3 Vgl. Friedrich Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, vor allem Band 3: Streiterledigung, Kriegsverhütung, Integration, München 1977 (2. Aufl.).
4 Die Einschätzung ist zitiert in der Kommentierung des Artikels 36 durch Torsten Stein und Stefan Richter in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, S. 503.
5 Art. 33, Abs. 2; Art. 36, Abs. 2.
6 Art. 37, Abs. 1.
7 Siehe die Analyse und völkerrechtliche Würdigung durch Christian Tomuschat im Charta-Kommentar (Anm. 4), S. 472 ff.
8 Agenda (Anm. 2), Ziff. 17.
9 Agenda (Anm. 2), Ziff. 34.
10 Otto Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, München 1984 (2. Aufl.), S. 506.
11 Resolution 37/10 der Generalversammlung v. 15.11.1982; Text: VN 4/1983 S. 133 ff. – Siehe dazu auch Michael Koch, Stillstand unter der Flagge des Fortschritts. Die Erklärung von Manila zur friedlichen Streitbeilegung, VN 4/1983 S. 124 ff.
12 Christian Tomuschat, Neuformulierung der Grundregeln des Völkerrechts durch die Vereinten Nationen: Bewegung, Stillstand oder Rückschritt? Zur Interventions-Deklaration von 1981 und zur Manila-Deklaration über Streitbeilegung, in: Europa-Archiv, Bd. 38, Folge 23 v. 10.12.1983, S. 729 ff.
13 Resolution 43/51 der Generalversammlung v. 5.12.1988; Text: VN 3/1989 S. 105 f.
14 Klaus Dicke, Der kategorische Konjunktiv der Friedenssicherung. Zur Deklaration der Generalversammlung über die Prävention und Beilegung internationaler Konflikte, VN 3/1989 S. 91 ff.
15 Agenda (Anm. 2), Ziff. 17.
16 Siehe Thania Paffenholz, »Die Waffen nieder!« Konzepte und Wege der Kriegsbeendigung, in: Volker Matthies (Hrsg.), Frieden durch Einmischung?, Bonn 1993, S. 57 ff.
17 John Burton, Conflict and Communication. The Use of Controlled Communication in International Relations, London 1969.
18 Für diese Leistung hat Frau Heiberg 1994 den Hessischen Friedenspreis der Albert-Osswald-Stiftung erhalten.
19 Gary L. Guertner (ed.), The Search for Strategy. Politics and Strategic Vision, Westport/Conn. 1993.

Für die Erhaltung der Arten und ihrer Lebensräume

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt

MARC AUER

I. Von Nairobi nach Nassau

Die weltweite Gefährdung von Pflanzen- und Tierarten und der Verlust ihrer Lebensräume haben ein dramatisches Ausmaß angenommen. Durch menschliches Handeln bedingte Aussterberaten erreichen das Hundert- bis Tausendfache des natürlichen Artenverlustes. Der größte Verlust wird durch die anhaltende Zerstörung von tropischen Regenwäldern erwartet. Die Gefährdung der Arten beschränkt sich jedoch nicht allein auf diese. Besonders gefährdet sind weltweit auch Feuchtgebiete und Flußökosysteme durch Entwässerungen und Flußbegradigungen sowie natürliche und naturnahe terrestrische Ökosysteme.

Im Gegensatz zu den Arten der gemäßigten Breiten haben die meisten tropischen Arten ein sehr kleines Verbreitungsgebiet. Daher hat in den Tropen bereits die Beeinträchtigung und Zerstörung relativ kleiner Gebiete die Existenzgefährdung von Arten zur Folge. Die Gebiete mit dem größten Artenreichtum befinden sich vor allem in den Entwicklungsländern. Teilweise sind dort die natürlichen Ressourcen schon übernutzt. Durch anhaltendes Bevölkerungswachstum nimmt der Nutzungsdruck auf die Pflanzen- und Tierarten sowie auf die natürlichen und naturnahen Ökosysteme ständig zu.

Beispiele für die vielfältigen Einflüsse, die weltweit negativ auf die Vielfalt von Arten und Lebensräumen einwirken, sind die Beseitigung und Beeinträchtigung von Lebensräumen. Hinzu kommen deren Zerschneidung, Isolierung und Schadstoffüberfrachtung, die globale Klimaveränderung und die Übernutzung der natürlichen Ressourcen, etwa durch Monokulturen und Intensivnutzungen in der Land- und Forstwirtschaft. Nur rund fünf Prozent der natürlichen Lebensräume der Erde sind unter Schutz gestellt. Schon der geringe Flächenanteil der Schutzgebiete muß als ungenügend zur Erhaltung der biologischen Vielfalt bezeichnet werden. Außerdem sind selbst die geschützten Gebiete in vielen Teilen durch Eingriffe aller Art bedroht.

