AYŞE-MARTINA BÖHRINGER

Die Kooperationsvereinbarungen der Sekretariate multilateraler Umweltschutzübereinkommen

Jus Internationale et Europaeum
86

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

86

Ayşe-Martina Böhringer

Die Kooperationsvereinbarungen der Sekretariate multilateraler Umweltschutzübereinkommen

Mohr Siebeck

Ayşe-Martina Böhringer, geboren 1982; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Gießen; 2007–2011 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht, Universität Gießen; 2013 Promotion; seit November 2011 Rechtsreferendarin am Landgericht Gießen und Wissenschaftliche Hilfskraft an der Universität Gießen.

zugl.: Gießen, Univ., Diss., 2013
Fachbereich Rechtswissenschaft

e-ISBN PDF 978-3-16-152875-0
ISBN 978-3-16-152861-3
ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über *http://dnb.dnb.de* abrufbar.

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht der Justus-Liebig-Universität Gießen. Sie wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen als Dissertation angenommen.

Die Arbeit wurde im Wesentlichen Anfang Januar 2012 abgeschlossen, so dass spätere Veröffentlichungen und Entwicklungen lediglich vereinzelt Berücksichtigung finden konnten.

Mein herzlichster Dank gebührt meinem Doktorvater Prof. Dr. Thilo Marauhn, M.Phil. (Wales) für seine kontinuierliche und wertvolle Unterstützung. Nicht nur für die Betreuung der Doktorarbeit, sondern auch für die Zeit meiner Tätigkeit an der Professur möchte ich mich bei ihm herzlich bedanken. Sie wird mir als eine sehr lehrreiche und abwechslungsreiche Zeit in Erinnerung bleiben, nicht zuletzt durch meine Mitwirkung an zahlreichen interessanten Projekten.

Weiterhin möchte ich Prof. Dr. Thilo Marauhn und Prof. Dr. Christian Walter für die Aufnahme dieser Arbeit in die Schriftenreihe *Jus Internationale et Europaeum* danken.

Bei Herrn Prof. em. Dr. Heinhard Steiger, LLM (Harvard), bedanke ich mich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Ein ganz besonderer Dank gilt schließlich meinen Eltern Zerrin und Martin Böhringer. Durch ihre liebevolle Unterstützung seit Beginn meiner Ausbildung haben sie die maßgeblichen Grundlagen für die Erstellung dieser Arbeit geschaffen.

Gießen, im September 2013 Ayse-Martina Böhringer

Inhaltsübersicht

Vorwort V
Abkürzungsverzeichnis XXI

Kapitel 1: Grundlagen 1

§ 1 Einführung 1

§ 2 Grundlagen und Begriffsbestimmung 25

Kapitel 2: Die Rechtsstellung der an den Vereinbarungen beteiligten MEA-Sekretariate 45

§ 1 Die Rechtsordnungen ausgewählter multilateraler Umweltschutzübereinkommen und ihr Evolutionspotential 45

§ 2 Analyse der Wesensmerkmale internationaler Organisationen im Rahmen von MEAs 91

Kapitel 3: Bestandsaufnahme ausgewählter inter-institutioneller Vereinbarungen 125

§ 1 Bilaterale inter-institutionelle Vereinbarungen der Sekretariate biodiversitätsbezogener Übereinkommen 126

§ 2 Inter-institutionelle Vereinbarungen zwischen den Rio-Konventionen 144

§ 3 Vereinbarungen mit regionalen Übereinkommen und Programmen 148

§ 4 Vereinbarungen zwischen Übereinkommen unterschiedlicher Cluster 165

§ 5 Vereinbarungen mit internationalen Organisationen und Programmen 168

§ 6 Erste inhaltliche Gesamtbetrachtung 203

Kapitel 4: Rechtsdogmatische Würdigung der Vereinbarungen der MEA-Sekretariate 206

§ 1 Der Rechtsnormcharakter der Vereinbarungen 206

§ 2 Analyse der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der Vereinbarungen 229

§ 3 Völkerrechtliches Wirkungspotential jenseits ihrer Verbindlichkeit 266

Kapitel 5: Funktionale Einordnung der Vereinbarungen der MEA-Sekretariate in die globale Umwelt-Governance 271

§ 1 Beitrag der Vereinbarungen zur globalen Umwelt-Governance 271

§ 2 Hintergrund der Rechtswirkungen und Legitimität der Vereinbarungen 283

§ 3 Vereinbarungen als Teil des umweltvölkerrechtlichen Konstitutionalisierungsprozesses 306

§ 4 Induktives ‚Clustering' durch Dezentralisation – Ersatz für eine Weltumweltorganisation 309

Kapitel 6: Zusammenfassende Gesamtbetrachtung 316

Literaturverzeichnis 319
Dokumentenverzeichnis 335
Sachregister 347

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V

Abkürzungsverzeichnis XXI

Kapitel 1: Grundlagen 1

§ 1 Einführung 1

A. Hintergrund der Untersuchung und konkreter Untersuchungsgegenstand 1
I. Defizite in der internationalen Implementierung des Umweltvölkerrechts und Entwicklung von ‚Selbstregulierungsmechanismen' zu ihrer Überwindung 1
1. Proliferation des normativen und institutionellen Umweltvölkerrechts 1
2. Fragmentierung/Dezentralisierung des Umweltvölkerrechts 2
3. Funktionale inter-institutionelle Kooperation der MEA-Organe vs. globale Umweltorganisation 3
II. Die Besonderheiten der Kooperationspraxis der MEA-Sekretariate – Zugleich eine Determinierung des Untersuchungsgegenstandes 6
1. Begriffliche Wahrnehmung inter-institutioneller Vereinbarungen 6
2. Relevanz inter-institutioneller Vereinbarungen der MEA-Sekretariate 7
a. Die Vereinbarungen: Formale und materielle Besonderheiten 7
b. Akteure: Signifikanz der Sekretariate als Kooperationspartner 8
III. Normative Interrelationen mit Verbindlichkeitspotential 9
IV. Analyse der Kooperationsinstrumente auf der völkerrechtlichen Makroebene 10

