Fünf Vorschläge für effektivere globale Post-2020 Naturschutzziele

Ein Gastbeitrag von Juliette Landry, Julien Rochette, Matthieu Wemaëre (Institut für nachhaltige Entwicklung und internationale Beziehungen - IDDRI)

Erscheinungsdatum: 08. Juni 2022

Original Publikation (EN)
Original Publikation (FR)

Während der Verlust der biologischen Vielfalt überall auf der Welt weiter fortschreitet, verhandeln die Staaten derzeit über neue globale Naturschutzziele, genauer: über das künftige sogenannte globale Biodiversitäts-Rahmenwerk (Global Biodiversity Framework, GBF). Dieses wird auf den aktuellen Biodiversitäts-Strategieplan der Vereinten Nationen (2011-2020) folgen und soll auf der Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD COP15) beschlossen werden, die 2022 in Kunming (China) stattfinden wird. Dieses Rahmenwerk soll die Grundlage für eine bessere internationale Steuerung der Biodiversität schaffen.

Das GBF wird nicht nur neue Ziele und Aktionsvorgaben enthalten, sondern auch Mechanismen, die ihre wirksame Umsetzung gewährleisten sollen. Dies ist besonders notwendig angesichts der erheblichen Lücke zwischen den Ambitionen der Aichi-Ziele für 2011-2020 und den Ergebnissen ihrer Umsetzung, die als unzureichend erachtet werden, um den zunehmenden Verlust der biologischen Vielfalt aufzuhalten.

Einer der Gründe für diese Diskrepanz ist, dass Staaten weder Anreizen noch Zwängen durch den derzeitigen Rahmen unterliegen: es gibt keine Verfahren zur kontinuierlichen Verbesserung, kaum Transparenz- oder Rechenschaftsmechanismen, keine Einhaltungs- oder Sanktionsregelungen und wenig Mittel zur Unterstützung der Umsetzung und zum Aufbau von Kapazitäten.

Auf dem Weg zur CBD COP15 ist die Entwicklung eines neuen Monitorings- und Überprüfungsmechanismus von entscheidender Bedeutung, um der Biodiversitätspolitik Glaubwürdigkeit zu verleihen und sie zu stärken. Vor diesem Hintergrund präsentiert dieser Beitrag fünf Vorschläge zum Monitoring und zur Überprüfung des Post-2020 Biodiversitätsrahmenwerks.

1. Stärkung der NBSAPs als wichtigstes Instrument für die Umsetzung der CBD auf nationaler Ebene

Gemäß Artikel 6 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt sind die Nationalen Biodiversitätsstrategien und Aktionspläne (NBSAPs) die bevorzugten Instrumente zur Umsetzung des Übereinkommens auf nationaler Ebene. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass diese Instrumente oft Bestimmungen enthalten, die kaum messbar und überprüfbar sind. Die NBSAPs sollten dennoch weiterhin eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des GBF spielen. Zur Verbesserung des Systems können drei Möglichkeiten in Betracht gezogen werden.

Anpassung der NBSAPs an den globalen Rahmen

Alle Mitgliedstaaten der CBD sollten verpflichtet werden, künftige NBSAPs an der Vision des GBF auszurichten und nationale Umsetzungsmaßnahmen im Einklang mit den globalen Zielen und Vorgaben für 2030 zu planen. Um eine höhere Vergleichbarkeit zu erreichen, sollten für die Überprüfung der nationalen Zielerreichung auch international vereinbarte Leitindikatoren

verwendet werden. Alle NBSAPs sollten zeitlich auf das Zieljahr 2030 ausgerichtet sein.

Höhere Verbindlichkeit der NBSAPs

Die CBD-Mitgliedstaaten sind zwar verpflichtet NBSAPs zu entwickeln, aber sehr oft haben diese die Form eines strategischen Orientierungsdokuments, dessen Inhalt für nationale Akteure nicht verbindlich ist. Es wäre daher angebracht, die NBSAPs auf der nationalen Ebene rechtsverbindlich zu machen. Dies würde die Integration der biologischen Vielfalt in andere öffentliche Politiken erleichtern.

