch ihrer drei Zusatzprotokolle) sowie die geäußerten Hauptkritikpunkte im Zusammenhang mit diesen Abkommen substantiiert dargestellt werden. Eine solche Gesamtschau stellt eine unverzichtbare Grundlage für die weitere Vertragsanalyse dar, um sich der rechtlichen Steuerungsfähigkeit der hier untersuchten völkerrechtlichen Übereinkommen zu nähern. Mit Blick auf den bisherigen Forschungsstand ist eine solche Zusammenfassung vor allem der historischen Entwicklung und des Verhandlungsprozesses der CBD, den hinter der Konvention stehenden Interessenlagen, des Inhalts sämtlicher drei CBD-Zusatzprotokolle und deren Synergien mit ihrem Hauptvertrag sowie der Hauptkritikpunkte