

Trotz Austausch und Annäherung in Genf: Wenig konkreter Fortschritt in Beschlussvorlagen für CBD COP-15

Ein Sonderbeitrag von Yves Zinngrebe und Axel Paulsch
Erscheinungsdatum: 07. April 2022

Genf ist vorbei und es war sehr anstrengend. Es gab diesmal wenig von dem, was wir von früheren CBD-Treffen kennen: Side-Events, abendliche Empfänge, informeller Austausch und Netzwerken. Wir konnten uns zwar mit anderen Beobachter-Organisationen beraten, wie z.B. während unseres [Side Events](#) zu nationaler Umsetzung und Planung. Die Verhandler/innen der Mitgliedsstaaten aber saßen oft bis nach Mitternacht zusammen, wälzten Textbrocken und waren deshalb schwer zu erreichen. Und obwohl das absolute Scheitern eines neuen globalen Zielrahmens – was einem zweiten „Kopenhagen der Biodiversität“ gleichkommen würde – vorerst abgewendet scheint, sind die Verhandlungsergebnisse doch wenig konkret. Einige Themen, wie beispielsweise internationale Hochseeschutzgebiete, konnten kaum behandelt werden. Im Folgenden fokussieren wir auf Entwicklungen bei vier zentralen Verhandlungsinhalten. Dies sind: 1. die strategischen Ziele des zukünftigen „Global Biodiversity Framework“ (GBF), 2. der Umgang mit Digital Sequence Information (DSI), 3. das ewig leidige, aber doch zentrale Thema der Finanzierung sowie 4. Vorgaben zur Planung und Evaluierung.



Genfer See. Bild: Devam Jhabak on Unsplash

1. Das Global Biodiversity Framework (GBF): Wer will noch mal? Wer hat noch nicht?

Man kam sich ein bisschen wie beim Rummel vor, als der First Draft des GBFs offiziell für die Verhandlungen geöffnet wurde: Gefühlt fand sich immer noch ein weiteres Land, welches zusätzlichen Text oder auch Zweifel gegenüber Formulierungen einbringen wollte. Das Resultat ist eine Ansammlung von langen Textfragmenten,

die mit wenigen Ausnahmen in Klammern stehen – also von mindestens einem Land in Frage gestellt werden. Für die Verfechter eines ehrgeizigen Zielsystems heißt das als gute Nachricht: alle nötigen Textstellen für ambitionierte Ziele sind noch drin. Gleichzeitig ist aber immer noch sehr ungewiss, welche Textelemente es dann in die finale Version schaffen werden. Einige Bedenken von Verhandlungspartnern lassen sich sicherlich durch weitere Gesprächszeit ausräu-

men, in der Vertrauen geschaffen und Text entsprechend der Bedenken angepasst werden kann. Einige zentrale Baustellen lassen sich jedoch auf schlicht unterschiedliche Sichtweisen und allgemeine Konflikte zurückführen. Für uns gibt es unter anderem folgende zentrale Verhandlungspunkte:

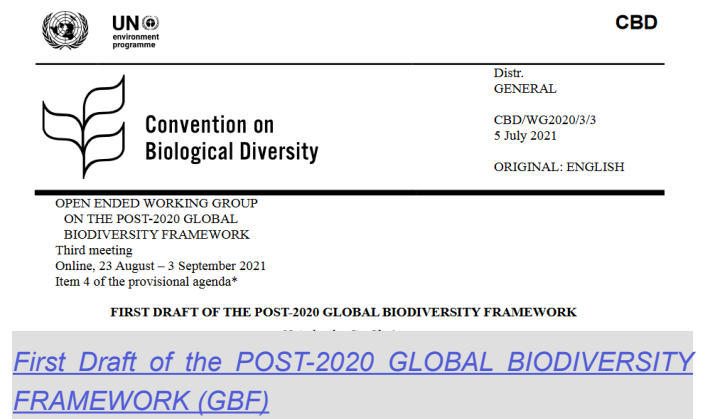
Allgemeine Ambition in "Mission" und „Goals“