"Nationale Zusagen" als Ergänzung zu den NBSAPs

Zusätzlich zu den überarbeiteten NBSAPs könnten die Vertragsparteien aufgefordert werden, innerhalb eines Jahres nach der COP15 "nationale Zusagen" vorzulegen, um Angaben darüber zu machen, welche nationalen Beiträge zur Verwirklichung der globalen Ziele sie zu leisten beabsichtigen. Das Ziel wäre es, direkt nach der COP15 alle Länder politisch zu mobilisieren, um für die biologische Vielfalt zu handeln und gleichzeitig die Überarbeitung der NBSAPs anzuleiten. Diese „nationalen Zusagen“ könnten vom CBD-Sekretariat in ein spezielles Register eingetragen werden. Auch freiwillige Zusagen von nichtstaatlichen Akteuren könnten in dieses Register aufgenommen werden.

2. Stärkung der Berichtserstattung

Gemäß Artikel 26 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt sind die Länder verpflichtet, regelmäßig Nationale Berichte über die Umsetzung der COP zu erstellen, um Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des Übereinkommens sowie ihre Ergebnisse darzustellen. Diese Nationalen Berichte sind unverzichtbare Instrumente, müssen aber unbedingt verbessert werden, um die Umsetzung des post-2020 Rahmens bewerten zu können. Zu diesem Zweck müssen die Berichtsmodalitäten in Bezug auf Inhalt, Häufigkeit und Form angepasst werden.

Inhalt

Die Vertragsparteien sollten weiterhin in regelmäßigen Abständen über Maßnahmen, Fortschritte bei der Erreichung der nationalen Ziele und Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Post-2020-Rahmens berichten. Der Inhalt und die Formulierung des GBF wird einen entscheidenden Einfluss auf die NBSAPs haben und folglich auch auf den Inhalt der Nationalen Berichte.

Häufigkeit

Der Vierjahresrhythmus für die Nationalen Berichte scheint ein gewisses Gleichgewicht zwischen den internationalen Anforderungen an die Überwachung der ordnungsgemäßen Umsetzung des CBD-Übereinkommens und der Notwendigkeit zu gewährleisten, keinen übermäßigen Verwaltungsaufwand zu schaffen. Es wäre jedoch auch sinnvoll, Zweijahresberichte vorzusehen, die auf harmonisierte Weise über Fortschritte bei der von den Ländern eingegangenen Verpflichtungen berichten würden. Bereits stattfindende globalen Überlegungen zu einer möglichen Synchronisierung der CBD-Berichterstattung mit jener von anderen Konventionen oder internationalen Prozessen des Biodiversitätsclusters sollten im Sinne der Kohärenz und Effizienz fortgesetzt werden.

Format

Das Format der Nationalen Berichte sollte in Form einer Standardvorlage harmonisiert werden, die entlang folgender Elemente strukturiert ist: messbare nationale Ziele und Vorgaben, Leitindikatoren, ergänzende Indikatoren auf freiwilliger Basis und nationale und/oder lokale Indikatoren, die von den Ländern gemäß den COP-Leitlinien festzulegen sind. Diese Harmonisierung würde eine bessere Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Ländern ermöglichen und ihre Aggregation auf internationaler Ebene erleichtern.