1. Abkehr von einer traditionell-formalistischen Perspektive des Völkerrechts ... 11
2. Verselbständigte Integrationsprozesse als Folge funktionaler Governance-Aktivitäten ... 11
3. Entparlamentarisierungsphänomen und Legitimitätsaspekte ... 11
B. Stand der Literatur ... 12
I. Völkerrechtliche Einordnung der Akteure ... 12
II. Völkerrechtliche Bewertung der Kooperationsinstrumente ... 17
C. Untersuchungsverlauf und -methode ... 21
I. Die Rechtsqualität inter-institutioneller Vereinbarungen ... 21
1. Annäherung an die Frage der Rechtsstellung der Akteure ... 21
2. Induktion und Analyse des Rechtscharakters ... 22
II. Bedeutung inter-institutioneller Vereinbarungen auf der völkerrechtlichen Mikro- und Makroebene ... 23
III. Modellorientierte Annäherung und Methodenpluralität ... 23

§ 2 Grundlagen und Begriffsbestimmung ... 25

A. Einordnung der MEA-Sekretariate in Rechtsformkategorien und Begriffsbestimmung ... 25
I. ‚Klassische' rechtsförmige Institutionen und Erklärungsmodelle für ihre Völkerrechtssubjektivität ... 25
1. Internationale Verwaltungsunionen und Organisationen als ‚Arbeitsgrundlage' ... 26
2. Regime ... 33
3. Erste Kategorisierung ... 34
II. Die Rolle der Sekretariate als internationale Organe ... 34
1. Begriff der internationalen Organe ... 34
2. Typische Funktionen eines Sekretariates ... 35
III. MEAs ... 36
IV. GATT und KSZE/OSZE als Präzedenzfälle ... 36
B. Bestimmung des Norm- und Rechtsbegriffs ... 37
C. Völkerrechtlicher Kooperations- und Koordinationsbegriff ... 40
D. Inter-institutionelle Kooperation und Koordination – Aufnahme externer Beziehungen ... 41
E. Die Begriffe ‚Global Governance' und ‚Global Administrative Law' ... 42

Kapitel 2: Die Rechtsstellung der an den Vereinbarungen beteiligten MEA-Sekretariate 45

§ 1 Die Rechtsordnungen ausgewählter multilateraler Umweltschutzübereinkommen und ihr Evolutionspotential 45

A. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes 46
B. Die Organstruktur der MEAs 50
I. Plenarorgan 50
1. Bezeichnung 50
2. Aufgaben und Befugnisse 51
3. Entscheidungsverfahren 53
II. Das Sekretariat – Institutionelle Arrangements und Befugnisse 58
III. Organe mit beschränkter Mitgliedschaft 75
IV. Neben- und Hilfsorgane 76
C. Finanzierungsgesichtspunkte 79
D. Klassifizierung der institutionellen Befugnisse 80
E. Die Grundlagen dieser Rechtsordnungen und ihre Evolution 83
I. Primärrecht 84
II. Sekundärrecht 85
III. Partikuläres Gewohnheitsrecht 85
IV. Notwendigkeit ihrer Weiterentwicklung 86
F. Anwendbarkeit der Wesensmerkmale internationaler Organisationen auf MEAs 87

§ 2 Analyse der Wesensmerkmale internationaler Organisationen im Rahmen von MEAs 91

A. Gründungsvertrag 91
B. Organ(e)/Kriterium der Beständigkeit 91
C. Völkerrechtssubjektivität vs. Kollegialorgane 92
I. Autonomie im Verhältnis zu den Vertragsparteien 92
II. Rechtliche Konsequenzen der institutionellen Anbindung an eine Gastinstitution 93
III. Völkerrechtssubjektivität 96
1. Explizite vertragliche Bestimmungen 96
2. Sekundärrechtliche Verleihung der Völkerrechtssubjektivität 96
3. ‚Implied-Powers'-Lehre 96
a. Implizite Verleihung durch Primärrecht bzw. durch auf Sekundärrecht beruhender Praxis 96
b. Zwischenergebnis 111

D. Ergebnis: Internationale Organisationen aufgrund späterer Praxis 112
E. Anmerkung zur Teilbarkeit der Rechtspersönlichkeit einer internationalen Organisation 113
F. Parallele zu internationalen Verwaltungsunionen 114
G. Wertung und abschließende Gesamtbetrachtung 115
I. Bedeutung der Völkerrechtssubjektivität der untersuchten MEAs im Hinblick auf den konkreten Untersuchungsgegenstand 115
1. Völkerrechtssubjektivität als Integrationsmittel 115
a. Die Vertragsschlussfähigkeit 115
b. Zurechenbarkeit der Organakte 118
2. Völkerrechtssubjektivität als (begrenztes) rechtliches Emanzipationsmittel 118
3. Legitimationsfunktion der Völkerrechtssubjektivität 119
4. Relatives Gleichordnungsverhältnis zwischen Völkerrechtssubjekten 119
II. Generalisierbare Schlussfolgerungen 119
1. Bedeutung der Völkerrechtssubjektivität 119
2. ‚Verfassungsfunktion' der multilateralen Umweltschutzübereinkommen 121