Die übergeordneten Goals entsprechen den drei grundlegenden Zielen der Konvention: Schutz (Goal A), nachhaltige Nutzung (Goal B), gerechter Zugang und Verteilung der Werte von genetischer Vielfalt (Goal C), sowie die Bereitstellung der Finanzmittel, um das zu erreichen (Goal D). Nichtsdestotrotz wird weiter diskutiert, ob die Biodiversität „jetzt“, bis 2030 oder bis 2050 positive Trends aufweisen soll, ob 20% der Spezies nicht mehr bedroht sein sollen, und ob diese Trends überall gleich oder insgesamt auftreten sollen. Sind dafür „dringende“, „ambitionierte“ oder gar „transformative“ Maßnahmen notwendig? Sollen Ökosysteme in ihrer Resilienz, ihrer Integrität, ihrer Konnektivität oder in ihrer Fähigkeit gestärkt werden, Ökosystemleistungen bzw. „Nature's contributions to peoples“ zu erbringen? Man kann auf der einen Seite anzweifeln, in wie weit die genaue Formulierung sich hinterher auf die Gestaltung der Maßnahmen auswirken wird. Gleichzeitig darf nicht unterschätzt werden, dass diese Zielstellungen mindestens für die nächste Dekade eine global-legitimierte Referenz für Definitionen und Zielstellungen im Umgang mit der Biodiversität darstellen werden.

Mainstreaming

Nachdem Mainstreaming – also die Forderung, dass Biodiversität in allen Bereichen berücksichtigt werden soll – bereits als übergeordnete Zielstellung der COP13 in Cancun, Mexiko, ausgegeben wurde, können sich die Verhandlungspartner nicht wirklich zu klaren Zielstellungen dazu durchringen. Bei Querschnittszielen wie zur integrierten Planung (Ziel 1 im aktuellen Entwurf), zur Integration von Biodiversität in alle Politikbereiche (Ziel 14) oder zu schädlichen Anreizen („harmful subsidies“, Ziel 18) wird insgesamt in Frage gestellt, ob wirklich alle Politikbereiche betroffen sein sollen oder eben nur manche. Bei den schädlichen Anreizen wird zum Beispiel diskutiert, ob alle Subventionen oder nur ein

„substanzieller Anteil progressiv“ reduziert werden soll, ob vielleicht nur „most subsidies“ reduziert werden sollen, ob nur direkte oder auch indirekte oder ob sich nur generell zu einer Reformbereitschaft bekannt werden soll. Bei all der Komplexität, die Mainstreaming ohnehin schon mit sich bringt, wird eine vage Formulierung sowohl politische Durchsetzbarkeit im nationalen Kontext als auch eine systematische Überprüfbarkeit fast unmöglich machen.



Umgang mit direkten Treibern und Ressourcennutzung

Eine Reihe von Zielen beschäftigt sich mit dem direkten Umgang mit Ökosystemen, wie Ziel 4 zum Management von bedrohten Spezies, Ziel 5 zu wilden Arten, Ziel 9 zum Management von Landschaften und Seegebieten, Ziel 10 zu Land-, Forstwirtschaft und Fischerei, Ziel 11 zum Erhalt regulierender Ökosystemleistungen und Ziel 12 zum der Schutz der Biodiversität in urbanen und eng bevölkerten Gebieten. Bei den vielen neu hinzugekommenen Klammern und Formulierungen ist es schwierig zu erkennen, was hier tatsächlich geschehen soll. Stattdessen droht bei diesen Themen, dass im GBF lediglich ein „nachhaltiger Umgang“ verankert wird. Tatsächliche Ziele würden dann womöglich nur in den zu erreichenden Meilensteinen oder den Indikatoren abzulesen sein, wobei einige Länder das Konzept von Meilensteinen grundsätzlich ablehnen. Die EU versucht, den worst case zu verhindern, nämlich unkonkrete Ziele und KEINE Meilensteine. Ein solches Ergebnis würde weder Lerneffekte aus den Aichi-Zielen der letzten Dekade, noch ein deutliches Ambitionsniveau reflektieren.