3. Schaffung eines obligatorischen individuellen Berichts und Überprüfungsverfahren

Bislang ist es Aufgabe der COP, in Zusammenarbeit mit dem CBD-Sekretariat und dem Subsidiary Body on Implementation (SBI) die Umsetzung des Übereinkommens auf der Grundlage zu überprüfen. Dies geschieht auf Grundlage der von den Vertragsparteien vorgelegten Nationalen Berichte. Es gibt kein allgemeingültiges Verfahren, um die von den Ländern vorgelegten Informationen zu bewerten, ihren Unterstützungsbedarf einzuschätzen, die Einhaltung der Vertragsverpflichtungen zu überprüfen oder den Vertragsparteien die Möglichkeit zu geben, Diskussionen zu diesem Thema einzuleiten. Dies ist auch nicht der Zweck des vom Sekretariat erstellten Global Biodiversity Outlook (GBO), der darauf abzielt, die Nationalen Berichte zusammenzufassen und zu analysieren. Was den freiwilligen Peer-Review-Mechanismus betrifft, so ist er eine erste Reaktion auf das wachsende Bewusstsein für die Notwendigkeit verbesserter Überprüfungsmechanismen im Rahmen des Übereinkommens. Es handelt sich hierbei jedoch um ein freiwilliges Verfahren, das ausschließlich auf dem guten Willen der Vertragsparteien beruht.

Eine obligatorische, aber erleichternde Überwachung und Überprüfung

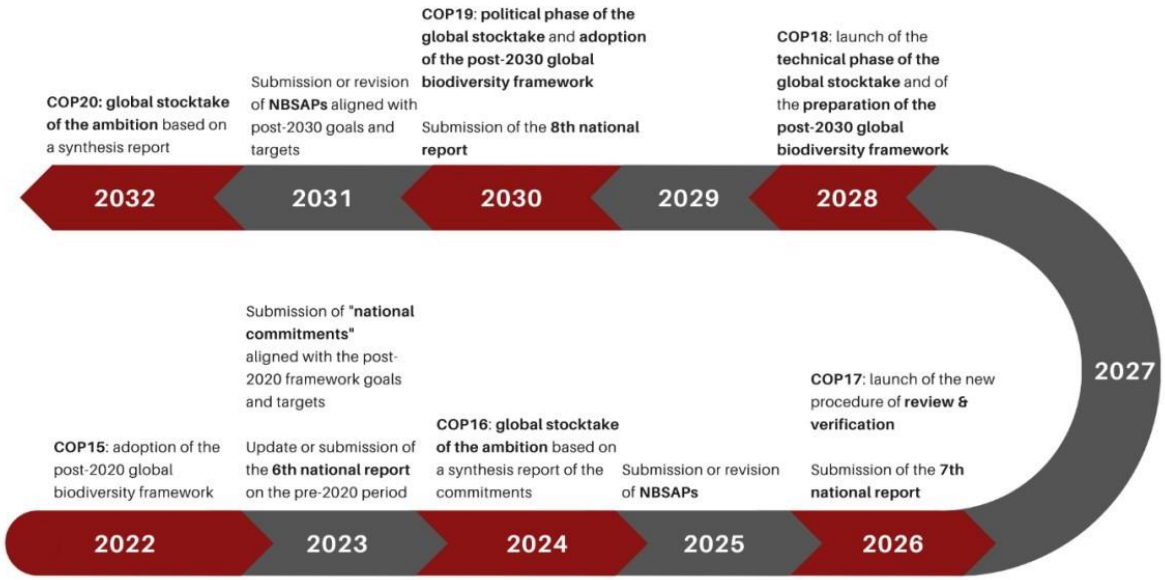
Eine obligatorische Überprüfung der Nationalen Berichte würde die Länder zwangsläufig dazu ermutigen, qualitativ bessere Nationale Berichte vorzulegen, und sie würden gegenüber der internationalen Gemeinschaft Rechenschaft über ihre nationalen Maßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt ablegen. Diese Überprüfung könnte von unabhängigen Experten durchgeführt werden, die von der COP anerkannt oder akkreditiert sind. Dies würde dazu beitragen, die Stärken und Schwächen und damit die Bedürfnisse der einzelnen Länder zu ermitteln und darauf aufbauend, einen erleichternden politischen Dialog mit anderen Ländern (Peer Review) in Gang setzen. Dieser würde dazu dienen, bewährte Verfahren und Erfahrungen auszutauschen und könnte so die Zusammenarbeit zwischen den Ländern fördern. Diese zweite, eher politische Phase könnte innerhalb des Subsidiary Body of Implementation (SBI) stattfinden.

