

Regime erfasst werden sollen und ob im Interesse illegaler Immigranten auch die Verweigerung der Aufnahme von Ausländern in den Anwendungsbereich integriert werden sollte. Schließlich ist nach wie vor ungeklärt, ob das humanitäre Völkerrecht den Umgang mit Ausländern in Konfliktsituationen hinreichend regelt.

Bei der Bearbeitung der Materie **Auswirkungen kriegerischer Konflikte auf Verträge** gestaltet sich der Zugang zu relevanter Staatenpraxis problematisch. Als Grundlagen für die Diskussion innerhalb der ILC dienten in diesem Jahr der dritte Bericht des Berichterstatters Ian Brownlie und die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe. Die Experten leiteten neun Artikelentwürfe an den Redaktionsausschuss weiter. Nach Kontroversen über den Anwendungsbereich empfahl die Arbeitsgruppe, Verträge mit Beteiligung internationaler Organisationen zu einem späteren Zeitpunkt zu behandeln. Interne Konflikte, die eine gewisse Intensitätsschwelle überschritten haben, sollten hingegen in den Untersuchungsgegenstand integriert werden. Erste Formen nehmen außerdem folgende Themen an: Auslegungsregeln zur Ermittlung der Prädisposition eines Vertrags für die Beendigung oder Suspendierung während eines Konflikts, eine Aufzählung verschiedener Kategorien von Verträgen, deren Gegenstand auf die Gebotenheit der Fortgeltung während der Auseinandersetzung schließen lässt, sowie Bestimmungen zu den Auswirkungen des Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung.

Mit der Annahme von 15 Artikelentwürfen sind beim Thema **Verantwortlichkeit internationaler Organisationen** erneut Fortschritte zu verzeichnen. Diese betreffen den Inhalt der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation und orientieren sich wie die Entwürfe aus den Vorjahren an den entsprechenden Regeln zur Staatenverantwortlichkeit. So bestehen die Rechtsfolgen einer völkerrechtswidrigen Handlung in der Fortgeltung der Erfüllungspflicht, der Verpflichtung zur Beendigung und Nichtwiederholung der fraglichen Handlung sowie der Wiedergutmachung des Schadens. In Anlehnung an die Irrelevanz innerstaatlichen Rechts für die Reparationspflichten eines Staates, kann sich eine internationale Organisation nicht auf internes Recht berufen, um diesen Verpflichtungen zu entgehen. Dies gilt unbeschadet etwaiger Sonderregelungen im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten und vertraglich eingebundenen Organisationen. Der Umfang der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation unterscheidet sich mit Ausnahme der Einbeziehung anderer internationaler Organisationen als mögliche Anspruchsgegner nicht von der eines Staates. Schließlich beruhen auch die Formen der Wiedergutmachung und die Rechtsfolgen einer schwerwiegenden Verletzung von zwingenden Völkerrechtsnormen auf den parallelen Bestimmungen zur Staatenverantwortlichkeit. Ergänzend wird die Pflicht der Mitglieder einer internationalen Organisation hervorgehoben, im Rahmen des organisationsinternen Rechts die Bereitstellung der zur Wiedergutmachung erforderlichen Mittel sicherzustellen.

Zur Verpflichtung, Strafverfolgung zu betreiben oder auszuliefern (*aut dedere aut iudicare*) lagen der zweite Bericht des Berichterstatters Zdzislaw Galicki und erste Informationen von Staaten vor. Auf deren Grundlage diskutierten die Kommissionsmitglieder über die vertraglichen Grundlagen der Verpflichtung und darüber hinausgehende Wurzeln im Völkergewohnheitsrecht. Zumindest im Rahmen des Völkerstrafrechts besteht demnach die Möglichkeit einer gewohnheitsrechtlichen Verortung. Daran schließen zwei weitere Diskussionspunkte an: das Verhältnis zu Auslieferungsgesuchen internationaler Gerichtshöfe und zum Weltrechtsprinzip. Klärungsbedarf besteht ferner im Hinblick auf die Frage, ob es sich bei den beiden Elementen Strafverfolgung und Auslieferung um alternative Verpflichtungen handelt.

Neu in ihr Arbeitsprogramm nahm die ILC die Themen Schutz von Personen im Katastrophenfall und die Immunität staatlicher Amtsträger von ausländischer Strafgerichtsbarkeit auf. Für beide Themen wurden Berichterstatter eingesetzt.