Konkrete Zielstellungen für indirekte Treiber

Ebenso sind sich die Staaten uneins, was bei indirekten Treibern, wie Business und Finanzen (Ziel 14), Konsum (Ziel 15), oder dem Umgang mit Biotechnologie (Ziel 16) tatsächlich erreicht werden soll. Da hier nicht einmal klar ist, wie diese indirekten Treiber zu ihrer Biodiversitätswirkung und entsprechenden Risiken ins Verhältnis gesetzt werden sollen, wird es noch viel schwerer sein, klare Verantwortlichkeiten abzuleiten. In entsprechenden Ziel-Formulierungen finden sich daher im aktuellen Entwurf häufig stark interpretierbare Begriffe wie „nachhaltig“, „verantwortungsvoll“ oder „unter Berücksichtigung von Risiken“. Nach wie vor stehen hier – verglichen mit den Aichi-Zielen – neue Ansätze zur Diskussion, wie Lebensmittelverschwendung zu reduzieren, Ernährung anzusprechen, legale Verantwortung für Biodiversitätsfolgen von Unternehmen zu etablieren oder WTO-Richtlinien entsprechend der Biodiversitätswirkung anzupassen. Es bleibt aber abzuwarten, ob es für diese ausreichend Unterstützung gibt oder ob auch hier letztlich kurze, glatte und eben damit auch nichtssagende Formulierungen gewählt werden.

Zusätzlich zu diesen inhaltlich strittigen Punkten bleibt weiter unklar, wie das Zielsystem durch ein zusätzliches Monitoringsystem komplementiert werden soll. Bislang werden Indikatoren und Meilensteine noch unabhängig von dem Zielsystem diskutiert. Aufgrund der großen Unsicherheiten in beiden Systemen (GBF und Monitoring) ist es schwer, diese auf einander abzustimmen. Genau das wäre aber eine Voraussetzung, um die Evaluierbarkeit sicherzustellen (siehe auch 4.).

Die Schweizer Kollegin Dr. Cornelia Krug der Universität Zürich befindet:

„In den Verhandlungen in Genf wurden vor allem die „roten Linien“ der einzelnen Parteien sichtbar, bis zu einem soliden Biodiversitätsrahmenwerk ist es noch ein weiter Weg. Die von vielen Seiten propagierte Vereinfachung der Biodiversitätsziele ist nicht zielführend, wichtig ist vielmehr ein Rahmenwerk, in dem die Ziele (Goals) und Vorgaben (Action Targets) klar messbar sind, und zusammen mit den Indikatoren (Headline Indicators) aufeinander abgestimmt sind. Auf dem Weg nach Nairobi und bis zur COP15

gibt es noch viel zu tun, um tatsächlich das ambitionierte Rahmenwerk zu erhalten, dass nötig ist, um den Biodiversitätsverlust zu stoppen, und Biodiversität wiederherzustellen.“