Häufigkeit und Organisation

Bei einem obligatorischen Überprüfungsmechanismus ist es angesichts der großen Zahl von CBD-Vertragsparteien nicht möglich, gleichzeitig eine systematische individuelle Überprüfung aller Nationalen Berichte durchzuführen. Es wird daher vorgeschlagen, dass diese Überprüfung fortlaufend durchgeführt wird, indem jedes Jahr etwa 40 Länder überprüft werden, möglicherweise in Form einer Online-Überprüfungssitzung ein oder mehrere Male pro Jahr, sodass alle Länder alle fünf Jahre überprüft werden können. Alternativ könnte auf jeder SBI-Tagung eine Stichprobe von Ländern ausgewählt werden.

Auswirkungen

Die Überwachungs- und Überprüfungsprozesse sollten zweierlei ermöglichen: die Wirksamkeit der individuellen Maßnahmen eines jeden Landes zur Erreichung seiner nationalen Ziele zu bestimmen und Informationen zur Bewertung der kollektiven Anstrengungen zu liefern. Neben der Ermittlung von Ländern, die ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sind, hat dieses Verfahren in erster Linie eine unterstützende Funktion, um Vertragsparteien zu helfen, die bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen auf Schwierigkeiten gestoßen sind, und um die Zusammenarbeit zwischen den Ländern zu fördern.



Möglicher Zeitplan von 2022 bis 2032 für den Überprüfungsmechanismus. Grafik: Landry, Rochette, Wemaëre

4. Einführung einer globalen periodischen Überprüfung

Ziel einer globalen regelmäßigen Überprüfung wäre es, die kollektiven Anstrengungen aller Vertragsparteien im Hinblick auf die international vereinbarten Ziele und Vorgaben zu bewerten. Eine solche Überprüfung würde sich nicht nur auf Informationen stützen, die von den Vertragsparteien übermittelt werden (NBSAPs, Nationale Berichte usw.), sondern auch auf andere Informationsquellen, einschließlich der Arbeit von IPBES, zwischenstaatlichen Organisationen, der Zivilgesellschaft, indigenen Völkern und lokalen Gemeinschaften und andere Interessengruppen.

Zeitplan, Häufigkeit und Organisation

In Anbetracht der Zeit, die für die Überarbeitung der NBSAPs benötigt wird und der Tatsache, dass die Nationalen Berichte für den Zeitraum nach 2020 noch nicht vorliegen werden, könnte auf der COP16 (2024) eine erste globale Überprüfung des Anspruchs oder ein globaler Lückenbericht ins Auge gefasst werden.

Auf der Grundlage der siebten Nationalen Berichte, die 2026 vorgelegt würden, und des zu diesem Zeitpunkt beginnenden Überprüfungs- und Verifizierungsverfahrens sowie der siebten Ausgabe des Global Biodiversity Outlook könnte dann 2029 die technische Phase der globalen Bestandsaufnahme beginnen. Diese würde alle Informationen über die Fortschritte bei der Umsetzung des GBF sammeln und bewerten.

Steigerung des Ambitionsniveaus

Die politische Auswertung der globalen regelmäßigen Überprüfung könnte auf der COP19 (2030) stattfinden, parallel zu den Diskussionen, die darauf abzielen, die Ziele und Vorgaben für 2040 festzulegen. Um wie im Pariser Abkommen als Verschärfungs-Mechanismus zu fungieren (Ratcheting mechanism), wäre es angebracht, einen Grundsatz aufzunehmen, dass nationale Maßnahmen im Sinne der biologischen Vielfalt nur verschärft (nicht abgeschwächt) werden dürfen. Solche

Verschärfungen müssten im Rahmen der Anpassung und Überarbeitung der NBSAPs und/oder der darüber hinausgehenden Verpflichtungen geschehen, welche im Lichte der Ergebnisse jeder periodischen globalen Überprüfung zu erfolgen haben.

5. Einführung von (Nicht-) Einhaltungsmechanismen

Die Transparenz kann auch dadurch verbessert werden, dass im Rahmen des Übereinkommens selbst ein Verfahren zur Einhaltung der Vorschriften eingeführt wird, das die Verfahren ergänzt, die bereits im Rahmen der beiden Protokolle des Übereinkommens existieren.