Neu in ihr Arbeitsprogramm nahm die ILC die Themen Schutz von Personen im Katastrophenfall und die Immunität staatlicher Amtsträger von ausländischer Strafgerichtsbarkeit auf. Für beide Themen wurden Berichterstatter eingesetzt.

Bericht: International Law Commission, Report on the Work of its Fifty-ninth Session, Official Records of the General Assembly, Sixty-second Session, Supplement No. 10 (A/62/10); <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2007/2007report.htm>

Umwelt

Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 9. Vertragsstaatenkonferenz 2008 Cartagena-Protokoll | 4. Vertragsstaatenkonferenz 2008

- **Finanzielle Zusagen Deutschlands**
- **Waldschutz wieder vernachlässigt**
- **Verhandlungszeitplan zu ›Biodiversität‹**

Jürgen Maier

(Vgl. zum Thema: Marc Auer/Martina Palm, Inkrafttreten der Übereinkommen zu Klima und biologischer Vielfalt, VN, 2/1994, S. 65f. sowie Marc Auer, Für die Erhaltung der Arten und ihrer Lebensräume, VN, 5/1994, S. 168–172.)

Vom 19. bis 30. Mai 2008 fand in Bonn die 9. Vertragsstaatenkonferenz des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt (**Convention on Biological Diversity – CBD**) statt. Das Übereinkommen wurde am 22. Mai 1992 in Rio de Janeiro bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) angenommen und am 5. Juni 1992 zur Unterzeichnung ausgelegt. 190 Staaten, außer den USA nahezu alle UN-Mitgliedstaaten, haben das CBD ratifiziert. Ende Dezember 1993 in Kraft getreten, stand das Übereinkommen seit Rio immer im Schatten der ungleich stärker beachteten Klimarahmenkonvention. Dies gilt sowohl für die Medienöffentlichkeit – allein schon die sperrigen Begriffe ›Biodiversität‹ oder ›biologische Vielfalt‹ sind schwer vermittelbar – als auch für die politischen Entscheidungsträger. Während es bei den Vertragsstaatenkonferenzen der Klimarahmenkonvention selbstverständlich ist, dass wesentliche Entscheidungen auf Ministerebene in einem so genannten ›High-level Segment‹ verhandelt werden, war bei CBD-Vertragsstaatenkonferenzen dies bisher nicht üblich.

Gastgeber Deutschland

Die gastgebende deutsche Bundesregierung und insbesondere der Konferenzpräsident, Bundesumweltminister Sigmar Gabriel, hatten sich schon lange vor der im UN-Jargon ›COP-9‹ genannten Konferenz vorgenommen, das politische Profil des CBD

aufzuwerten. Dazu gehörte auch ein bislang erstmalig auf einer COP (Conference of the Parties) stattfindendes Ministersegment mit echter Verhandlungsfunktion. Zudem hatte sich die deutsche Konferenzpräsidentschaft vorgenommen, die seit Jahren schwelenden Konflikte im CBD einer Lösung näher zu bringen. Dies gelang – zumindest teilweise.

Das CBD ist ein Übereinkommen, mit dem drei Fragen des Umgangs mit biologischer Vielfalt geregelt werden sollen: erstens Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt, zweitens ihre nachhaltige Nutzung und drittens die gerechte Aufteilung der Vorteile aus dieser Nutzung. Wie viele andere Verhandlungsforen ist auch das CBD Schauplatz einer ausgeprägten Konfliktlage zwischen Nord und Süd. Vereinfacht gesagt: Der Norden hat ein Interesse an mehr Schutz der Natur gerade auch im Süden, während der Süden dazu nur bei bereit ist, wenn sich der Norden an den Kosten dafür substantiell beteiligt.

Beim Schutz der biologischen Vielfalt geht es dabei nicht nur um mehr Naturschutzgebiete, sondern auch darum, bestehende Schutzgebiete soweit finanziell auszustatten, dass sie nicht nur auf dem Papier stehen. Bewegung in die seit Jahren festgefahrene Debatte brachte die Initiative ›Life Web‹ der Bundesregierung. Unabhängig von COP-Beschlüssen und ohne große formale Hürden ist diese Initiative eine Einladung, für bestehende oder neue Schutzgebiete den erforderlichen Finanzbedarf anzumelden und dafür Geber zu finden. Die Initiative wurde von vielen Vertragsstaaten ausdrücklich begrüßt und dem CBD-Sekretariat die Koordinierungsrolle für die Initiative zugesprochen. Außerdem wurden regionale Prozesse zur Einrichtung nationaler und regionaler Schutzgebietssysteme gestärkt und verbesserte Datengrundlagen vereinbart.