2. Digital Sequence Information (DSI) und die Regulierung genetischen Eigentums

Wie zu erwarten, war DSI ein sehr schwieriges Thema. Mehrere Staaten, vor allem afrikanische, haben erneut betont, ihre Zustimmung zu einem Global Biodiversity Framework (GBF) von einer akzeptablen Lösung für den Vorteilsausgleich aus der Nutzung digitaler Sequenzinformationen abhängig zu machen. Nachdem in zwei Sitzungen der Kontaktgruppe keine wesentlichen Fortschritte erreicht wurden, bildete man eine kleinere Gruppe, eine sog. „Friends of the Co-Leads“. Diese konnte nach langem Ringen tief in der Nacht vor dem letzten Verhandlungstag mit einem klammerlosen Text aufwarten konnte, der immerhin Kriterien auflistet, die eine Lösung erfüllen muss und der den Arbeitsauftrag für die weitere Arbeit der Beratergruppe bis zum nächsten Treffen der Open-Ended Working Group (OEWG) bildet. Formal musste dieser Text erst wieder der Kontaktgruppe und dann dem Plenum vorgestellt werden. Der Vorsitzende bat um direkte Annahme dieses Kompromisstextes ohne erneute Debatte. Dies gelang allerdings nicht, da einige wenige Staaten, die nicht an der Friends-Diskussion teilgenommen hatten, entscheidende Passagen wieder klammern wollten. Erst nach einstündiger Sitzungsunterbrechung und informellen Diskussionen konnte durch den Zusatz, dass diese Liste der Kriterien nicht abschließend und verbindlich sei, die Blockade vermieden werden. Zu diesen Kriterien gehört nun, dass die Lösung für DSI u.a. effizient und praktisch umsetzbar sein muss, mehr Vorteile als Kosten generieren soll, Forschung und Innovation nicht ausbremsen soll, offenen Zugang zu Daten nicht behindern, Rechtssicherheit für Bereitsteller und Nutzer von DSI liefern soll und die Rechte indigener Völker achtet. Ein ebenfalls umstrittener Absatz besagt jetzt, dass die monetären und nicht-monetären Vorteile vor allem für Schutz und nachhaltige Nutzung der Biodiversität eingesetzt werden sollen. Umstritten ist das deshalb, weil einige Bereitsteller argumentieren, dass sie mit den ihnen zustehenden Einnahmen tun können, was sie wollen und sich nicht vorschreiben lassen wollen, wozu sie diese Geldern

verwenden dürfen.

Die Aufgabe ist jetzt, zu all diesen Kriterien eine Lösung zu erarbeiten, die die verschiedenen Interessenlagen berücksichtigt und von allen Seiten als fair angenommen werden kann. Es wird eine der großen Herausforderungen an die eilig eingeschobene OEWG 4 im Juni in Nairobi sein, hier Fortschritte zu erzielen.

Der DSI-Experte Prof. Dr. Jörg Overmann des Leibniz-Instituts der Deutsche Sammlung von Mikroorganismen und Zellkulturen hält fest:

„Digitale Sequenzinformation kennt keine nationalen Grenzen und wird nur durch den ungehinderten, weltweiten Vergleich überhaupt erst lesbar und nutzbar. Dann aber eröffnen sich gerade für Entwicklungsländer ganz neue Optionen für den Biodiversitätsschutz, die Pandemiebekämpfung, eine nachhaltige Landwirtschaft und die Bioökonomie. Dennoch blockierten in Genf einige Länder vehement alle Vorschläge für ein offenes DSI-System mit multilateralem Vorteilsausgleich. Bis zu einer funktionierenden und praktikablen Lösung ist es wohl noch ein weiter Weg.“

3. Finanzierungsmechanismus / Mobilisierung von Ressourcen

Wie schon vorher dargelegt, bleiben die Finanzierung der Umsetzung und der dafür notwendige Transfer von Finanzmitteln aus Geber- in Empfängerstaaten Voraussetzungen für das Gelingen der Verhandlungen. Trotz einer zusätzlich anberaumten vierten Sitzung der Kontaktgruppe zu Finanzierungsmechanismen konnte in Bezug auf die Hauptstreitpunkte keine Einigung erzielt werden. Im Abschlussplenum hat eine bisher nie so benannte Gruppe „Gleichgesinnter Staaten für Biodiversität und Entwicklung“ gefordert, einen neuen globalen Biodiversitätsfond einzurichten, der zunächst mit 100 Milliarden Dollar jährlich zu bestücken und dann bis 2030 schrittweise auf 700 Milliarden jährlich aufzustocken sei. Bereits zugesagte Summen (wie z.B. aus der deutschen IKI-Finanzierung) seien da aber nicht mitzurechnen, es müssten zusätzliche Zusagen gemacht werden. Diese Forderung wurde explizit an die entwickelten Länder gerichtet. Deren Ansinnen wiederum, dass eine Finanzierung aus allen Ländern kommen muss, also auch