Kapitel 3: Bestandsaufnahme ausgewählter inter-institutioneller Vereinbarungen 125

§ 1 Bilaterale inter-institutionelle Vereinbarungen der Sekretariate biodiversitätsbezogener Übereinkommen 126

A. CBD-Sekretariat und CITES-Sekretariat 126
B. CBD-Sekretariat und CMS-Sekretariat 127
C. CBD-Sekretariat und Ramsar-Sekretariat 128
I. Memoranda 128
II. Gemeinsame Arbeitspläne 131
1. Erster gemeinsamer Arbeitsplan 131
a. Gemeinsamer Ausgangspunkt 131
b. Identifikation von Kooperationsmöglichkeiten 132
2. Zweiter gemeinsamer Arbeitsplan 135
a. Bezugnahme auf frühere Vereinbarungen 135
b. Identifikation relevanter Themenkomplexe 135
3. Dritter gemeinsamer Arbeitsplan 137
a. Erste Evaluierung der früheren Vereinbarungen 137
b. Maßnahmen zur Umsetzung des Arbeitsplanes 137
4. Vierter gemeinsamer Arbeitsplan 139

5. Folge-Arbeitsplan mit besonderem Fokus 140
D. CITES-Sekretariat und CMS-Sekretariat 141
I. Erstes Memorandum 141
II. Folgevereinbarung 142
E. Memorandum zwischen dem CMS-Sekretariat und dem IWC-Sekretariat 143
F. Ramsar-Sekretariat und CMS-Sekretariat 144

§ 2 Inter-institutionelle Vereinbarungen zwischen den Rio-Konventionen 144

A. Bilaterale Vereinbarungen zwischen dem CBD-Sekretariat und dem UNCCD-Sekretariat 144
I. Erste Vereinbarung zwischen den Sekretariaten 144
II. Arbeitsprogramm zur Implementierung des Memorandums ... 146
III. Folge-Memorandum 147
B. CBD, UNFCCC und UNCCD: Trilaterales Arbeitsprogramm in Planung 147

§ 3 Vereinbarungen mit regionalen Übereinkommen und Programmen 148

A. Bilaterale Vereinbarungen 148
I. Vereinbarungen des Sekretariates der Barcelona-Konvention 148
1. Memorandum mit dem CBD-Sekretariat 148
2. Memoranda mit dem Sekretariat der Ramsar-Konvention 149
II. Vereinbarungen des Sekretariats der Berner Konvention 151
1. Memoranda mit dem CBD-Sekretariat 151
2. Memorandum mit dem CMS-Sekretariat 153
III. Vereinbarung mit dem Sekretariat der Schwarzmeerkommission 153
IV. Vereinbarungen des Sekretariates der Cartagena-Konvention und dazugehöriger Protokolle 154
1. Memorandum mit dem CBD-Sekretariat 154
2. Memorandum mit dem Sekretariat der Basler Konvention 155
3. Memorandum mit dem CMS-Sekretariat 156
4. Memorandum mit dem Sekretariat der Ramsar-Konvention 157
V. Vereinbarungen mit dem regionalen Aktivitätszentrum für Information und Kommunikation 158

VI. Vereinbarungen des SPREP ... 158
1. Memoranden mit dem CBD-Sekretariat ... 158
2. Memorandum mit dem CMS-Sekretariat ... 159
3. Vereinbarungen mit dem Ramsar-Sekretariat ... 160
a. Erstes Memorandum ... 160
b. Gemeinsames Arbeitsprogramm zur Konkretisierung des Memorandums ... 160
c. Folgevereinbarungen ... 161
VII. Vereinbarung der Task-Force des Lusaka-Abkommens ... 163
B. Trilaterale Vereinbarung zwischen dem Ramsar-Sekretariat, dem CMS-Sekretariat und dem AEWA-Sekretariat ... 163

§ 4 Vereinbarungen zwischen Übereinkommen unterschiedlicher Cluster ... 165

A. Bilaterales Memorandum zwischen dem CMS-Sekretariat und dem UNCCD-Sekretariat ... 165
B. Bilaterales Memorandum zwischen dem Ramsar-Sekretariat und dem UNCCD-Sekretariat ... 166
C. Trilaterales Memorandum zwischen dem Sekretariat der Basler-Konvention, dem Ozon-Sekretariat und dem CITES-Sekretariat ... 167

§ 5 Vereinbarungen mit internationalen Organisationen und Programmen ... 168

A. Bilaterale Vereinbarungen ... 168
I. Vereinbarungen mit der Arbeitsgruppe zum Schutz der Arktischen Flora und Fauna ... 168
II. Vereinbarung mit DIVERSITAS ... 169
III. Vereinbarungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen ... 170
1. Vereinbarungen mit dem CBD-Sekretariat ... 170
a. Beteiligung an einem Projekt ... 170
b. Kooperation mit der IPPC ... 170
c. Kooperation im Bereich Nahrung und Landwirtschaft ... 172
2. Vereinbarung mit dem CITES-Sekretariat ... 174
IV. Vereinbarungen der Globalen Umweltfazilität ... 175
1. Memorandum mit dem CBD-Sekretariat ... 175
2. Memorandum mit dem UNCCD-Sekretariat ... 176
V. Vereinbarungen des Globalen Aktionsprogrammes des UNEP ... 177