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat mit ihrer Ankündigung bei der Eröffnung des Ministersegments, Deutschland werde bis zum Jahr 2012 einmalig 500 Millionen Euro und anschließend jährlich denselben Betrag für den internationalen Naturschutz bereitstellen, Bewegung in die Debatte gebracht. Die Mittel sollen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten kommen. Nachahmer fanden sich in Bonn allerdings zunächst keine – sieht man einmal davon ab, dass Norwegen bereits bei der UN-Klimakonferenz in Bali im Dezem-

ber 2007 angekündigt hatte, bis zu 375 Millionen Euro, das heißt jährlich 62,5 Millionen Euro, für den internationalen Waldschutz bereitzustellen. Noch in der ersten Konferenzwoche war bekannt geworden, dass Japan als amtierende G-8-Präsidentschaft alle anderen G-8-Staaten außer Deutschland schriftlich gebeten hatte, bei der COP-9 jegliche Versuche zu unterbinden, per COP-Beschluss die G-8 aufzufordern, mehr Geld für den internationalen Artenschutz bereitzustellen.

Waldschutz

Von solchen unilateralen Ankündigungen abgesehen, waren die Ergebnisse der Konferenz beim Thema Schutz der Wälder – wieder einmal – sehr enttäuschend. Wie bei den vorherigen Konferenzen konnte auch die COP-9 nicht das gemeinsame Ziel formulieren, der Zerstörung der Wälder, insbesondere des Urwalds, bis zum Jahr 2015 Einhalt zu gebieten. Zu groß sind die Interessen walddreicher Staaten – übrigens in Nord wie Süd –, sich in ihre meist alles andere als nachhaltige Forstpolitik nicht hineinreden zu lassen. Dies gilt auch für die Bekämpfung des Handels mit illegal gefälltem Holz – von der Europäischen Union immerhin zu einem ihrer Schwerpunkte für die COP-9 auserkoren. Die vielfach erwartete Initiative der EU blieb aus, Kommissionspräsident José Manuel Barroso kam mit leeren Händen nach Bonn. Bei der Bekämpfung des illegalen Holzhandels kam es zu keinem einzigen wirksamen Beschluss.

Schutz der Meere

In positivem Kontrast dazu standen die Debatten zu den Meeresschutzgebieten. Bislang ist nur ein Prozent der weltweiten Meeresfläche unter Schutz gestellt, wobei auch international vereinbarte Kriterien für die Auswahl von ökologisch besonders wertvollen Gebieten bisher nicht existieren. Ein Kriterienkatalog für die Ausweisung von Meeresschutzgebieten wurde von der COP-9 verabschiedet und ein weiterer Arbeitsprozess beschlossen, mit dem bis zum Jahr 2012 ein globales Netzwerk von marinen Schutzgebieten unter Dach und Fach gebracht werden soll.

›Biopiraterie‹

Zweites zentrales Verhandlungsfeld in Bonn war der »Zugang zu genetischen Ressourcen und der gerechte Vorteilsausgleich

bei deren Nutzung«, im CBD-Jargon ›Access and Benefit Sharing‹ oder ABS genannt. Seit Verabschiedung des Übereinkommens wird hierüber verhandelt, ohne dass bisher eine rechtsverbindliche Regelung beschlossen werden konnte, wie die Herkunftsländer biologischer Ressourcen am wirtschaftlichen Gewinn beteiligt werden, der aus der Nutzung solcher Ressourcen entsteht kann. Wenn beispielsweise aus einer Urwald-Pflanze ein Medikament entwickelt wird, hat das Herkunftsland bisher keinen Rechtsanspruch auf einen Gewinnanteil. Bei der Patentierung muss noch nicht einmal angegeben werden, woher die biologischen Ressourcen kommen. Eine solche Praxis wird von den betroffenen Ländern als ›Biopiraterie‹ bezeichnet. Jahrelang waren praktisch alle Industrieländer dagegen, verbindliche ABS-Regelungen zu beschließen. Dies änderte sich formal erst beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2002 in Johannesburg. Dort war in der Abschlusserklärung (A/CONF.199/20) der Auftrag erteilt worden, ein internationales ABS-Regime auszuhandeln.