Zielsetzung und Art

Verfahren für die Nichteinhaltung von Vorschriften dienen in erster Linie der Förderung der Umsetzung, sollten aber auch für die Behandlung von Fällen der Nichteinhaltung eingesetzt werden. Im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt könnte die COP einen Beschluss zur Einrichtung eines solchen Verfahrens fassen, das transparent und nicht strafend sein sollte und darauf abzielen würde, die Einhaltung der Bestimmungen des Vertragsrahmens zu fördern. Hierfür wäre es nötig, ein bestehendes oder ein neues Gremium mit entsprechenden Aufgaben zu betrauen.

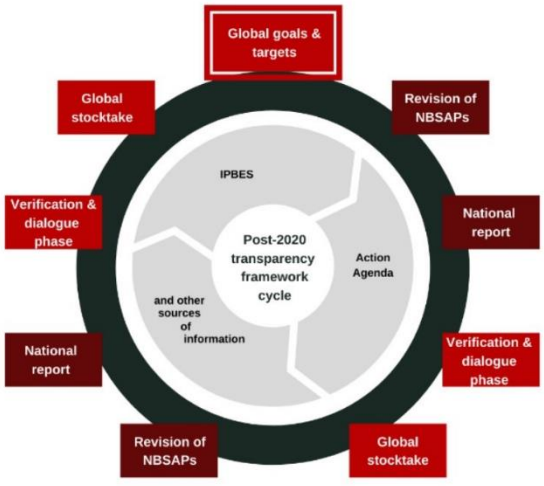
Einleitung des Verfahrens

Die benannte Stelle sollte von einer oder mehreren Parteien, die auf Schwierigkeiten stoßen, eingeschaltet werden können. In diesem Fall wäre das Verfahren völlig freiwillig. Es ist jedoch auch denkbar, ein Verfahren vorzusehen, das vom Sekretariat oder von der benannten Stelle selbst in bestimmten Fällen aktiviert werden kann. Das Pariser Abkommen sieht ein solches Verfahren vor. Könnte eine oder mehrere Vertragsparteien den Ausschuss anrufen, weil sie Vorbehalte über die Einhaltung der Verpflichtungen einer anderen Vertragspartei haben, würde dies möglicherweise den Anreizcharakter des Verfahrens mindern.

Mögliche Maßnahmen

Sanktionen erscheinen unangemessen angesichts der verfolgten Ziele, die darin bestehen, die Umsetzung des Übereinkommens zu unterstützen und Maßnahmen zur Erreichung der globalen Ziele zu entwickeln.

Dieses ehrgeizige Paket von Vorschlägen zielt darauf ab, die größte Herausforderung anzugehen, vor der das internationale Umweltrecht derzeit steht: seine wirksame Umsetzung. Angewandt auf die CBD und das künftige Post-2020 Biodiversitätsrahmenwerk bedeuten diese Vorschläge eine Neugestaltung des Transparenzrahmens, von der Ausarbeitung der NBSAPs bis hin zu Mechanismen für die Nichteinhaltung und die Bereitstellung angemessener finanzieller Mittel für den Aufbau von Kapazitäten, insbesondere in den Entwicklungsländern. Ihre Umsetzung erfordert auch neue Organisationsformen, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, deren Komplexität nicht übersehen werden sollte, die aber ein wesentlicher Bestandteil der Reaktion auf den Verlust der biologischen Vielfalt sind.