1. Memorandum mit dem CBD-Sekretariat 177
2. Memorandum mit dem Ramsar-Sekretariat..... 178
VI. Vereinbarungen der Internationalen Tropenholzorganisation..... 178
1. Memorandum mit dem CBD-Sekretariat 178
2. Memorandum mit dem UNCCD-Sekretariat 179
VII. Vereinbarungen mit der IUCN 179
1. ‚Programmkooperation' mit dem Ramsar-Bureau..... 179
2. Memorandum mit dem CITES-Sekretariat..... 180
3. Memorandum mit dem CMS-Sekretariat 181
4. Memorandum mit dem CBD-Sekretariat 182
5. Memorandum mit dem SPREP 184
VIII. Vereinbarungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 184
IX. Vereinbarungen der VN-Konferenz für Handel und Entwicklung..... 186
1. Memorandum mit dem CBD-Sekretariat 186
2. Memorandum mit dem CITES-Sekretariat..... 187
3. Memorandum mit dem Ramsar-Sekretariat..... 187
X. Vereinbarung des VN-Entwicklungsprogramms mit dem UNCCD-Sekretariat..... 188
XI. Vereinbarungen der VN-Wirtschaftskommission für Europa 189
XII. Vereinbarungen mit UNEP..... 189
1. Errichtung eines ‚Steering Committee' 189
2. Memorandum mit dem SPREP 190
XIII. Vereinbarungen mit UNESCO..... 190
XIV. Vereinbarungen mit dem Waldforum der Vereinten Nationen 192
XV. Vereinbarungen mit der VN-Organisation für industrielle Entwicklung..... 193
XVI. Vereinbarungen mit der Weltzollorganisation 195
XVII. Vereinbarungen mit der Weltbank 196
XVIII. Vereinbarung mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum..... 197
B. Tri- bzw. multilaterale Vereinbarungen 197
I. Biodiversitätsbezogenes trilaterales Memorandum 197
II. Memorandum mit der CBD, dem Europarat und UNEP 199
III. Trilaterale Vereinbarung betreffend den ‚Adaptation Fund Board'..... 199
IV. Die Beteiligung von ‚Wetlands International'..... 200
V. Multilaterale Memoranden 201

1. Vereinbarung zur Gründung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe 201
2. Vereinbarung zur Unterstützung des ‚Strategic Plan for Biodiversity' 203

§ 6 Erste inhaltliche Gesamtbetrachtung 203

Kapitel 4: Rechtsdogmatische Würdigung der Vereinbarungen der MEA-Sekretariate 206

§ 1 Der Rechtsnormcharakter der Vereinbarungen 206

A. Vorbemerkung zum Untersuchungsverlauf 206
B. Die Rechtsnormqualität der Vereinbarungen im Lichte der Rechtsordnungen der MEAs 209
I. Die Rechtsgrundlage der Vereinbarungen 209
II. Annäherung durch Identifizierung des Verfahrens 212
1. Die Entstehung der Vereinbarungen 212
2. Erwerb der ‚Geltungskraft' 216
3. Die ‚öffentliche Bekanntmachung' der Vereinbarungen 219
4. Verlust der ‚Geltungskraft' 220
5. Zwischenergebnis 221
III. Annäherung durch Analyse der Form 222
1. Die Terminologie 222
2. Regeln über das In-Kraft-Treten 223
IV. Zwischenergebnis 223
C. Begriffsorientierte Analyse der Rechtsnormqualität 224
I. Grundlagen einer begriffstheoretischen Annäherung 224
II. Verhältnis der Begrifflichkeiten zur ‚Verbindlichkeit' 226
III. Anwendung auf inter-institutionelle Vereinbarungen 226
D. Zwischenbilanz 228

§ 2 Analyse der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der Vereinbarungen 229

A. Vereinbarungen als Rechtsgrund für die Verbindlichkeit 229
I. Inter-institutionelle Vereinbarungen als völkerrechtlich verbindliche Verträge i.S.d. Art. 38 (1) (a) IGH-Statut? 229
1. Die Vertragsschlusskompetenz multilateraler Umweltschutzübereinkommen 230
a. Rechtliche Grundlage 230
b. Zurechnung der Organakte 231

c. Die Organkompetenz 231
d. Vertretungskompetenz 233
2. Kooperationsübereinkommen als völkerrechtlich verbindliche Verträge? 233
3. Voraussetzungen rechtsverbindlicher Verträge der MEA-Sekretariate 234
a. ‚Verträge' i.S.d. gewohnheitsrechtlichen Völkervertragsrechts 234
b. Identifizierbarkeit von Kriterien zur Bestimmung der Rechtsverbindlichkeit 236
4. Praktische Anwendung auf inter-institutionelle Vereinbarungen 237
a. Übereinkunft 237
b. Schriftform der Vereinbarungen 237
c. Erkennbarer Rechtsbindungswille 237
aa. Formelle Kriterien 239
bb. Materielle Kriterien 247
cc. Intention der Sekretariate zum Abschluss völkerrechtsverbindlicher Verwaltungsabkommen? 253
dd. Zusammenfassung und Zwischenergebnis 255
d. Völkerrechtssubjekte als Parteien der Übereinkunft 257
e. (Umwelt-)Völkerrechtlicher Charakter 260
5. Adressatenkreis/Verpflichtungsstruktur 260
II. Ergebnis 261
B. Mittelbare Verbindlichkeit der Vereinbarungen 262
I. Vereinbarungen als ‚materielle Quelle des Völkerrechts' 262
II. Vereinbarungen als Teil der Rechtsordnungen der MEAs 264
III. Vereinbarungen i.S.e. ‚Gemeinsamen Rechts internationaler Organisationen'? 264
IV. Vereinbarungen als Ausdruck der völkerrechtlichen Kooperationspflicht? 265

