Umwelt

Übereinkommen über die biologische Vielfalt | 10. Vertragsstaatenkonferenz 2010 Cartagena-Protokoll | 5. Vertragsstaatenkonferenz 2010

- **Strategischer Plan 2011–2020 und Nagoya-Protokoll über Biopiraterie verabschiedet**
- **Einigung auf Finanzierungsstrategie**

Jürgen Maier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und das Cartagena-Protokoll, VN, 4/2008, S. 178ff., fort.)

Die 10. Vertragsstaatenkonferenz (COP-10) des **Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD)** fand vom 18. bis 29. Oktober in Nagoya, Japan, statt. Mit 47 Beschlüssen (decisions), 94 Dokumenten und 20 ›notifications‹ war sie recht produktiv, politisch war sie jedoch weitaus erfolgreicher als diese Zahlen suggerieren. Mit der Einigung auf das praktisch seit Inkrafttreten der Konvention umstrittene so genannte ABS-Protokoll hat die Vertragsstaatenkonferenz eine ›Jetzt-oder-Nie‹-Situation erfolgreich bestanden. Für den Fall des Scheiterns hatten viele das Übereinkommen bereits auf dem Weg in die Bedeutungslosigkeit gesehen.

Kernstück der Verhandlungen – und Messlatte für Erfolg oder Scheitern in Nagoya – waren letztlich drei Beschlüsse, die nur im Paket verabschiedet werden konnten. Für die EU, in der die Umweltministerien federführend verhandelten, war ein strategischer Plan mit ambitionierten Schutzzielen das Hauptziel der Verhandlungen. Die Wortführer der Entwicklungsländer machten hingegen klar, dass sie dem nur zustimmen würden, wenn es auch Fortschritte in den Fragen des Zugangs und gerechten Vorteilsausgleichs, also beim Vorgehen gegen die Biopiraterie durch ein völkerrechtlich verbindliches so genanntes ABS-Protokoll geben und die benötigte Finanzierung für weitreichende Schutzmaßnahmen zur Verfügung gestellt würde.

Der professionellen Verhandlungsführung des Konferenzpräsidenten, des japanischen Umweltministers Ryu Matsumoto war es maßgeblich zu verdanken, dass dieser Interessenausgleich gelang. Die von der Konferenzpräsidentschaft vorgelegten Texte glichen die gegensätzlichen Interessen so fein aus, dass sie allenthalben nur positives Echo ernteten. Auch das dramaturgisch ansprechende Finale leitete Matsumoto souverän: Weil die EU der G-77 durchaus zutraute, das in der Tagesordnung zuerst stehende ABS-Protokoll beschließen zu lassen und dann direkt danach den Kompromiss zum Strategischen Plan und seiner Finanzierung zu blockieren, bestand sie darauf, dass diese drei Komponenten auch formell gemeinsam in einer Abstimmung angenommen werden.

Das Ergebnis ist ein Paket bestehend aus dem **Strategischen Plan** (The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets), einer **Finanzierungsstrategie** für die Schutzziele dieses Planes (Strategy for Resource Mobilization in Support of the Achievement of the Convention's Three Objectives) sowie dem **ABS-Protokoll** (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization).

Strategischer Plan

Nachdem das im Jahr 2002 bei der 6. Vertragsstaatenkonferenz beschlossene Ziel, bis zum Jahr 2010 die Verlustrate der Artenvielfalt deutlich zu drosseln, weit verfehlt wurde, musste in Nagoya ein Nachfolgebeschluss gefasst werden. Mangels Einwirkungsmöglichkeiten auf die Ursachen des Verlustes war dies eine schwierige Frage: Weniger ambitionierte Ziele wären dem Problem nicht angemessen, aber einfach 2010 durch 2020 zu ersetzen und so tun als könnte man es eben mit zehn Jahren mehr Zeit schaffen, wäre auch kein ernsthafter Umgang mit dem Problem gewesen. Der in Nagoya verabschiedete Strategische Plan mit seinen 20 Unterzielen (den so genannten Aichi-Zielen) für 2020 ist insgesamt weniger ambitioniert ausgefallen als von vielen (Ländern und nichtstaatlichen Organisationen) gefordert. Aber er kann jetzt als Arbeitsgrundlage für die kommenden Jahre dienen. Neben einer Vision für das Jahr 2050 beinhaltet der Strategische Plan unter dem Titel ›Living in Harmony with Nature‹ eine Vision für das Jahr 2020 (die in den Diskussionen vorher immer als Post-2010-Ziel gehandelt wurde). Die Verlustrate der natürlichen Lebensräume (einschließlich der Wälder) soll bis 2020 halbiert (Unterziel 5) und, wenn möglich, gegen Null gebracht werden. Ferner soll bis 2020 die Überfischung der Meere beendet und die Fischerei nachhaltig geworden sein (Unterziel 6). Um diese Ziele zu erreichen, wird vorgeschlagen, Biodiversitätswerte in die nationalen volkswirtschaftlichen Bilanzen einzubeziehen, die umweltschädlichen Subventionen bis 2020 abzubauen sowie die Schutzgebiete auszuweiten, mit denen 17 Prozent der Landfläche und zehn Prozent der Meeresgebiete geschützt werden sollen. Diese Zahlenwerte waren bis zum Schluss heftig umstritten und sind vor allem wegen des Widerstands Chinas nicht höher ausgefallen (Unterziel 11). Auch die längst überfällige Integration des Biodiversitätsschutzes in alle Politikfelder und Wirtschaftsbereiche wurde vereinbart (Unterziel 2) ebenso wie Maßnahmen zur Senkung des globalen ökologischen Fußabdrucks (Unterziel 4).

