

ten generell erteilt, jedoch im Einklang mit § 45 Abs. 7 S. 4 BNatSchG gestaltbar sein. Diese sollte neben der Belegenheit des Vorhabens in einem raumordnerisch festgelegten Vorranggebiet jedoch in ihren tatbestandlichen Voraussetzungen vorsorglich die Bedingung enthalten, dass der Erhaltungszustand der Populationen der betroffenen Arten nicht verschlechtert werden darf, und im Hinblick hierauf gegebenenfalls die Möglichkeit populationsstützender FCS-Maßnahmen vorsehen. Zusätzlich wäre eine auf die Vorranggebiete beschränkte und spezifizierte Alternativenprüfung in den Ausnahmetatbestand der Verordnung aufzunehmen.<sup>86</sup> Schließlich sollte eine solche Ausnahmeverordnung stets befristet werden, damit Populationsentwicklungen und Verschiebungen der Schwerpunktorkommen im Rahmen eines Monitorings beobachtet werden können und die Ausnahmeregelung diesen gegebenenfalls adaptieren kann.

#### 4. Ergebnis

Welche Rolle die artenschutzrechtliche Ausnahme im Rahmen eines raumplanerisch forcierten Windkraftausbaus einnehmen kann, kann derzeit nicht abschließend und rechtssicher beurteilt werden. Ein gegebenenfalls unüberwindbareres Hindernis kann sich namentlich mit Blick auf einen hinreichenden Ausnahmegrund nach § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG ergeben. Ein Ausnahmegrund für die Errichtung von Windenergieanlagen kommt nach bislang herrschender und auch hier vertretener Auffassung einzig aufgrund von § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG in Betracht.<sup>87</sup> Dessen Tatbestandsmerkmal des zwingenden Grundes des überwiegenden öffentlichen Interesses ist vorbehaltlich einer stets vorzunehmenden Einzelfallabwägung mit Blick auf den Klimaschutzbelang zwar grundsätzlich erfüllt, jedoch so ohne Weiteres nicht mit dem vorrangigen Unionsrecht vereinbar. Eine verbindliche Klärung der Rechtslage kann insofern nur der EuGH herbeiführen.<sup>88</sup> Alle weiteren, in diesem Aufsatz behandelten Ausnahmevoraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG wären insbesondere auf der Grundlage einer artenschutzoptimierten Raumplanung grundsätzlich erfüllbar, sofern diese die tatsächlichen Verhältnisse zutreffend ermittelt sowie Vorkommen und Verteilung der Individuen und Populationen über die Zeit vergleichsweise stabil bleiben und sich deren Erhaltungszustand nicht verschlechtert.

Die Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen steht nach § 45 Abs. 7 S. 1 BNatSchG im Ermessen der Behörde. Selbst wenn man der Vorschrift mit der wohl herrschenden Meinung ein sogenanntes intendiertes Ermessen entnimmt, ist für die Ausnahmeerteilung grundsätzlich eine Abwägung anhand der Umstände des Einzelfalls erforderlich. Eine mit Blick auf den Artenschutzbelang optimierte Standortplanung durch die Raumordnung vorausgesetzt, kann eine Ausnahmeerteilung für den Regelfall insoweit in verwaltungsintern bindenden Verwaltungsvorschriften normiert werden. Bei entsprechender Gestaltung erscheint unter derselben Bedingung grundsätzlich auch eine Ausnahmeerteilung für den Regelfall durch Rechtsverordnung nach § 45 Abs. 7 S. 4 und S. 5 BNatSchG möglich.

**Open Access.** Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

86) Vgl. hierzu oben 1.

87) Siehe hierzu eingehend *Wagner*, NuR 2021, 803 ff.

88) Siehe auch *Gellermann*, Windkraftnutzung und Schutz europäischer Vogelarten – Möglichkeiten der Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen, 2020, Stand 23.1.2022, abrufbar unter <https://www.naturschutz-initiative.de/images/PDF2020/2020GutachtenProfGellermann.pdf>, S. 7 f.; *Lau*, in: *Frenz/Müngenborg*, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 45 Rdnr. 29.