§ 3 Völkerrechtliches Wirkungspotential jenseits ihrer Verbindlichkeit 266

A. Rolle der Kooperationsvereinbarungen in der Entwicklung völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts 266
B. Inter-institutionelle Vereinbarungen als ‚soft law'-Instrumente – Unterschiede zu ‚hard law' 267

Kapitel 5: Funktionale Einordnung der Vereinbarungen der MEA-Sekretariate in die globale Umwelt-Governance 271

§ 1 Beitrag der Vereinbarungen zur globalen Umwelt-Governance 271

A. Die normative Funktion der Vereinbarungen der MEA-Sekretariate in der Umwelt-Governance 271
I. Technisch-administrative Umweltverwaltungskooperation auf horizontaler Ebene 271
1. Verwaltungsakteure 271
2. Tauglichkeit des Begriffs der ‚Verwaltungskooperation' 272
3. Abgrenzung zur politischen Kooperation 272
4. Konkrete Erscheinungsformen und Implikationen 273
a. Technisch-administrative Kooperation zwischen den Sekretariaten 273
b. Technische und administrative Unterstützung der Vertragsparteien 274
c. Implikationen für die nationale Ebene 275
d. Vorbereitung technischer und finanzieller Ressourcen 275
e. Mittelbare politische Kooperation 276
II. Einordnung der Kooperationsbereiche in Koordinationstypologien 276
1. Formelle Koordination 276
2. Quasi-Exekutive Koordination auf der internationalen Implementierungsebene 277
3. Primärrechtsbasierte Koordination: Normative Spezifizierung und Stabilisierung der Kooperationsaufträge 278
III. Dezentralisation und Dekonzentration 280
B. Deskriptive Bewertung der Vereinbarungen aus der Perspektive eines globalen Umweltverwaltungsrechts 281

§ 2 Hintergrund der Rechtswirkungen und Legitimität der Vereinbarungen 283

A. Vorbemerkung 283
B. Analyse auf der Grundlage ausgewählter Parameter 283
I. Vergleichende Darstellung des Hintergrundes der Rechtswirkungen völkerrechtlich verbindlicher und unverbindlicher Vereinbarungen 284

1. Effektivität und Effizienz der Vereinbarungen 284
2. Autorität..... 290
3. Interdependenz völkerrechtlich verbindlicher und unverbindlicher Vereinbarungen 294
4. Erweiterung der genossenschaftlichen Struktur der zwischenstaatlichen Beziehungen..... 295

II. Völkerrechtliche ‚Verantwortung' der Vereinbarungen 297
1. Grundlagen einer Legitimitätsanalyse..... 297
2. Identifizierung von Legitimitätskriterien 298

C. Grenzen der Legitimität – Das Verhältnis zwischen Prinzipal und Agent..... 304

§ 3 Vereinbarungen als Teil des umweltvölkerrechtlichen Konstitutionalisierungsprozesses 306

§ 4 Induktives ‚Clustering' durch Dezentralisation – Ersatz für eine Weltumweltorganisation 309

Kapitel 6: Zusammenfassende Gesamtbetrachtung 316

Literaturverzeichnis 319
Dokumentenverzeichnis 335
Sachregister 347

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AC	Arctic Council; Arktischer Rat
ACCOBAMS	Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, Mediterranean Sea and Contiguous Atlantic Area; Übereinkommen zum Schutz der Kleinwale des Schwarzen Meeres, des Mittelmeeres und der angrenzenden Atlantischen Zonen
AEWA	Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds; Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel
AFB	Adaptation Fund Board
AFTF	Adaptation Fund Trust Fund
AJIL	American Journal of International Law
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
ASCOBANS	Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas; Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in der Nord- und Ostsee, des Nordostatlantiks und der Irischen See
BCH	Biosafety Clearing House
BCRCs	Basel Convention Regional Centres
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BSC	Commission for the Protection of the Black Sea Against Pollution; Schwarzmeerkommission
BSSRCU	ACCOBAMS Sub-regional Coordination Unit for the Black Sea
CAFF	Conservation of Arctic Flora and Fauna
CAR/ASP	Centre d'Activités Régionales pour les Aires Spécialement Protégées
CBD	Convention on Biological Diversity; Biodiversitätskonvention
CEPA	Global Initiative on Communication, Education and Public Awareness
CHM	Clearing-House Mechanismus
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora; Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten
CMS	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals; Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten
COP	Conference of the Parties; Vertragsstaatenkonferenz
CPF	Collaborative Partnership on Forests
CRIC	Committee for the Review of the Implementation of the Convention
CSD	Commission on Sustainable Development; UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung

DPCSD	Department of Policy Coordination and Sustainable Development
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
FAO	Food and Agriculture Organization; Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft
Fn.	Fußnote
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEF	Global Environment Facility
Ibid.	Ibidem
ICRW	International Convention for the Regulation of Whaling; Internationales Übereinkommen zur Regelung des Walfangs
ICSU	International Council for Science
Id.	Idem
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IGH	Internationaler Gerichtshof
IGO	Intergovernmental Organization; Zwischenstaatliche internationale Organisation
ILM	International Legal Materials
INAP	Integrated National Adaptation Program
INFO/RAC-MAP	Regional Activity Centre for Information and Communication
IOC	Intergovernmental Oceanographic Commission
IPGRI	International Plant Genetic Resources Institute
IPPC	International Plant Protection Convention
ITTC	International Tropical Timber Council
ITTO	International Tropical Timber Organization
IUCN	International Union for Conservation of Nature
IWC	International Whaling Commission; Internationale Walfangkommission
IWRB	International Waterfowl and Wetlands Research Bureau
JWPs	Joint Work Plans/Joint Work Programmes
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Lit.	Litera
LoA	Letter of Agreement
LoU	Letter of Understanding
MAB	Programme on Man and the Biosphere
MAP	Mediterranean Action Plan
MEA	Multilateral Environmental Agreement
MEDU	Mediterranean Action Plan Coordinating Unit
MIKE	Monitoring the Illegal Killing of Elephants
MoC	Memorandum of Cooperation
MOP	Meeting of the Parties; Vertragsstaatenkonferenz
MoU	Memoranda of Understanding
MSSD	Mediterranean Strategy for Sustainable Development
MYPOW	Multi-Year Programme of Work
NAPs	Nationale Aktionsprogramme zur Bekämpfung der Desertifikation
NGO	Non-Governmental Organization; Internationale Nichtregierungsorganisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
ODA	Official Development Assistance

OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEPP/EPPO	European and Mediterranean Plant Protection Organization/Organisation Européenne et Méditerranéenne pour la Protection des Plantes
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Para.	Paragraph
Paras.	Paragraphs
RACs	Regional Activity Centres
RBI	River Basin Initiative
Rdnr.	Randnummer
RECIEL	Review of European Community and International Environmental Law
Res.	Resolution
S.	Seite
SANet	GEF Technology Transfer Networks
SBSTTA	Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice
SCOPE	Scientific Committee on Problems of the Environment
Slg.	Sammlung
SPREP	Agreement Establishing the South Pacific Regional Environment Programme; Abkommen über die Gründung des Südpazifischen regionalen Umweltprogramms
STRP	Scientific and Technical Review Panel
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification in Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa; VN-Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung
UNCITRAL	Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme; Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe; Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
UNEP	United Nations Environment Programme; Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNEP-CAR/RCU	UNEP-Caribbean Regional Co-ordinating Unit
UNEP-WCMC	UNEP World Conservation Monitoring Centre
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation; VN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change; VN-Klimarahmenübereinkommen
UNFF	United Nations Forum on Forests
UNGA	United Nations General Assembly; Generalversammlung der Vereinten Nationen
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization; Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung
UNTS	United Nations Treaty Series
VN	Vereinte Nationen
VSK	Vertragsstaatenkonferenz

WCMC	World Conservation Monitoring Centre
WCO	World Customs Organization; Weltzollorganisation
WHC	World Heritage Centre
WI	Wetlands International
WIPO	World Intellectual Property Organization; Weltorganisation für geistiges Eigentum
WTO	World Trade Organization; Welthandelsorganisation
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
WVKIO	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen
WWF	World Wide Fund for Nature
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Kapitel 1

Grundlagen

§ 1 Einführung

A. Hintergrund der Untersuchung und konkreter Untersuchungsgegenstand

I. Defizite in der internationalen Implementierung des Umweltvölkerrechts und Entwicklung von ‚Selbstregulierungsmechanismen' zu ihrer Überwindung

1. Proliferation des normativen und institutionellen Umweltvölkerrechts

Seit den 1970er Jahren ist die institutionelle und normative Proliferation in seiner Intensität ein umweltvölkerrechtsspezifisches Phänomen. Gegenwärtig gibt es über 500 globale und regionale multilaterale Umweltschutzübereinkommen (‚Multilateral Environmental Agreements – MEAs').[1] Ihre zahlreiche Existenz beruht vor allem auf der sektorspezifischen und komplexen Natur des Regelungsgegenstandes. Hinzu kommen Entitäten wie etwa das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (‚United Nations Environment Programme – UNEP'), die innerhalb des Systems der Vereinten Nationen agieren und mit der Bewältigung umweltvölkerrechtlicher Themen betraut sind. Ein weiterer Grund liegt jedoch in der Abwesenheit globaler Zentralinstanzen zur Rechtsetzung, Rechtsdurchsetzung und zur Interpretation und Anwendung des geltenden (Umwelt-)Völkerrechts. Dies

[1] Vgl. *L. Bizikova/T. Yarde/D. Swanson/L. Pintér/A. Thomas/C. Corbin/A. Sabelli/G. Metternicht/A. Salinas/B. Tulsie*, Building Capacities to Improve Mainstreaming of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) Into Development Strategies and Policies in the Caribbean Region: Lessons learned from applications of the Training Module – Achieving National and Sectoral Development Priorities: The use of integrated environmental assessment tools for improved MEA implementation, International Institute for Sustainable Development, August 2013, abrufbar unter: http://www. iisd.org/pdf/2013/mea_building_capacities_carribean.pdf (zuletzt besucht am 31.08.2013). Für die jeweils aktuellsten Entwicklungen vgl. die Angaben in der Ecolex-Datenbank, abrufbar unter: http://www.ecolex.org.

führt wiederum zu komplexen institutionellen und materiellen Strukturen, die nicht oder nur unzureichend aufeinander abgestimmt sind.[2]

Dieser Umstand kann im Ernstfall zu großen Defiziten in der nationalen und internationalen Implementierung führen, die eine effektive Erfüllung der jeweiligen Konventionsziele erheblich erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen. Diese Strukturen werden durch die parallele Existenz verbindlicher und nichtverbindlicher umweltvölkerrechtlicher Normen um eine weitere Dimension erweitert, die dem Betrachter eine differenzierte Betrachtung abverlangen.