Entwicklungsländer in ihrem jeweiligen Haushalt Mittel zur Umsetzung des GBF vorsehen und sich nicht alleine auf Finanzierung von außen verlassen, wurde ebenfalls nicht angenommen. Es herrscht auch in der Frage weiter Uneinigkeit, ob es wirklich einen neuen Fond braucht oder die Globale Environment Facility (GEF) der einzige Finanzierungsmechanismus für die Umsetzung der CBD bleiben soll. Politisch geht es dabei auch darum, welche Länder eigentlich noch als Entwicklungsländer anzusehen sind und GEF-Förderung erhalten können. Die Liste wurde 2006 zum letzten Mal überarbeitet und darin sind Länder wie z.B. China und Brasilien noch als Entwicklungsländer geführt. Kein Wunder, dass diese sich gegen eine Überarbeitung der Liste aussprechen. Allerdings müsste auch ein neuer Fond seine Auszahlungskriterien und Maßnahmen zur Erfolgskontrolle haben, ganz egal, wie hoch er bestückt würde.

In Genf wurde das Thema unter dem Subsidiary Body on Implementation (SBI) verhandelt, obwohl es natürlich einen ganz wesentlichen Baustein des GBFs darstellt. Da sich SBI vor COP15 formal nicht noch einmal treffen kann, die OEWG sich aber erneut treffen wird, werden die Finanzverhandlungen nun unter der OEWG weitergeführt werden.

Dr. Marcel Kok von der „Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL)“ merkt dazu an:

„Die Finanzierung der Biodiversitätslücke ist natürlich eine der größten Herausforderungen. Viele Länder werden ihre Unterstützung für die GBF von einer angemessenen Finanzierung abhängig machen. Ein aus dem UNFCCC-Kontext resultierender Mangel an Vertrauen in dieser Frage könnte sich auf die CBD-Verhandlungen auswirken.“

4. Vorgaben zur Planung und Evaluierung

Und zuletzt gibt es noch die Frage, wie stark die Weichen dafür gestellt werden, dass das GBF auch umgesetzt wird. Wie schon während der Verhandlungen abzusehen war, gibt es hier nach wie vor großen Klärungsbedarf. In vorliegenden Verhandlungspapieren (CBD/SBI/3/L.15) verpflichten sich die Mitgliedsstaaten (ohne Klammern) dazu, dass ein Review, wie im Artikel 26

der Convention vorgesehen, durchgeführt wird, und zwar „technisch robust, objektiv, transparent, kollaborativ und konstruktiv.“

Dieser soll Ländern dabei helfen, die Ziele umzusetzen. Es ist aber wohl klar, dass das einmalige Formulieren von Zielen und dann die Bewertung von deren Umsetzung im Jahr 2030 nicht ausreichen werden, sondern dass es auch Zwischenevaluierungen braucht. Dabei ist mittlerweile absehbar, dass es keine zusätzlichen „national contributions“ geben wird, sondern wie bisher auch die Nationalen Biodiversitätsstrategien und -aktionspläne (NBSAP), wie in Artikel 6 der Konvention vorgesehen, sowohl für die nationale Planung als auch als Maßstab für international signalisierte Ambitionen gelten werden. Unklar ist jedoch noch, wie die NBSAPs angefertigt werden – die von dem Sekretariat erarbeiteten Guidelines stehen nach wie vor komplett in Klammern. Auch erklärt diese Leitlinie mehr das „wie“ als das „was“: sie enthalten also mehr Hinweise darauf, wie die Strategien erarbeitet werden sollen als zu den inhaltlichen Elementen. Hintergrund ist wohl, dass den Ländern durch zu viele Vorschriften keine weiteren Beschränkungen auferlegt werden sollen und Flexibilität erhalten bleibt. Trotzdem sollte zumindest klar werden, welche Ziele einen klaren Horizont geben und welche stattdessen (entsprechend der Idee des Ratcheting up) in einem Lernprozess angepasst werden können. Beide Funktionen haben sich in unserer [Studie zu den deutschen Erfahrungen mit der Nationalen Biodiversitätsstrategie](#) als zentral ergeben. Auch bleibt unklar, was man mit den nicht wenigen Vertragsparteien (wie der EU) macht, die bereits eine neue Biodiversitätsstrategie veröffentlicht haben.