Die Sorge um den sich weltweit beschleunigenden Verlust der Vielfalt von Tier- und Pflanzenarten und deren Lebensräumen mit den damit verbundenen Auswirkungen auf das menschliche Wohlergehen hatte das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) 1989 dazu veranlaßt, die internationale Staatengemeinschaft zur Erarbeitung eines entsprechenden Vertragswerks aufzurufen. Das nach zähen Verhandlungen zustandegekommene, am 22. Mai 1992 am Sitz des UNEP von mehr als 100 Staaten mit der ›Schlußakte von Nairobi‹[1] verabschiedete *Übereinkommen über die biologische Vielfalt* (Convention on Biological Diversity)[2] lag dann während der Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Juni 1992 in Rio de Janeiro zur Zeichnung auf. Für die Bundesrepublik Deutschland hat es der Bundeskanzler am 12. Juni 1992 dort unterzeichnet. Mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde beim Sekretariat der Vereinten Nationen am 21. Dezember 1993 wurde Deutschland Vertragsstaat der neuen Konvention, die wenige Tage später – am 29. Dezember letzten Jahres[3] – in Kraft trat. Zeitgleich mit Deutschland hatten Dänemark, Luxemburg, Portugal, Spanien und die Europäische Union[4] ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt. Die Zahl der Hinterlegungen ist bis Ende September 1994 auf 89 (davon 20 Industrieländer) angewachsen. Die Gesamtzahl der Unterzeichnungen beläuft sich auf 172.

Im Mai 1993 setzte der Verwaltungsrat des UNEP mit seinem Beschluß 17/30 einen Zwischenstaatlichen Ausschuß zur Vorbereitung der ersten Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens ein. Während seiner beiden Tagungen in Genf und Nairobi befaßte sich das Gremium sowohl mit fachlichen Fragestellungen und vorrangigen Maßnahmen des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung als auch mit der Vorbereitung der Entscheidungen der ersten Vertragsstaatenkonferenz (so zu deren Geschäftsordnung, zur Prioritätensetzung bei der Finanzierung von Umsetzungsmaßnahmen durch den Finanzmechanismus und zur Einrichtung seines wissenschaftlichen Beratungsausschusses).

Diese erste Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens über die biologische Vielfalt wird vom 28. November bis zum 9. Dezember 1994 in Nassau, der Hauptstadt der Bahamas, stattfinden.

II. Verhandlungsschwerpunkte

Es wird nicht überraschen, daß bei den Verhandlungen über den neuen völkerrechtlichen Vertrag und auch im Vorfeld der Konferenz von Nassau die unterschiedlichen Akzentsetzungen von Industrie- und Entwicklungsländern deutlich wurden. Beide Staatengruppen wollen das Welterbe wahren und nutzen; hinsichtlich der Verteilung der Lasten bei dieser Aufgabe und in anderen Fragen treten aber Interessengegensätze auf. Als kontrovers können die Diskussionen über die Bedeutung der Erhaltung der Arten in ihrem natürlichen Lebensraum (›In-situ‹-Artenschutz) und außerhalb ihrer natürlichen

Lebensräume (›Ex-situ‹-Artenschutz) angesehen werden. Der letzteren Auffassung waren und sind vor allem einige Entwicklungsländer, die für einen gleichrangigen Artenschutz durch Einsatz von Technologie plädieren. Viele Industrieländer haben allerdings ihr Eintreten für den Schutz der biologischen Vielfalt in natürlichen Lebensräumen und durch überlebensfähige Populationen bekundet, da sich nach ihrer Auffassung Artenschutz nachhaltig nur durch Lebensraumschutz betreiben läßt.

Auch die Probleme beim Technologietransfer traten offen zutage. Seitens der Entwicklungsländer besteht daran höchstes Interesse. Viele dieser Länder entwarfen in den Diskussionen das Bild eines kompensatorischen Austausches: Technologie gegen Zugriff auf genetische Ressourcen. Damit waren und sind weiterhin schwierige Fragen des Eigentumsrechts, insbesondere des Patentrechts, verbunden.

Während auf der letzten Tagung des Zwischenstaatlichen Ausschusses generelle Einigkeit über die Notwendigkeit für Sicherheitsregelungen in der Biotechnologie bestand, konnte kein Konsens über die sofortige Erarbeitung eines Protokolls über ›Biosafety‹ unter dem Dach der Konvention erzielt werden. Die in der ›Gruppe der 77‹ (G-77) vereinten Entwicklungsländer und China votierten für den sofortigen Beginn der Arbeiten an einem solchen Protokoll, während sich die Mehrheit der Industrieländer für einen schrittweisen Prozeß der Erörterung der Notwendigkeit und Modalitäten eines solchen Zusatzes zum Übereinkommen aussprach. Von vielen Staaten wurde der Wunsch nach der Entwicklung von technischen Richtlinien für die Sicherheit in der Biotechnologie, die jedoch nicht als Ersatz für ein international verbindliches Instrument angesehen werden dürfen, vorgetragen.