2. Fragmentierung/Dezentralisierung des Umweltvölkerrechts

Die Fragmentierung des völkerrechtlichen Systems ist an sich kein neuartiges Phänomen der letzten zwei bis drei Jahrzehnte und erstreckt sich auf alle Bereiche des Völkerrechts.[3]

Als Konsequenz der Abwesenheit einer zentralen gesetzgebenden völkerrechtlichen Instanz haben sich im Laufe der Zeit funktional voneinander abgegrenzte autonome Regelungsmechanismen und -strukturen entwickelt. Sie sind oftmals nur auf bestimmte Regionen beschränkt und zum Teil auf spezifische Problembereiche hoch spezialisiert. Sie basieren auf sogenannten ‚law-making treaties' und verleihen der Fragmentierung eine materielle, horizontale Dimension.[4] Die daraus resultierende hohe Regelungs- und Institutionendichte hat die Koexistenz unterschiedlichster völkerrechtlicher Subsysteme zur Folge. Sie führen zu einer vertikalen Fragmentierung, also zu Überschneidungen vertraglicher Zuständigkeiten und Verpflichtungen, zu einer unterschiedlichen Organpraxis, schlimmstenfalls zu Konflikten und einem insgesamt inkohärenten System völkerrechtlicher Verträge.[5]

Eine weitere, für diese Arbeit interessante Dimension der Fragmentierung des Völkerrechts ist die Hervorbringung von Normen durch nichtstaatliche Akteure im Wege eines ‚Deformalisierungsprozesses', unter anderem durch die MEA-Sekretariate.[6] Solche Normen können unter Um-

---

[2] Vgl. hierzu *A. C. Kiss/D. Shelton*, Guide to International Environmental Law, Leiden u.a. 2007, S. 86.

[3] *M. Koskenniemi*, Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law – Report of the Study Group of the International Law Commission, Helsinki 2007, S. 10.

[4] *J. Pauwelyn*, Fragmentation of International Law, in: R. Wolfrum (Hrsg.), The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Heidelberg u.a. 2006, Rdnr. 3 f., online-Ausgabe (www.mpepil.com).

[5] *Ibid.*, Rdnr. 6.

[6] *C. P. Carlarne*, Good Climate Governance: Only a Fragmented System of International Law Away? Law & Policy 30 (2008), S. 450–480 (S. 457).

ständen einen wichtigen Stellenwert im (Umwelt-)Völkerrecht einnehmen, aber auch zu Legitimitätsproblemen führen.

Die dezentrale und fragmentierte Struktur des (Umwelt-)Völkerrechts ist die Konsequenz des genossenschaftlichen Charakters des Völkerrechts. Gleichzeitig birgt exakt dieses Strukturprinzip den Weg zu seiner eigenen Überwindung in sich, da es nicht-staatliche Akteure hervorbringt, welche die Rolle der traditionellen Rechtserzeuger im Extremfall zu einer rein formellen ‚Absegnungsinstanz' degradieren.

3. Funktionale inter-institutionelle Kooperation der MEA-Organe vs. globale Umweltorganisation

Um eine Zentralisierung dieses scheinbar inkohärenten Systems und die Überwindung der damit verbundenen mutmaßlichen Effektivitätsdefizite zu erreichen, wird an vielen Stellen die Errichtung einer Weltumweltorganisation als Lösung präferiert. Über deren optimale Organisationsstruktur und mögliche Bezeichnung besteht weitgehend Uneinigkeit.[7] Die Gründung einer solchen Institution als Heilmittel zu proklamieren, ist jedoch problematisch.

Zunächst darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die gegenwärtige Struktur des Umweltvölkerrechts auch Vorteile in sich birgt. So können komplexe Regelungsgegenstände am besten durch eine Vielzahl nebeneinander existierender dezentral organisierter Institutionen bewältigt werden, die gegebenenfalls die Schwächen einer einzigen Institution auffangen und kompensieren.[8]

Weiterhin hat die Existenz sektorspezifischer umweltvölkerrechtlicher Abkommen eine hohe Spezialisierung zur Folge, die es den involvierten Akteuren erleichtert, effektive problemspezifische Lösungen zu finden.[9] Insbesondere in Bezug auf die Rolle der Sekretariate multilateraler Um-

---

[7] Vgl. allgemein hierzu *N. Kanie*, Governance with Multilateral Environmental Agreements: A Healthy or Ill-Equipped Fragmentation?, in: L. Swart/E. Perry (Hrsg.), Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate, New York 2007, S. 67–86 (S. 77) und *J. Hierlmeier*, UNEP: Retrospect and Prospect – Options for Reforming the Global Environmental Governance Regime, Georgetown International Environmental Law Review 14 (2002), S. 767–805 (S. 792 ff.); zu der Ansicht, UNEP zu einer solchen Organisation umzustrukturieren, vgl. beispielhaft *F. Biermann*, Reforming Global Environmental Governance: From UNEP Towards a World Environment Organization, in: L. Swart/E. Perry (Hrsg.), Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate, New York 2007, S. 103–123 (S. 104 ff.).

[8] *Kanie* (Anm. 7), S. 73.

[9] Hinsichtlich der Effektivität kritischer *K. v. Moltke*, On Clustering International Environmental Agreements, in: G. Winter (Hrsg.), Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law, Cambridge 2006, S. 409–429 (S. 410).

weltschutzübereinkommen ist jedoch entscheidend, dass dieses System die Entwicklung einer flexiblen und eigendynamischen Kooperationsweise fördert.[10]

Das Fehlen einer Weltumweltorganisation wird gegenwärtig durch funktionale inter-institutionelle Kooperationsmechanismen zwischen MEA-Organen kompensiert, die in anderen Bereichen des Völkerrechts in dieser Form und Intensität nicht anzutreffen sind. Sie sind eine spezifische Konsequenz und pragmatische Reaktion auf die gegenwärtige dezentralisierte Struktur des Umweltvölkerrechts. Der jeweilige Gegenstand derartiger Kooperationen variiert genauso wie die Instrumente ihrer Kooperation. Augenscheinlich ist insbesondere das selbständige ‚Clustering' der jeweiligen MEA-Gruppen: die gegenständlich aufeinander bezogenen MEAs entwickeln einen Prozess der Kooperation und Koordination innerhalb von ihnen selbst ausgewählter Gruppierungen.