Nach jahrelangen Verhandlungen konnten bei der COP-6 ebenfalls im Jahr 2002 immerhin die unverbindlichen ›Bonn Guidelines‹ für ABS verabschiedet werden, auf die sich eine Arbeitsgruppe der CBD geeinigt hatte. Aber es zeigte sich rasch, dass unverbindliche Regelungen das Problem nicht wirklich lösen konnten: Wer ist schon bereit, auf der Grundlage unverbindlicher Empfehlungen Gewinnanteile abzutreten?

Auf der COP-9 in Bonn konnte nun ein Verhandlungszeitplan beschlossen werden für eine Regelung mit verbindlichen und unverbindlichen Bestimmungen, die bis zur 10. Vertragsstaatenkonferenz im japanischen Nagoya 2010 verabschiedungsreif sein soll. Nur mit diesen wachsweißen Formulierungen waren Kanada und Japan bereit, diese Einigung mitzutragen. Es bleibt abzuwarten, wieweit im Rahmen der Verhandlungen diese beiden ›Bremsstaaten‹ inhaltlich Zugeständnisse machen.

Mit einem ABS-Regime wäre die dritte Säule des Übereinkommens – die gleichberechtigte Beteiligung am Nutzen der biologischen Vielfalt – umgesetzt, die die Entwicklungsländer seit Verabschiedung des CBD fordern. Damit könnten die Herkunftsländer biologischer Ressourcen endlich gegen ›Biopiraterie‹ vorgehen. Aller-

dings müssen sich hierfür nicht nur Japan und Kanada bewegen, sondern auch die Wirtschafts- und Justizministerien der EU, die bisher Änderungen am Patentrecht kategorisch ablehnen. Für eine effektive Regelung zum Schutz vor ›Biopiraterie‹ dürfte es aber kaum zu umgehen sein, dass Patente verweigert werden, wenn der Antragsteller nicht bereit ist, die Herkunft eventuell verwendeter biologischer Ressourcen offenzulegen.

Biokraftstoffe

Hoch umstritten war die Beschlussfassung zu Biokraftstoffen. Insbesondere die EU wollte einen COP-Beschluss, mit dem ein Prozess zur Definition von Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe initiiert werden sollte. Brasilien lehnte dies dezidiert ab, weil das Land darin Versuche der Marktabschottung sah. Das andere Extrem stellen Versuche diverser arabischer Staaten der Organisation Erdöl exportierender Länder (OPEC) dar, diese Nachhaltigkeitskriterien in nachgerade absurde Höhen zu treiben – aus durchsichtigen Motiven.

Schließlich wurde Einigkeit darüber erzielt, dass Produktion und Nutzung von Biokraftstoffen nachhaltig erfolgen sollte. Die Vertragsstaaten werden aufgefordert, dafür entsprechende politische Rahmenbedingungen zu schaffen. Hierzu konnte ein konkreter Prozess bis zur COP-10 vereinbart werden. In diesem Prozess soll es darum gehen, die Auswirkungen der Biokraftstoffe auf die biologische Vielfalt zu dokumentieren und in regionalen Workshops Vorschläge zu entwickeln, wie das Thema Biokraftstoffe und der Zusammenhang zur biologischen Vielfalt im Rahmen des CBD weiter behandelt werden können. Die Ergebnisse sollen zunächst im wissenschaftlichen Untergremium SBSTTA beraten werden. Dieses soll dann eine Beschlussempfehlung für die COP-10 erarbeiten.

Bewertung

Die Bonner CBD-Konferenz wurde entgegen den Erwartungen vieler ein relativer Erfolg, weil führende Akteure – namentlich die EU und Brasilien – bereit waren, statt einem Stellungskrieg um Halbsätze einen Kompromiss über eine politische Agenda zu schließen. Diesem Kompromiss konnten sich letztlich auch Japan und Kanada nicht mehr entziehen, deren Agenda eigentlich nur darin bestand, so wenig wie möglich überhaupt zu beschließen.