Die bevorstehende erste Konferenz der Vertragsstaaten wird sich wiederholt auch mit strittigen Fragen des Zugangs zu und der Eigentumsrechte an genetischen Ressourcen (insbesondere in schon bestehenden Ex-situ-Sammlungen) zu befassen haben. Der Klärung der Rechte der Bauern (›Farmer's Rights‹) und der autochthonen Bevölkerungsgruppen an den durch Fischerei, Land- und Forstwirtschaft gepflegten und genutzten genetischen Ressourcen wird von den Entwicklungsländern große Bedeutung beigemessen. Als gleichermaßen relevant und diskussionsbedürftig wird auch die Klärung der Fragen der Rechte der indigenen Bevölkerung als Trägerin traditionellen Wissens um den Schutz und die nachhaltige Nutzung genetischer Ressourcen in bezug auf den Zugang zu genetischen Ressourcen und den Transfer von Technologie und Finanzressourcen weiter zu verfolgen sein.

Die Verabschiedung einer Beschlußempfehlung an die erste Vertragsstaatenkonferenz zur Bestimmung der Globalen Umweltfazilität (GEF)[5] zum permanenten Finanzierungsmechanismus konnte im Zwischenstaatlichen Ausschuß durch die Industrieländer nicht durchgesetzt werden. Die Mehrheit der G-77 signalisierte im Verhandlungsverlauf die Bereitschaft, die GEF unter bestimmten Bedingungen als interimistischen Finanzierungsmechanismus zu akzeptieren. Die Industrieländer wiesen vorsorglich darauf hin, daß der Umfang künftiger Wiederauffüllungen der GEF wesentlich von der Ausgestaltung des in Nassau der GEF zu erteilenden Mandats abhängen wird. Da Artikel 21 des Übereinkommens einen Beschluß der ersten Konferenz der Vertragsstaaten über die Bestimmung des Finanzierungsmechanismus empfiehlt, werden in Nassau intensive Verhandlungen auch hierzu zu erwarten sein.

III. Inhalt des Übereinkommens

Das Übereinkommen besteht aus 43 Artikeln, die sich in einen Grundsatzteil (Art. 1 bis 5), einen Maßnahmenteil (Art. 6 bis 21) und einen organisatorischen Teil (Art. 22 bis 43) gliedern lassen. Zwei Anhänge (I: Bestimmung und Überwachung, II: Streitbeilegungsverfahren) runden das Vertragswerk ab.

1. Grundsatzteil

Nach einer sehr umfangreichen Präambel definiert Art. 1 die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile als Ziele des Übereinkommens. Die gerechte Aufteilung der Vorteile soll sich durch angemessenen Zugang zu genetischen Ressourcen, durch die Weitergabe von Technologien und durch angemessene Finanzierung vollziehen. Nach den Begriffsbestimmungen des Art. 2 wird in Art. 3 der Grundsatz festgeschrieben, daß die Staaten einerseits zwar das souveräne Recht auf die Nutzung ihrer eigenen Ressourcen besitzen, jedoch andererseits verpflichtet sind, dafür zu sorgen, daß der Umwelt in anderen Staaten oder in Gebieten außerhalb nationaler Hoheitsbereiche kein Schaden zugefügt wird. Art. 4 legt den räumlichen Geltungsbereich des Übereinkommens fest; Art. 5 verpflichtet jede Vertragspartei sowohl zur unmittelbaren Zusammenarbeit mit anderen Vertragsparteien als auch mit internationalen Organisationen.

2. Maßnahmenteil

Während Art. 6 die allgemeinen Maßnahmen – beispielsweise die Entwicklung nationaler Strategien, Pläne und Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung oder deren Einbeziehung in sektorale oder sektorenübergreifende Pläne, Programme oder Politiken – vorschreibt, beginnt mit Art. 7 der spezifische Maßnahmenteil.

Sowohl die gefährdeten Arten und Biotope als auch ihre Gefährdungsursachen sollen identifiziert und überwacht werden. Dazu sollen Daten- und sonstige Informationssysteme eingerichtet werden (Art. 7).

Zum Schutz der natürlichen Lebensräume sind unter anderem folgende Maßnahmen vorgesehen: Ausweisung von ausreichend großen Schutzgebieten, Entwicklung von Kriterien für die Ausweisung solcher Schutzgebiete, Förderung des Schutzes von Ökosystemen und Erhaltung von lebensfähigen Populationen in ihren natürlichen Lebensräumen sowie Förderung einer umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung in den die Schutzgebiete umgebenden Flächen (Art. 8).

Ergänzende Maßnahmen zur Erhaltung der Artenvielfalt sowie zu deren Erforschung sollen durch die Einrichtung von Genbanken sowie die Konservierung von Genmaterial in botanischen und zoologischen Gärten – nach Möglichkeit im Ursprungsland – erfolgen. Gewährleistet muß allerdings sein, daß durch die Entnahme von biologischem Material keine Gefährdung von Ökosystemen oder von Arten im Lebensraum ausgeht (Art. 9).

Wenn Arten genutzt werden, soll die Nutzung nachhaltig und umweltverträglich sein. Unter anderem soll das Konzept der nachhaltigen Nutzung in die nationalen Entscheidungsprozesse integriert werden (Art. 10).