<https://doi.org/10.1007/s10357-022-3983-y>

## Die Steigerung der Effektivität des Bonner Übereinkommens zur Erhaltung wandernder Tierarten

Nikolas Sellheim und Jochen Schumacher

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2022.

*Das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bonner Konvention) wurde am 23. Juni 1979 verabschiedet und weist 132 Mitgliedstaaten auf. In diesem Artikel wird die Konvention vorgestellt und es wird beleuchtet, welche Maßnah-*

*men und Trends ergriffen worden sind, um die Konvention effektiver zu gestalten, aber auch, welche Gefahren durch diese Trends möglich sind. Hier treten insbesondere die Rolle von Mitgliedsbeiträgen und Abstimmungen hervor, welche sich direkt und indirekt auf die Verfahrensweise der Konvention auswirken können.*

Nikolas Sellheim,  
Scott Polar Research Institute, University of Cambridge,  
Cambridge, UK

Ass. Jur. Jochen Schumacher,  
Institut für Naturschutz und Naturschutzrecht Tübingen,  
Tübingen, Deutschland

### 1. Einleitung

Die 1970er Jahre markierten eine entscheidende Dekade in den Schutzbestrebungen der natürlichen Umwelt. In diesen Jahren setzte sich die Erkenntnis durch, dass es für den Schutz wandernder Tierarten einer grenzüberschreitenden

Zusammenarbeit bedarf. Maßgeblich wurde das Umweltvölkerrecht durch die Umweltkonferenz von Stockholm 1972 angestoßen.<sup>1</sup> Die Umweltkonferenz war Wegbereiter einer Reihe für die Umwelt zentralen Übereinkommen, so z. B. das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES)<sup>2</sup>, das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention)<sup>3</sup> sowie das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bonner Konvention)<sup>4,5</sup>. Bereits in den frühen 1970er Jahren setzte sich in Fachkreisen die Erkenntnis durch, dass es für den Schutz von wandernden Tierarten eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit bedarf. Auf diese Erkenntnis nimmt die UN Konferenz in dem verabschiedeten Aktionsprogramm Bezug. In der Empfehlung 32 wird auf die wandernden Arten Bezug genommen und empfohlen ein Rahmenübereinkommen auszuhandeln und für diese Zwecke eine Arbeitsgruppe einzurichten.<sup>6</sup> Die Bonner Konvention wurde mit dem Zustimmungsgesetz vom 29. Juni 1984<sup>7</sup> in innerstaatliches Recht umgesetzt. Durch das Zustimmungsgesetz wurde zusätzlich zu dem ausdrücklichen Entnahmeverbot in der Konvention, ein Verbotstatbestand für die Entnahme von gefährdeten Arten i. S. v. Anhang I aufgenommen, vgl. Art. 3 ZustG. Dieser Verbotstatbestand gilt für Gebiete außerhalb der nationalen Hoheitsgrenzen, m. a. Worten der Regelung bezieht sich auf eine Entnahme auf Hoher See von einem Schiff, das berechtigt ist die Bundesflagge zu führen.

Der vorliegende Aufsatz beleuchtet, in wie weit die Bonner Konvention den Herausforderungen gewachsen ist, Umweltschutz zielführend und effektiv umsetzen zu können. Besonderes Augenmerk liegt auf der Frage, ob sich neuartige Trends, die in der Konvention sichtbar werden, positiv auf ihre Effektivität auswirken könnten.

## 2. Die Bonner Konvention – Geschichte, Struktur und Konzepte

Die Frage nach der Effektivität internationaler Naturschutzinstrumente ist nach der Veröffentlichung des Globalen Zustandberichtes des Weltbiodiversitätsrates IPBES im Jahre 2019<sup>8</sup> vermehrt gestellt worden. Der Bericht stellt klar, dass in den kommenden Jahren und Jahrzehnten mehr als eine Millionen Tier- und Pflanzenarten vom Aussterben bedroht sein werden. Dies lässt somit Fragen über die Wirksamkeit bestehender Umweltschutzmechanismen, und somit auch der Bonner Konvention, zu.