Brasilien hatte eine ambitionierte Verhandlungsagenda für ABS, die deutsche Präsidentschaft und die EU bei den Schutzgebieten. Damit hatten beide Seiten ein Interesse an einer Einigung. Bereits im Vorfeld war dabei zu beobachten gewesen, dass ein strategischer Kompromiss zwischen diesen beiden Akteuren dadurch ungewiss erschwert wurde, dass die verhandelnden Ministerien unterschiedliche Kompetenzen hatten. Auf brasilianischer Seite verhandelt das Außenministerium und verknüpfte für sein Verhandlungsmandat die CBD-Themen mit weit darüber hinausreichenden Fragen wie etwa Änderungen am TRIPS-Abkommen der WTO über geistige Eigentumsrechte. Aus Sicht Brasiliens ist das eine folgerichtige Politik, denn zu einem wirksamen ABS-Protokoll gehört die Verweigerung von Patenten bei einer Nichtoffenlegung der Herkunft biologischer Ressourcen. Dafür aber müssen das TRIPS-Abkommen und die nationalen Patentrechte geändert werden.

Während in Brasilien das Außenministerium praktisch alle internationalen Verhandlungen, von der CBD bis zur WTO, federführend verhandelt, ist dies in der EU grundlegend anders. Das deutsche Umweltministerium beispielsweise hat nicht nur keinerlei Kompetenzen, über WTO-Verträge zu verhandeln, sondern in diesen Fragen auch keinerlei Verhandlungsmacht gegenüber dem in Deutschland für die WTO zuständigen Wirtschaftsministerium. Dieses wiederum kann darauf verweisen, dass es zwar für die WTO zuständig ist, aber der EU-Handelskommissar für die EU verhandelt, weil Handelspolitik in der Kompetenz der Gemeinschaft liegt. Aber welches Interesse soll der EU-Handelskommissar haben, beim Patentrecht Zugeständnisse zu machen, um bei einem für sein Ressort nicht relevanten Übereinkommen über die biologische Vielfalt brasilianische Zugeständnisse zu bekommen? Brasiliens Außenministerium hatte daher im Grunde in der EU keinen äquivalenten Ansprechpartner für sein Verhandlungsangebot, wirksamen Artenschutz gegen wirksames ABS-Regime.

Es wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es der EU gelingt, ihre zersplitterten Kompetenzen soweit zu einer integrierten Politik zusammenzubringen, dass es bis Nagoya 2010 zu einer Einigung bei ABS kommt und damit die CBD tatsächlich die Rolle erfüllen kann, die ihr in Rio zuge-

dacht worden war. Wenn sich die EU und die Entwicklungsländer auf ein politisches Paket zu Schutzgebieten und ABS einigen können, werden weder Kanada noch Japan (als Gastgeber der COP-10) dies blockieren können. Dass es in Bonn gelang, zumindest den Zeitplan dafür zu beschließen, muss angesichts vieler voreiliger Abgesänge auf das angebliche ›Scheitern des CBD‹ durchaus als Erfolg gewertet werden.

Cartagena-Protokoll

Unmittelbar vor Beginn der COP-9 fand in Bonn das vierte Treffen der Vertragsstaaten des Protokolls von Cartagena über die biologische Sicherheit statt (Meeting of the Parties, MOP-4), das im Rahmen der CBD ausgehandelt wurde. Verhandlungsgegenstand waren die letzten offenen Fragen für die Umsetzung des Protokolls, nämlich die in Art. 27 vorgesehenen Regeln für Haftungs- und Entschädigungsfragen (liability and redress). Die Positionen der Staaten hierzu waren schon immer extrem gegensätzlich, viele Industriestaaten (etwa Japan) lehnen solche Regeln grundsätzlich ab, während die meisten Entwicklungsländer auf verbindlichen Haftungs- und Entschädigungsregeln beharren. Es bedurfte enormer Verhandlungskünste und Anstrengungen der beiden Ko-Vorsitzenden und einer neuen Staatengruppe der ›Like-minded Friends‹, um schließlich einen Beschluss herbeizuführen, dass nun über einen solchen bindenden Regelkatalog verhandelt wird. Was dort substantiell enthalten sein wird, entscheidet sich bei der MOP-5. Bis dahin gilt »nothing is agreed until everything is agreed«. Angesichts der geradezu diametral entgegengesetzten Ausgangspositionen der Vertragsstaaten kann dieses Ergebnis durchaus als Fortschritt gewertet werden.

Berichte:

CWÜ: Report of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity on the Work of its Ninth Meeting, UN Doc. UNEP/CBD/COP/9/29 v. 20.6.2008, <http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-09/official/cop-09-29-en.pdf>

Cartagena-Protokoll: Report of the Fourth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity Serving as the Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety, UN Doc. UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/18 v. 25.6.2008, <http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/mop-04/official/mop-04-18-en.pdf>