Als Anreiz für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung sollen wirtschaftlich und sozial verträgliche Maßnahmen beschlossen werden (Art. 11).

Die Vertragsstaaten sollen dafür sorgen, daß durch Forschung, Information, Bildung und Ausbildung der Schutz der Natur verbessert wird (Art. 12 und 13).

Für geplante Projekte mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die biologische Vielfalt soll eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden (Art. 14).

Zur Erleichterung des Zugangs zu genetischen Ressourcen für andere Vertragsparteien werden Regelungen getroffen, die die auf der Kenntnis der Sachlage begründete Zustimmung des Vertragsstaates beinhalten, der diese Ressourcen zur Verfügung stellt. Die Bedingungen unterliegen der gegenseitigen Vereinbarung. Ergebnisse der Forschung und Entwicklung und die Vorteile, die sich aus der kommerziellen und sonstigen Entwicklung und Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben, sollen gerecht und ausgewogen geteilt werden (Art. 15).

Der Transfer von umweltrelevanter Technologie in die Entwicklungsländer soll auf der Basis gegenseitig vereinbarter Bedingungen verbessert werden. Dies gilt auch für die Biotechnologie. Die Vertragsparteien können den Technologietransfer zu für die Entwicklungsländer vorteilhaften Bedingungen ausgestalten, etwa durch Nutzung der in dem Übereinkommen in den Artikeln 20 und 21 vorgesehenen Finanzierungsmöglichkeiten oder im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Auch sollen die Ursprungsländer der genetischen Ressourcen nach Möglichkeit von deren Nutzen profitieren (Art. 16).

Der Austausch von Informationen aus allen öffentlich zugänglichen Quellen über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung biologischer Vielfalt, von Forschungsergebnissen sowie von Informationen über beispielsweise traditionelle Kenntnisse und Technologien sind von den Vertragsparteien zu erleichtern. Zu diesem Zweck muß in Nassau bestimmt werden, wie ein Vermittlungsmechanismus zur Förderung und Erleichterung der Zusammenarbeit eingerichtet werden kann. Gefördert werden soll unter anderem auch die gemeinsame Entwicklung von für dieses Übereinkommen relevanten Technologien (Art. 17 und 18).

Die Biotechnologie wird als Bestandteil der für den Schutz der biologischen Vielfalt relevanten Technologien angesehen. Es soll sichergestellt werden, daß die Biotechnologie kein Gefährdungspotential für die biologische Vielfalt darstellt.[6] Dazu sollen die Vertragsparteien auch die Notwendigkeit und Einzelheiten eines Protokolls[7] im Bereich der sicheren Weitergabe, Handhabe und Verwendung von biotechnologisch hergestellten, lebenden modifizierten Organismen prüfen (Art. 19).

Finanzverpflichtungen: Art. 20 verpflichtet die Industrieländer[8], neue und zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um die Entwicklungsländer zu unterstützen. Die finanziellen Leistungen der Industrieländer sollen es den Entwicklungsländern ermöglichen, die vollen Mehrkosten, die ihnen aus der Durchführung von Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen entstehen, zu tragen. Diese Mehrkosten werden im Einklang mit Programmprioritäten, Zuteilungskriterien und einer Liste von Mehrkosten mit dem in Art. 21 näher beschriebenen Finanzierungsmechanismus vereinbart. Absatz 4 dieses Artikels bringt sehr deutlich zum Ausdruck, daß die Entwicklungsländer den Umfang der Erfüllung ihrer Vertragspflichten von der Erfüllung der Finanzierungs- und Technologietransferpflichten durch die Industrieländer abhängig machen. Abschließend wird auf die besonderen Bedingungen der kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern aufmerksam gemacht.

Finanzierungsmechanismus: Eine der umstrittensten Regelungen war und ist die des Finanzierungsmechanismus des Übereinkommens (Art. 21). Die Industrieländer setzten und setzen sich mit Nachdruck dafür ein, der GEF – einer gemeinsamen Einrichtung der Weltbank, des UNDP und des UNEP – die Funktion des Finanzierungsmechanismus zu übertragen. Die Struktur und die Entscheidungsabläufe der GEF sollten jedoch an die Bedürfnisse der Vertragsstaaten des Übereinkommens angepaßt werden. Darüber hinaus wurde festgelegt, daß der Finanzierungsmechanismus unter der Aufsicht und Leitung der Vertragsstaatenkonferenz zu arbeiten habe und dieser verantwortlich sei. Man einigte sich schließlich auf folgenden Kompromiß: Im Art. 39 wurde für die Interimszeit bis zur ersten Vertragsstaatenkonferenz der GEF die Funktion des Finanzierungsmechanismus übertragen; dies aber nur unter der Voraussetzung ihrer völligen Umstrukturierung gemäß den Erfordernissen des Art. 21. Zwar kann sowohl beim Klima-Rahmenübereinkommen[9] als auch beim Übereinkommen über die biologische Vielfalt über deren erste Vertragsstaatenkonferenz hinaus die GEF bei Nichteinigung über den permanenten Mechanismus (Art. 39) die Funktion des Interims-Finanzierungsmechanismus behalten, jedoch soll beim Übereinkommen über die biologische Vielfalt gegebenenfalls die Vertragsstaatenkonferenz gemäß Art. 21 Abs.1 auf ihrer ersten Tagung diejenige Einrichtung, die die Funktion des Finanzierungsmechanismus ausüben wird, bestimmen.