Die Bonner Konvention wurde entsprechend ihrer Präambel in besonderer Sorge „um diejenigen Arten wildlebender Tiere, die Wanderungen über die nationalen Zuständigkeitsgrenzen hinweg oder außerhalb derselben unternehmen“ (4. Erwägungsgrund), sowie in der Überzeugung „dass Erhaltung sowie wirksame Hege und Nutzung wandernder Tierarten gemeinsame Maßnahmen aller Staaten erfordern, in deren nationalem Zuständigkeitsbereich diese Arten einen Teil ihrer Lebenszyklen verbringen“ (6. Erwägungsgrund) geschlossen. Die Bonner Konvention verfolgt ausschließlich den Schutz und die Erhaltung wandernder Tierarten, da diese in besonderer Weise gefährdet sind. Diese Arten können während ihrer Wanderung verschiedene Territorien durchstreifen und dabei in jedem Staat einem unterschiedlich hohen Schutzstatus unterliegen. Die Bonner Konvention verfolgt daher den Zweck, den Schutz- und Erhaltungsstandard gefährdeter wandernder Arten bzw. Arten, deren Erhaltungszustand ungünstig ist, von Rechts wegen zu vereinheitlichen.<sup>9</sup> Entsprechend dem 5. Erwägungsgrund sieht die Bonner Konvention die jeweiligen Staaten auch als Beschützer der wandernden Arten.<sup>10</sup> Die Konvention verleiht daher den Arten auch keinen eigenen Rechtsstatus.

Die Bonner Konvention zielt gemäß Art. II. 2. darauf ab, dass die Vertragsstaaten „Schritte unternehmen, um zu

vermeiden, dass wandernde Tierarten gefährdet werden.“<sup>11</sup> Ferner soll der Schutz der Tierarten durch den Schutz der Arten selber sowie durch den Schutz ihrer Lebensräume erfolgen,<sup>12</sup> was die Bonner Konvention deutlich von anderen Artenschutzkonventionen, insbesondere CITES, unterscheidet, da sie einen Ökosystem-Ansatz und nicht lediglich einen Spezies-basierten Ansatz vertritt. Allerdings ist zu bemerken, dass die Bonner Konvention nicht die Einzige ist, die Ökosystem-Ansätze enthält: auch das Eisbären-Übereinkommen von 1973 strebt in Artikel II an, die Ökosysteme, in denen Eisbären leben, zu schützen.

Die Bonner Konvention hat, anders als CITES oder die Biodiversitätskonvention (CBD) von 1992, keine globale Anerkennung gefunden: derzeit haben sie, trotz ihres globalen Umfangs, 132 Staaten ratifiziert, wobei zu beachten ist, dass die USA, Russland, China, Japan oder Kanada – alle äußerst relevante Staaten für den globalen Naturschutz – keine Mitgliedsstaaten der Konvention sind. Somit spielt die Bonner Konvention im internationalen Diskurs zum Artenschutz eine eher untergeordnete Rolle. Größere Prominenz haben, z. B., die Internationale Konvention zur Regulierung des Walfanges (ICRW)<sup>13</sup> und die dazugehörige Internationale Walfangkommission (IWC) oder CITES, die von Divergenzen und emotionalen Verhandlungen charakterisiert werden.<sup>14</sup> Die Bonner Konvention hingegen ist bis zur 12. Konferenz der Vertragsstaaten (CoP12) in 2018 eher von Konsens geprägt gewesen (vgl. dazu weiter unten).

Oggleich Arten und Habitate geschützt werden soll, stellen *Bowman u. a.* fest, dass dem Schutzbestreben anthropozentrische Interessen zugrunde liegen. Die Präambel der Konvention nennt „umweltliche, ökologische, genetische, wissenschaftliche, ästhetische, der Erholung dienende, kulturelle, bildende, soziale und ökonomische“ Werte wildlebender wandernder Tiere. Eine Referenz zum inhärenten Wert tierischen Lebens kann nicht gefunden werden.<sup>15</sup> So-