Der Zyklus des Überprüfungsmechanismus. Grafik: Landry, Rochette, Wemaëre

Juliette Landry *Wissenschaftliche Mitarbeiterin, international biodiversity governance (IDDRI)*

Juliette ist Forschungsstipendiatin und beschäftigt sich mit internationaler Biodiversitätspolitik. Sie verfolgt die Verhandlungen im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD), insbesondere die Verhandlungen, die den Weg für die COP15 ebnen.
Bevor sie zum IDDRI kam, arbeitete Juliette für das Projekt "Post-2020 Biodiversity Framework - EU Support" bei Expertise France. Im Rahmen dieses Projekts konzentrierte sie sich auf Monitoring-, Reporting- und Verifizierungssysteme (MRV), mit denen Verpflichtungen und Maßnahmen nachverfolgt werden können, um die Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erhöhen. Juliette schloss ihr Studium an der INALCO mit einem Master in International Relations ab. Anschließend setzte sie ihr Studium an Mines ParisTech, INSA Lyon und der Tsinghua-Universität in Peking fort, wo sie einen Post-Master-Abschluss in internationalem Umweltmanagement und einen Master of Science in Umweltwissenschaften und -technik erwarb.

Juliette Landry Bild: IDDRI

Julien Rochette Ocean Programme Director / Post-2020 International Biodiversity Governance Initiative Coordinator (IDDRI)

Julien ist Leiter des IDDRI-Ozeanprogramms. Er leistet internationalen, regionalen und nationalen Organisationen juristische und technische Unterstützung, insbesondere in den Bereichen Meerespolitik, Seerecht und internationales Meeresumweltrecht.
Seine jüngsten Aktivitäten konzentrieren sich auf die Bewirtschaftung der biologischen Vielfalt der Meere in Gebieten jenseits der nationalen Gerichtsbarkeit, die Bewirtschaftung von Rohstoffvorkommen, nachhaltigen Tourismus und die Integration von Meeresfragen in andere Regelwerke (z. B. CBD, UNFCCC).
Julien hat sowohl auf globaler als auch auf regionaler Ebene gearbeitet, insbesondere im Mittelmeer, im Pazifik, in Westafrika und im westlichen Indischen Ozean. Er ist Mitglied mehrerer Expertengruppen (z. B. wissenschaftlicher und technischer Ausschuss der französischen Fazilität für globale Umwelt, Expertengruppe des hochrangigen Gremiums für eine nachhaltige Meereswirtschaft) und lehrt regelmäßig an französischen Universitäten (Sciences po, Paris V, Nantes). Julien hat einen Doktortitel in öffentlichem Recht (Universität Nantes) und Völkerrecht (Universität Mailand) und ist seit September 2007 bei Iddri tätig.

Julien Rochette Bild: IDDRI

Matthieu Wemaëre *Associate Researcher (IDDRI)*

Matthieu Wemaëre ist ein in Paris und Brüssel zugelassener Rechtsanwalt und seit 2017 assoziierter Forscher bei IDDRI. Er verfügt über 25 Jahre Erfahrung, davon sechs Jahre als Jurist in der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission.
Als ehemaliger Partner und Leiter des Brüsseler Büros von Huglo Lepage et Associés Conseil, Anwälte für Umweltrecht, übt er eine breite Palette von Beratungstätigkeiten für institutionelle und private Kunden sowie für internationale und regionale Organisationen aus. Sein ursprünglicher Hintergrund als Jurist hat es ihm ermöglicht, ein starkes und anerkanntes Fachwissen über Politiken und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels, zum Schutz der biologischen Vielfalt und der natürlichen Umwelt sowie für eine nachhaltige Entwicklung zu erwerben.
Seit 2012 ist Matthieu Wemaëre assoziierter Forscher am CERIC (Centre d' Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires) an der juristischen Fakultät in Aix en Provence, wo er seit 2007 internationales und europäisches Umwelt- und Klimarecht unterrichtet. Außerdem war er von 2007 bis 2012 assoziierter Forscher und ständiger Vertreter des IDDRI (Institut für nachhaltige Entwicklung und internationale Beziehungen) in Brüssel.

Matthieu Wemaëre Bild: IDDRI

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

Empfohlene Zitierweise
Landry, Juliette; Rochette, Julien; Wermaëre, Matthieu (2022). Fünf Vorschläge für effektivere globale Post-2020 Naturschutzziele. NeFo-Newsletter. Gastbeitrag im Juni 2022. Online verfügbar: https://www.ufz.de/nefo/index.php?de=49382&nopagecache