3. Organisatorischer Teil

Nachdem in Art. 22 das Rechtsverhältnis zu anderen völkerrechtlichen Übereinkommen festgestellt worden ist, schreiben die nachfolgenden Artikel die Einrichtung und Aufgaben von Organen des Übereinkommens fest. Oberstes Organ ist die Konferenz der Vertragsstaaten (Art. 23), deren Tagungsintervalle die erste Vertragsstaatenkonferenz festzulegen hat. (Die erste Konferenz war innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Übereinkommens von der UNEP-Exekutivdirektorin einzuberufen.) Zunächst wird die Konferenz der Vertragsstaaten ihre Geschäftsordnung zu beschließen haben. Ihre Aufgabe ist ansonsten vor allem die Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens. Zu diesem Zweck hat sie unter anderem die von den Vertragsstaaten und die von dem wissenschaftlichen Ausschuß vorgelegten Berichte zu erörtern, Anlagen und Protokolle zum Übereinkommen zu behandeln und gegebenenfalls zu beschließen, Änderungen des Übereinkommens, seiner Anlagen und Protokolle zu prüfen und zu beschließen und eventuell für notwendig erachtete Nebenorgane einzusetzen.

Die Tagungen der Konferenz der Vertragsstaaten werden gemäß Art. 24 von einem Sekretariat vorbereitet, welches im übrigen alle Aufgaben wahrnimmt, die ihm von ihr zugewiesen werden. In der Interimsphase bis zur ersten Konferenz in Nassau nimmt das UNEP durch die Gestellung des Interimssekretariates, das in Genf angesiedelt wurde, diese Funktion wahr. Die erste Vertragsstaatenkonferenz bestimmt sowohl das Sekretariat aus der Reihe derjenigen internationalen Organisationen, die ihre Bereitschaft bekundet haben, die Sekretariatsaufgaben wahrzunehmen, als auch über den Sitz und die Ausgestaltung des Sekretariates.

Das Übereinkommen sieht ein Nebenorgan vor, das die Konferenz der Vertragsstaaten zu beraten hat: der ›Ausschuß für wissenschaftliche, technische und technologische Beratung‹ gemäß Art. 25, der Regierungsvertreter umfaßt, die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet fachlich befähigt sind. Der Ausschuß hat in wissenschaftlicher und technischer Hinsicht zu beraten und Gutachten vorzulegen. Auf Interimsbasis bis zur Konferenz in Nassau war die Einsetzung dieses Ausschusses nicht durchsetzbar. Es tagte stattdessen ein sogenanntes Zwischenstaatliches Expertentreffen, das die Beratungsfunktionen des wissenschaftlichen Ausschusses wahrzunehmen hatte. Entgegen den Wünschen der Industrieländer, allen voran der EU-Mitgliedstaaten, die sich für eine arbeitsfähige, regional ausgewogene und begrenzte Teilnehmerzahl ausgesprochen hatten, konnte sich die G-77 mit dem Konzept der Öffnung des Treffens für alle Staaten durchsetzen.

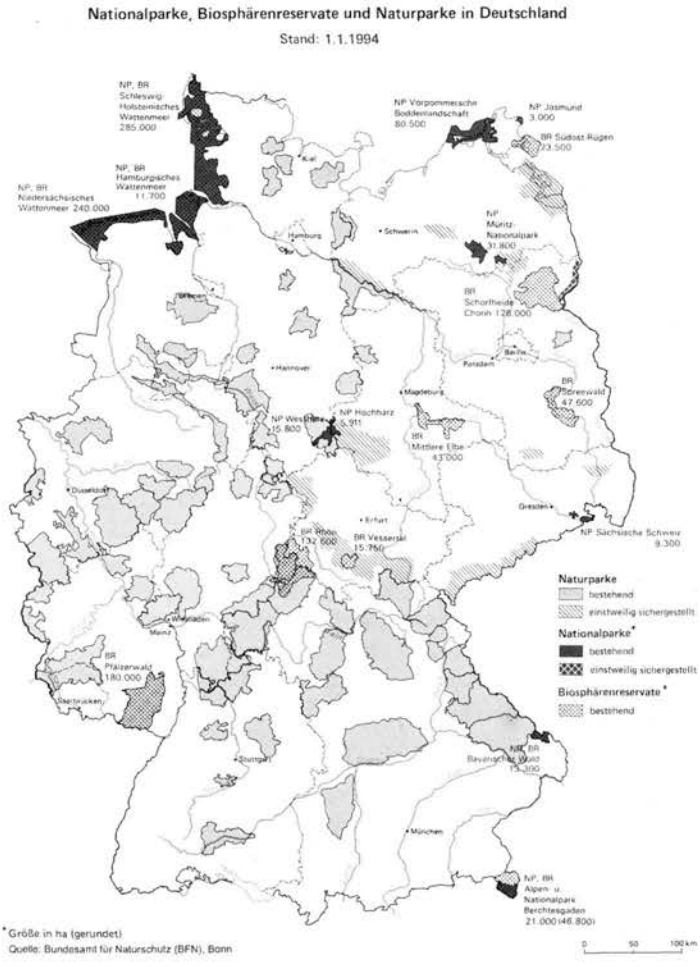
Berichtspflichten: Art. 26 legt die Berichtspflichten fest. Alle Vertragsparteien haben der Vertragsstaatenkonferenz Berichte über die zur Umsetzung des Übereinkommens ergriffenen Maßnahmen und deren Effektivität vorzulegen. Der Berichtsturnus wird von der Konferenz festgelegt.

