

Tobias Sdunzig

Die UN-Konvention über Biodiversität und ihre Zusatzprotokolle

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



Nomos

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung	25
I. Gegenstand der Untersuchung und Problemstellung	26
II. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	30
1. Zielsetzung	30
2. Gang der Untersuchung	33
Erstes Kapitel: Die UN-Konvention über Biodiversität – Historie, Inhalt, Kritik	35
I. Biodiversitätsverlust als globales Problem	35
1. Bestandsaufnahme zum Biodiversitätsverlust	35
a) Begrifflichkeiten	35
b) Biodiversitätsbestand	38
c) Biodiversitätsverlust	40
2. Ursachen für den Verlust von Biodiversität	42
3. Gründe für den Erhalt von Biodiversität	44
II. Historische Entwicklung der CBD	48
1. Prae Rio – Der Weg zu einem internationalen Biodiversitätsabkommen	49
a) Biodiversität auf der internationalen Agenda	49
aa) Erste Artenschutzabkommen	49
bb) Stockholm-Konferenz von 1972	51
cc) World Conservation Strategies und World Charter for Nature	53
dd) Brundtland-Report von 1987	55

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 erwachsener der (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 zu	
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 – geordnet 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 ABSI	282
(5) Maßnahmen zur Bewusstseinsklärung 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 CED	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
(a) 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