Ähnliches war allerdings schon für 2010 geplant gewesen, und man ist damit kläglich gescheitert. Über die Ursachen dieses Scheiterns wurde jedoch in Nagoya nicht nachgedacht. Ausschlaggebend wird sein, dass die Umweltministerien nicht nur der EU nun als Konsequenz sich mit den starken ›Übernutzungs-Lobbies‹ etwa in der Land-, Holz- und Fischereiwirtschaft anlegen. Sonst wird das neue 2020-Ziel ähnlich weit verfehlt wie das 2010-Ziel. Letztlich war Nagoya ein Kompromiss zwischen der politischen und der biologischen Wirklichkeit: Sollten die 20 vereinbarten Ziele bis 2020 tatsächlich erfüllt werden, wäre dies ein großer Schritt hin zur Bewahrung der biologischen Vielfalt. Dem rasanten Artensterben wäre dadurch aber noch nicht Einhalt geboten, sondern nur um die Hälfte verlangsamt. Dafür hätte es noch ambitionierterer Ziele bedurft, doch deren politische Mehrheitsfähigkeit ist derzeit kaum vorstellbar.

Finanzierungsstrategie

Vor allem ist die Umsetzung dieser Ziele auch eine Finanzfrage. Bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2012 in Indien sollen nun mithilfe eines konkreten Fahrplans der Bedarf und die bereits vorhandenen Ressourcen zum Schutz

der biologischen Vielfalt ermittelt werden. Es wurden 15 Indikatoren beschlossen, mit deren Hilfe evaluiert werden soll, ob die Strategie zur Mobilisierung neuer Finanzmittel tatsächlich funktioniert. Zu den Indikatoren gehört unter anderem der Anteil umweltschädlicher Subventionen, der umgewidmet und dann für den Erhalt der Biodiversität verwendet werden kann.

Auf dieser Grundlage soll dann in zwei Jahren über die erforderlichen Finanzmittel entschieden werden. Somit blieb die Frage offen, wie viel Geld benötigt wird, um die in Nagoya vereinbarten Ziele bis 2020 umzusetzen. Forderungen in Höhe von mindestens 30 Milliarden bis zu 300 Milliarden Euro pro Jahr waren zu hören. Mit Verabschiedung des Fahrplans konnten die Industrieländer nun erst einmal einen Aufschub für konkrete Zusagen erwirken. Für die nächste Konferenz wird diese Frage dann allerdings der Lackmustest. Immerhin: der Versuch, anhand von Kriterien eine halbwegs objektive Finanzbedarfsschätzung vorzunehmen, ist ein Novum in der Geschichte der CBD.

Das Dokument zu den innovativen Finanzmechanismen war eines der wenigen Dokumente, die nicht angenommen wurden. Die Vorstellung, den Großteil der beschlossenen Ziele aus den öffentlichen Haushalten der Industrieländer zu finanzieren, ist ähnlich realitätsfern wie die Vorstellung, man könne die Millenniums-Entwicklungsziele oder die in der Diskussion befindlichen Milliardensummen für die Finanzierung des Klimaschutzes aus öffentlichen Haushalten bestreiten. Viele der diskutierten innovativen Finanzmechanismen sind daher marktbasiert, und damit verschwimmt die Grenze zwischen dem traditionellen ›Norden‹ und ›Süden‹ – der Fluggast muss dann zahlen, egal woher er kommt, um nur ein Beispiel zu nennen. Damit würden die aufstrebenden Konsumentenklassen der Schwellenländer an den Kosten beteiligt, was sie aber bisher vehement ablehnen. Auch ein ›Green Development Mechanism‹, angelehnt an den zunehmend in die Kritik geratenden ›Clean Development Mechanism‹ der Klimarahmenkonvention, wurde daher einstweilen nicht beschlossen. Damit würde Verursachern von Zerstörung der Artenvielfalt die Möglichkeit eröffnet, sich mit Finanzbeiträgen zum Schutz der Biodiversität an anderer Stelle quasi freizukaufen.