Streitbeilegungsverfahren: Art. 27 sieht zwei Möglichkeiten für die Streitbeilegung vor. Wenn im Verhandlungswege keine Einigung erzielt werden kann, kommt entweder ein Schiedsverfahren oder die Vorlage der Streitigkeit an den Internationalen Gerichtshof in Frage. Haben die Streitparteien jedoch nicht demselben oder einem der beiden Verfahren bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zugestimmt, so wird die Streitigkeit einem Vergleich unterworfen. Die von der Vertragsstaatenkonferenz eingesetzte Vergleichskommission soll dann einen Vorschlag für die Beilegung der Streitigkeit vorlegen, den die Parteien nach Treu und Glauben prüfen.

Protokolle und Anlagen: Die Vertragsstaaten arbeiten bei der Formulierung und Annahme von möglichen Protokollen und Anlagen zusammen. Protokolle und Anlagen werden anläßlich von Tagungen der Vertragsstaatenkonferenzen durch diese angenommen. Vertragsstaat eines Protokolls kann nur derjenige sein, der auch Vertragspartei des Übereinkommens selbst ist.

Änderung des Übereinkommens: Änderungen des Übereinkommens oder eines Protokolls können gemäß Art. 29 auf jeder Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens beziehungsweise des betreffenden Protokolls beschlossen werden. Eine völkerrechtliche Bindung tritt jedoch nur für die Vertragsstaaten ein, die diese Änderung auch ratifizieren, annehmen oder genehmigen. Änderungen können von jeder Vertragspartei vorgeschlagen werden. Diese werden nach Möglichkeit im Konsens beschlossen (und wenn dies nicht möglich ist, mit Zweidrittelmehrheit).

Unterzeichnung, Ratifikation, Inkrafttreten: Vorbehalte gegen das Übereinkommen sind gemäß Art. 37 nicht zulässig. Zur Unterzeichnung lag es bis zum 4. Juni 1993 am Sitz der Vereinten Nationen in New York auf. Die Ratifikations-, Annahme-, Beitritts- oder Genehmigungsurkunden werden beim Verwahrer – dem Generalsekretär der Vereinten Nationen – hinterlegt. Nach Art. 36 ist es am 90. Tage nach dem Zeitpunkt in Kraft getreten, nachdem die 30. derartige Urkunde hinterlegt worden war: am 29. Dezember 1993, 90 Tage, nachdem die Mongolei als dreißigster Staat das Übereinkommen ratifiziert hatte.



IV. Pflichten für Industrie- wie für Entwicklungsländer

Mit dem anläßlich der UNCED in Rio zur Unterzeichnung aufgelegten Übereinkommen wurde erstmals eine breite internationale Grundlage sowohl für die Erhaltung als auch für die nachhaltige Nutzung der biologischen Ressourcen geschaffen. Mit diesem Übereinkommen ist ein fast weltweiter Schutz aller Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensräume durch Ergänzung der bereits bestehenden internationalen Arten- und Habitatschutzregelungen[10] möglich geworden.

Von großer Bedeutung ist, daß unter den Signatarstaaten des Übereinkommens mehr als 100 Entwicklungsländer sind. Der größte Teil der zu schützenden biologischen Vielfalt kommt gerade in diesen Ländern, beispielsweise im tropischen Regenwald, vor und ist dort auch noch in großflächigen Ökosystemen vorhanden. Viele der Entwicklungsländer sind jedoch aus eigener Kraft nicht in der Lage, diese Ökosysteme zu schützen, zumal der Schutz dieser Gebiete sehr oft konkurriert mit dem Anspruch auf Nutzung, um die Lebensgrundlagen der eigenen Bevölkerung zu sichern oder zu verbessern. Deshalb ist die im Übereinkommen vorgesehene technische und vor allem finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer durch die Industrieländer eine entscheidend wichtige Voraussetzung für den Erfolg des Übereinkommens.