Ebenso ungewiss bleibt, welche Informationen zu einem „Global Stocktake“ zu Rate gezogen werden sollen. Der Text dazu steht nach wie vor in Klammern (siehe Sektion zu „Review“). NBSAPs und Nationale Reports sollen dabei eine Rolle spielen, aber auch wissenschaftliche Erhebungen des IPBES, der Global Biodiversity Outlook der CBD, Local Biodiversity Outlooks, subnationale Reviews, freiwillige Peer Reviews zwischen Staaten sowie Evaluierungen mit lokalem und indigenem Wissen. Es bleibt zentral, wie solche Quellen dann für politische Empfehlungen und entsprechende Entscheidungen herangezogen werden und ob sie auf Nachsteue-

rungen der nächsten COP Einfluss haben. Eine grundsätzliche Befürchtung einiger Länder ist wohl, dass sie zu sehr an den Pranger gestellt werden könnten. Auch hier wird es wohl zu einem Verhandlungsendspurt kommen, bei dem Transparenz und Verantwortung mit finanzieller Unterstützung ausgehandelt werden.

Yves Zinngrebe, Fabian Pröbstl, Nina Büttner, Elisabeth Marquard, Nicole Nöske, Malte Timpfe, Luciana Zedda und Axel Paulsch

Strukturelle und inhaltliche Analyse der Nationalen Biodiversitätsstrategie Empfehlungen für ihre Weiterentwicklung



BfN-Skripten 619

2021



UFZ HELMHOLTZ
Centrum für Umweltforschung

Ergebnisse der Studie „Strukturelle und inhaltliche Analyse der Nationalen Biodiversitätsstrategie. Empfehlungen für ihre Weiterentwicklung.“ Bild: BfN

Prof. Dr. Sylvia Karlsson-Vinkhuyzen schlussfolgert zu diesem Aspekt:

„Die Verhandlungen über eine Stärkung der Rechenschaftspflicht bei der Umsetzung der CBD-verliefen langsam und strittig, auch wenn sie wichtig für die weitere Zusammenarbeit sein werden. Die Positionen gingen in zentralen Fragen weit auseinander: bis wann welche NBSAPs vorgelegt werden sollen; ob eine regelmäßige globale Bestandsaufnahme nationaler Verpflichtungen durchgeführt werden soll; inwieweit man sich auf Leitindikatoren stützen soll; ob von den Vertragsparteien bereitgestellte Mittel transparent verlangt werden soll – all das blieb offen. Der SBI einigte sich lediglich darauf, dass Stel-

lungnahmen der Länder eingereicht werden können. Positiv zu vermerken ist, dass man sich auf einen Text geeinigt hat, der die Länder dazu ermutigt, breite Gruppen von nichtstaatlichen Interessenvertretern in die nationale Planung, Umsetzung und Berichterstattung im Zusammenhang mit der CBD-Arbeit einzubeziehen.“

Mehr Informationen über **NeFo**, das Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung, und die „Kommunikationsoffensive Biodiversität 2021“ gibt es unter www.biodiversity.de

Empfohlene Zitierweise

NeFo (2022): *Trotz Austausch und Annäherung in Genf: Wenig konkreter Fortschritt in Beschlussvorlagen für CBD COP-15. Sonderbeitrag im April 2022.*

Online verfügbar:

<https://www.ufz.de/nefo/index.php?de=49302>