ABS-Protokoll

Nach fast 20-jährigem Bestehen der CBD ist nun endlich mit der Verabschiedung des ABS-Protokolls (Nagoya-Protokoll) dem dritten Ziel der Konvention, dem Zugang und gerechten Vorteilsausgleich, Rechnung getragen worden. Der so genannten Biopiraterie kann nun ein Riegel vorgeschoben werden: Künftig müssen Länder mit großer biologischer Vielfalt und ihre Bevölkerung an den Gewinnen der Pharma-, Chemie- und Medizinunternehmen aus der Nutzung natürlicher Ressourcen beteiligt werden, wenn neue Produkte auf der Grundlage dieser biologischen Ressourcen auf den Markt kommen.

Jahrelang waren die Gräben zwischen Herkunftsländern und Nutzerländern kaum zu überbrücken gewesen. Eine Einigung war letztlich nur möglich, weil einige kritische Punkte so vage formuliert wurden, dass ein breiter Spielraum für Interpretation entstanden ist. So wird zum Beispiel nicht genau festgelegt, wie und durch wen die Einhaltung der Vereinbarungen in den Nutzerländern überprüft werden soll: Patentämter, Gewerbeaufsichtsämter, Pharma-Zulassungsstellen sind nur einige der denkbaren Optionen. Von der Wirksamkeit dieser Überprüfung hängt ab, ob mit dem Protokoll überhaupt Wirkung erzielt werden kann und Regelverletzungen aufgedeckt werden können. Auch eine rückwirkende Anwendung des Protokolls wurde ausgeschlossen, bereits heute eingesetzte natürliche Ressourcen werden nicht entschädigt. Der Kompromiss ist, dass aber jede neue Nutzung aus diesen Ressourcen unter das Protokoll fällt und ein gerechter Vorteilsausgleich stattfinden muss. Ein Fonds wurde für all jene Fälle eingerichtet, die sich nicht mehr zuordnen lassen. Von zahlreichen Definitionsstreitigkeiten kann man bereits heute ausgehen.

Während im Zuständigkeitsbereich des Nagoya-Protokolls deutliche Zugeständnisse auf Seiten der Industrieländer gemacht wurden, besteht die Gefahr, dass seine Umsetzung in den Industriestaaten zunächst nur äußerst lückenhaft anlaufen wird. Tragbare Kompromisse wurden erzielt beim Thema Zugang zu Pathogenen (Entwicklung von Impfstoffen bei Ausbruch von Seuchen).

Bei den Verhandlungen über das Nagoya-Protokoll drohte Deutschland – und damit die EU – anfänglich durch grundsätzliche Einwände aus dem Gesundheitsministerium in die Rolle des Blockierers zu geraten, doch kurz vor dem abschließenden Minister-Segment setzte sich auch in der Bundesregierung das Interesse an einer fairen Einigung mit den Entwicklungsländern gegenüber den Lobbyinteressen der heimischen Pharmaindustrie durch.

Wichtig ist nun, dass Deutschland möglichst bald ratifiziert. Das Protokoll tritt in Kraft, wenn 50 Staaten es ratifiziert haben. Ab Februar 2011 liegt es in New York zur Unterschrift aus. Welche praktischen Auswirkungen das Nagoya-Protokoll haben wird und welche realen Finanzströme durch seine Umsetzung generiert werden, bleibt abzuwarten.

Cartagena-Protokoll

Vom 10. bis 15. Oktober 2010 fand in Nagoya auch die 5. Vertragsstaatenkonferenz des **Cartagena-Protokolls über die biologische Sicherheit** statt, einem Zusatzprotokoll der CBD zur Regelung des Umgangs mit gentechnisch modifizierten Organismen. Auch dieses Protokoll war im Jahr 1999 erst nach hartem Ringen zustande gekommen, bewegt sich aber mittlerweile in ruhigerem Fahrwasser. Eine konstruktive Arbeitsatmosphäre, statt der gewohnten ideologisch geprägten Kontroversen charakterisierte diese Konferenz, und vor diesem Hintergrund wurde neben 16 weiteren Beschlüssen auch das ›Kuala Lumpur-Nagoya Supplementary Protocol on Liability and Redress‹ beschlossen. Damit wurde die letzte Lücke für die Umsetzung des Cartagena-Protokolls geschlossen, auch wenn bei diesem Zusatzprotokoll zur Regelung von haftungs- und Entschädigungsfragen so manche Frage in schwammigen, interpretierbaren Grauzonen verblieb und damit letztlich auf die konkrete Urteilsfindung in der künftig auftretenden Anwendung vertagt wurde.

Dokumente: Report of the Tenth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Nagoya, Japan, 18–29 October 2010, Doc. UNEP/CBD/COP/10/27 v. 19.12.2010; weitere Informationen über: http://www.cbd.int/cop10/ Fifth Meeting of the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety, Nagoya, Japan, 11–15 October 2010, Decisions: http://www.cbd.int/decisions/mop/?m=mop-05