Auch im europäischen Kontext hat das Vertragswerk eine wichtige Bedeutung. Wirksamer Artenschutz ist in erster Linie und vor allem Biotopschutz. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt fordert daher ausdrücklich den Schutz von natürlichen und naturnahen Lebensräumen und die Ausweisung von Schutzgebieten. Das Übereinkommen erlangt mit Abschluß der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten Rechtsgültigkeit für die gesamte EU. Die bestehenden Rechtsinstrumente der EU zum Arten- und Biotopschutz sowie zum Umweltschutz und die umweltrelevanten Maßnahmen und Rechtsvorschriften in den wichtigsten Wirtschaftsbereichen, etwa in der Landwirtschaft, sind für eine Umsetzung des Übereinkommens in der EU geeignet. Das Übereinkommen wird in der EU wie auch in den einzelnen Mitgliedstaaten weitere Impulse geben, um einen wirksameren, vorsorgenden Schutz von Pflanzen und Tieren sowie ihrer Lebensräume zu erreichen. Schon auf dem vierten KSZE-Folgetreffen in Helsinki im März 1992 wurde der Beschluß gefaßt, daß die großflächigen natürlichen und naturnahen Ökosysteme in Mittel- und Osteuropa gesichert und – in Anknüpfung an das in der EU vereinbarte Biotopverbundsystem ›NATURA 2000‹ – in die Entwicklung von gesamteuropäischen Biotopverbundsystemen einbezogen werden sollen. Wenn Europa den Verpflichtungen des Übereinkommens nachkommt, wird damit auch ein positives Signal mit Anreizwirkung in Richtung Entwicklungsländer gesetzt. Förder- und Subventionsmittel müssen in der EU und in den Mitgliedstaaten verstärkt bereitgestellt werden, um zur Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen sowohl in der EU als auch weltweit beizutragen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß vor allem die Entwicklungsländer in erheblichem Umfang finanzielle Unterstützung benötigen, um die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen erfüllen zu können.

Zur Ergänzung der internationalen Bemühungen sind allerdings ergänzende nationale Maßnahmen erforderlich. Alle Maßnahmen des Übereinkommens sind zwar in Deutschland bereits Bestandteile der Naturschutzpolitik des Bundes und der Länder, die Nutzung des vor-

handenen Instrumentariums muß jedoch deutlich intensiviert werden, um die Zielsetzung des Vertragswerks zu erreichen. Beispielsweise wird eine im Übereinkommen geforderte nationale Strategie zur Umsetzung der Verpflichtungen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt in Deutschland zur Zeit auf der Basis bestehender Positionen erarbeitet. Darüber hinaus ist neben der Verstärkung der Naturschutzaktivitäten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit insbesondere auch die Förderung des Transfers von relevanten Technologien und eine ausreichende Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen der Entwicklungsländer dringend erforderlich. Für die globale Umsetzung des Übereinkommens wird es von herausragender Bedeutung sein, inwieweit Deutschland und die anderen Industrieländer in der Lage sein werden, die Entwicklungsländer zu unterstützen.

Die bevorstehende erste Konferenz der Vertragsstaaten muß noch eine Reihe von Beschlüssen fassen, damit die Instrumente des Übereinkommens auch praktisch zur Anwendung kommen können. Von zentraler Bedeutung wird die Einrichtung eines ständigen Finanzierungsmechanismus zur Unterstützung der Entwicklungsländer sein. Darüber hinaus wird die Aufrichtung wichtiger Eckpfeiler durch Regelungen unter anderem zur Sicherheit in der Biotechnologie, zum Technologietransfer, zum Zugang zu und zur Nutzung von genetischen Ressourcen sowie zur gerechten Beteiligung der Entwicklungsländer an den Vorteilen aus der Nutzung unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt sein.