Ein junges und anschauliches Beispiel für eine Kooperation der MEA-Organe eines bestimmten Clusters stellt die simultane Durchführung einer gemeinsamen Vertragsstaatenkonferenz durch das *Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung*,[11] das *Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel* und das *Stockholmer Übereinkommen über Persistente Organische Schadstoffe* dar. In diesem Rahmen wurden inhaltlich kongruente sogenannte ‚omnibus decisions' zu kooperativen Maßnahmen in sechs Themenbereichen angenommen.[12] Oftmals wird im Rahmen solcher Kooperationen einleitend die rechtliche Autonomie der beteiligten Abkommen betont, was den dezentralen und freiwilligen Charakter solcher Abstimmungsmechanismen unterstreicht.[13]

Darüber hinaus schließen Vertragsstaatenkonferenzen diverser Umweltschutzabkommen auch sogenannte Memoranden ab, so zum Beispiel mit dem Rat der Globalen Umweltfazilität (‚Global Environment Facility –

---

[10] *Kanie* (Anm. 7), S. 74.

[11] Alle in diesem Kapitel im Folgenden erwähnten Umweltschutzübereinkommen werden im 2. Kapitel ausführlich behandelt.

[12] UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/8 (7 April 2010), S. 8 ff. Beispielsweise befürworteten die jeweiligen Vertragsstaatenkonferenzen auf vorläufiger Basis einen gemeinsamen Arbeitsplan bezüglich der Entwicklung eines ‚Clearing-House Mechanism'. Vgl. den Inhalt des Arbeitsplans in UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS. 1/INF/2 (10 December 2009).

[13] Vgl. z.B. UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/8 (7 April 2010), S. 8.

GEF‘), um Finanzierungsgesichtspunkte zu klären,[14] oder mit sonstigen Institutionen.[15]

Auch die Sekretariate solcher Abkommen treten in Kooperationsangelegenheiten mit anderen Akteuren in Beziehung. Sie gründen gemeinsame Arbeitsgruppen[16] und organisieren und implementieren zu spezifischen konventionsübergreifenden Themen gemeinsame Workshops und Tagungen.[17] Ferner sind einige MEA-Sekretariate Mitglieder bestimmter Initiativen, namentlich der kooperativen Partnerschaft für die Wälder (‚Collaborative Partnership on Forests – CPF‘).[18] Weiterhin werden gemeinsame Lis-

---

[14] Erwähnenswert sind hier z.B. die ‚Memoranda of Understanding‘ zwischen dem Rat der GEF und der jeweiligen Vertragsstaatenkonferenz des *Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen* (vgl. Decision 12/CP.2, in: FCCC/CP/1996/15/Add.1 [29 October 1996], Annex, S. 56 ff.), des *VN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt* (Decision III/8, in: UNEP/CBD/COP/3/38 [November 1996], Annex, S. 62 ff.), der *VN-Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung* (Decision 6/COP.7, in: ICCD/COP(7)/16/Add.1 [25 November 2005], Annex, S. 18 ff.) und des *Stockholmer Übereinkommens über Persistente Organische Schadstoffe* (SC-1/11, in: UNEP/POPS/COP.1/31 [6 May 2005], Annex, S. 58 ff.).

[15] Vgl. z.B. das ‚Memorandum of Understanding‘ zwischen der Vertragsstaatenkonferenz der *VN-Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung* und dem Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (‚International Fund for Agricultural Development – IFAD‘) (Decision 10/COP.3, in: ICCD/COP[3]/20/Add.1 [31 December 1999], Annex, S. 38 ff.).

[16] Wie z.B. die sogenannte ‚Liaison Group of Biodiversity-related Conventions‘, die 2004 durch sechs biodiversitätsbezogene Abkommen gegründet wurde, und die im Jahr 2001 seitens der drei Rio.Konventionen gegründete ‚Joint Liaison Group‘.

[17] So sind an dieser Stelle folgende Workshops erwähnenswert: die ‚Workshops on Synergies and cooperation with other international conventions‘ (Finnland, Juli 2003), der ‚Workshop on Forests and Forest Ecosystems: Promoting Synergy in the Implementation of the Three Rio Conventions‘ (Italien, April 2004), der ‚Regional Workshop for Africa on synergy among the Rio Conventions and other Biodiversity-related conventions in implementing the programmes of work on dry and sub-humid lands and agricultural biodiversity‘ (Botswana, September 2004) (vgl. zu allen http://www.cbd.int/cooperation/activities.shtml [zuletzt besucht am 31.08.2013]) und der ‚Regional Awareness Raising Workshop on Enhancing Cooperation and Coordination for the implementation of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions in Central and Eastern Europe‘ (Slowakei, November 2010) (http://chm.pops.int/Implementation/TechnicalAssistance/TrainingWorkshops/CentralEasternEurope/tabid/732/mctl/ViewDetails/EventModID/1007/EventID/101/xmid/5021/Default.aspx [zuletzt besucht am 31.08.2013]).

[18] Mitglieder der CPF sind unter anderem das Sekretariat des *VN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt*, das Sekretariat der *VN-Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika* und das Sekretariat des *Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen*, vgl. http://www.cifor.org/donors-and-partners/collaborative-partnership-on-forests.html (zuletzt besucht am 31.08.2013).