1 Enthalten in: UNEP (Environmental Law and Institutions Programme Activity Centre), Convention on Biological Diversity, Nairobi 1992.
2 Amtlicher deutscher Text in: BGBl II 1993, S. 1741.
3 Siehe VN 2/1994 S. 65.
4 In den Verhandlungen warf – wie zuvor schon beim UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen – eine Mitgliedschaft von regionalen Organisationen zur wirtschaftlichen Integration im Übereinkommen anfänglich Probleme auf; zugelassen wird sie in Art. 33 ff., betrifft aber vorerst nur die EU, die 1992 gemäß geltendem Gemeinschaftsrecht als EG das Vertragswerk unterzeichnete. Vgl. auch VN 3/1992 S. 101 ff. zur EG-Mitgliedschaft in der FAO.
5 Die GEF wurde von den drei genannten Einrichtungen auf Betreiben der G-7-Länder, insbesondere Deutschlands und Frankreichs, als Mechanismus zur Finanzierung weltweiter Umweltaufgaben im Oktober 1991 beschlossen und eingerichtet. Sie durchlief in den Jahren 1991 bis 1993 ihre Probephase. Nach einer Restrukturierung wurde im März 1994 nach schwierigen und langen Verhandlungen ihre Wiederauffüllung beschlossen. Die Geberländer einigten sich auf eine Summe von ca. 2 Mrd US-Dollar, die in den nächsten drei Jahren für weltweite Maßnahmen in den vier Umweltbereichen der GEF (biologische Vielfalt, Klimaänderungen, internationale Gewässer und Ozon) in Entwicklungsländern zur Verfügung stehen werden. Seit Juni 1994 sind zudem gewisse Maßnahmen im Rahmen der nunmehr verabschiedeten Wüstenkonvention förderbar.
6 In diesem Zusammenhang sei auch auf Art. 8 Abs. g verwiesen, der neben der Berücksichtigung der Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt auch zur Berücksichtigung der Risiken für die menschliche Gesundheit verpflichtet.
7 Protokolle zum Übereinkommen sind gemäß Art. 28 grundsätzlich zugelassen, das ›Biosafety‹-Protokoll ist jedoch das einzige im Konventionstext ausdrücklich angesprochene Protokoll.
8 Industrieländer im Sinne des Übereinkommens sind solche, die in einer von der ersten Vertragsstaatenkonferenz zu bestimmenden Liste von entwickelten Ländern und von solchen Ländern, die freiwillig die Verpflichtungen der entwickelten Länder übernehmen, benannt werden.
9 Siehe hierzu Martina Palm-Risse, Noch eine Chance für den blauen Planeten. Der Schutz des Weltklimas mittels des UN-Rahmenübereinkommens, VN 4/1992 S. 122 ff. Text des Rahmenübereinkommens: VN 4/1992 S. 140 ff.; amtliche Fassung in: BGBl II 1993, S. 1783.
10 Es seien hier nur das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES), das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (CMS, ›Bonner Konvention‹) oder auch das Übereinkommen zum Schutz von Feuchtgebieten (RAMSAR-Übereinkommen) genannt.

Hilfe, Entwicklung

Zwiespältigkeiten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel eines ›Empfängerlandes‹

HENNING MELBER

Das Wesen des internationalen Konferenzbetriebs hat schon vor einem Jahrzehnt Fritz Fischer, heute deutscher Exekutivdirektor der Weltbank, mit den Worten »Rituale, Resolutionen und Frustrationen« auf den Begriff gebracht (VN 4/1983 S. 114 ff.). Der damals von ihm geforderte »ergebnisorientierte Dialog« immerhin ist seither zumindest partiell Realität geworden; die internationale Verhandlungsmaschinerie aber scheint nach wie vor in ihren äußeren Abläufen den gleichen Gesetzen zu folgen. Dementsprechend ist es auch im von den Vereinten Nationen ausgerufenen gegenwärtigen ›Internationalen Jahr des Sports und des olympischen Ideals‹ bei dem olympischen Motto derer, die nicht im Rampenlicht stehen, geblieben: Dabeisein ist alles. Doch ist die Vielfalt der Gelegenheiten zu internationalen Begegnungen und der Formen der Kooperation schon ein Wert in sich; begleitet wird sie freilich von einer Vielzahl unbeabsichtigter Nebenwirkungen. Der Betrachtung der zwischenstaatlichen Verhandlungsmaschinerie im damaligen Beitrag soll hier der kritische Blick auf die Auswirkungen der internationalen Zusammenarbeit vor Ort wie auch auf den Konferenzbetrieb, wie er sich für ein Entwicklungsland darstellt, folgen. Der Verfasser hat Namibia bei einer Reihe von Tagungen vertreten; zuletzt nahm er an der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung im September in Kairo teil. Diese Zusammenkunft wurde mit 180 Regierungsdelegationen beschickt und hatte nach Zählung der Vereinten Nationen 10 757 Teilnehmer; in dieser Zahl sind die Vertreter der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) noch nicht enthalten.

Folgende Begebenheiten spiegeln die Realität eines Landes, zu dessen Alltagsgeschäften das ›aid business‹ gehört. Daß sie sich innerhalb der letzten Monate in Namibia zugetragen haben, ist eher zufällig. Diese Fallbeispiele dürften auch auf andere Länder des Südens übertragbar sein.

I

Ende Juli 1994 trafen sich Vertreter von etwa zehn staatlichen Einrichtungen und internationalen Geberorganisationen zu einer vom Ministerium für Gesundheit und Soziale Dienste in Windhoek anberaumten Bestandsaufnahme. Der gastgebende Staatssekretär kündigte an, daß als neue innerministerielle Koordinierungsinstanz für die künftige effiziente Verwaltung von Entwicklungsprojekten eine eigene Planungsabteilung geschaffen werden solle. Im Zuge der vorbereitenden Maßnahmen sei das Ministerium jedoch mit dem Problem konfrontiert worden, anhand der eigenen Unterlagen nur über lückenhafte Informationen zu verfügen. So sei weder die tatsächliche Zahl noch das genaue Volumen der Projekte und Programme, die externe Unterstützung erfahren, bekannt und ließe sich auch nicht ohne Hilfe rekonstruieren. Um die Desorientierung zu beheben, bitte er deshalb die geladenen Vertreter der Geber um die Erstellung einer Liste aller von ihnen geförderten Projekte. Der Entwicklungsreferent der deutschen Botschaft vermochte das Ansinnen nicht zu erfüllen.