- 1) Bericht der Vereinten Nationen über die Stockholm-Konferenz 1972, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 (1972).
- 2) Am 3. 3. 1973 in Washington unterzeichnet; BGBl. II 1975, S. 777, UNTS Bd. 993, S. 243; vgl. dazu Sand, Das Washingtoner Artenschutzabkommen, in Archiv des Völkerrechts 2016, 561 ff.
- 3) Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, vom 19. 9. 1979 (<https://rm.coe.int/1680078b1b>), BGBl. II 1984, 620 ff.; vgl. *Schumacher*, Das Berner Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere, und ihrer natürlichen Lebensräume und Natura 2000, in Archiv des Völkerrechts 2016, 543 ff.
- 4) Vom 23. 6. 1979, BGBl. II 1984, S. 569; *Böhringer/Marauhn*, Das Bonner Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten, in Archiv des Völkerrechts 2016, 493 ff.; Vgl. auch *Sellheim*, International Marine Mammal Law, 2020.
- 5) Gebräuchlich ist auch die englische Bezeichnung „Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS)“.
- 6) Bericht der Vereinten Nationen über die Stockholm-Konferenz 1972, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, S. 6 ff. (Aktionsplan); vgl. auch *Müller-Helmbrecht*, Konvention zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bonner Konvention), in K.-H. Erdmann, Internationaler Naturschutz, 2013, S. 79 ff., 80 f.
- 7) BGBl. 1984 II, 569.
- 8) S. [https://www.helmholtz.de/fileadmin/user\\_upload/IPBES-Factsheet.pdf](https://www.helmholtz.de/fileadmin/user_upload/IPBES-Factsheet.pdf)
- 9) Vgl. *Proelß*, Migratory Species, International Protection, in: Wolftrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Bd. VII, 2012, 163 ff.
- 10) Vgl. *Birmie/Boyle/Redgwell*, International Law and the Environment, 3. Aufl. 2009, 659.
- 11) CMS, Art. II.2.
- 12) CMS, Art. II.1.
- 13) Vom 18. 6. 1982, BGBl. 1982 II S. 558.
- 14) *Couzens*, Whales and Elephants in International Conservation Law and Politics: A Comparative Study, 2013.
- 15) *Bowman u. a.*, *Lyster's International Wildlife Law*, 2. Ausgabe, 2010.

mit kann argumentiert werden, dass die Ausgangslage der Konvention nicht mehr dem heutigen Zeitgeist progressiver Naturschutzinstrumente entspricht, da der natürlichen Umwelt im internationalen Diskurs und in nationaler Rechtsprechung derzeit oftmals inhärente Werte zugesprochen werden.<sup>16</sup> Zudem besteht ein lebender Diskurs – akademischer wie auch jurisprudentiischer Natur – um die Rechte der Natur, natürlicher Bestandteile, Ökosysteme und Tiere.<sup>17</sup>

Die Schutzfunktion der Bonner Konvention fungiert durch zwei unterschiedliche Mechanismen, die auf den zwei Anhängen der Konvention fußen und durch Artikel III und IV definiert werden. In diesen Anhängen sind bestimmte Tierarten nach Abstimmung innerhalb der Vertragsstaatenkonferenzen (CoPs) aufgelistet. Anhang I enthält Tierarten, die, basierend auf wissenschaftlichen Erkenntnissen, gefährdet sind. Jede Entnahme ist verboten, es sei denn, sie dient der Wissenschaft, dem Überleben der Spezies, wird von traditionellen Subsistenznutzen durchgeführt, oder die Entnahme ist durch andere außergewöhnliche Gründe gerechtfertigt. Die Vertragsstaaten verpflichten sich außerdem, anzustreben, den Populationsstatus der Spezies wieder zu stabilisieren, hindernde Faktoren, die der Wanderung der Spezies im Wege stehen zu beseitigen, und alle Faktoren, die die Erholung der Spezies aufhalten können, auszumerzen. Derzeit sind fast 200 Spezies in Anhang I aufgelistet, unter anderem die meisten Großwälderarten, einige Haiarten, der Gepard, und viele Vogelarten.

Zum anderen sind in Anhang II Arten aufgelistet, die einen unvorteilhaften Populationsstatus haben. Um diese Arten zu schützen, sollen spezifische Übereinkommen („Agreements“) vereinbart werden, die jeweils einen eigenen Rechtsstatus haben. Diese Tatsache identifiziert die Bonner Konvention somit auch als Rahmenkonvention. Diese Agreements können rechtlich bindend und auch „soft-law“ Übereinkommen sein – also ohne rechtlich bindenden Charakter. Überdies sieht die „CMS Familie“ sogenannte gemeinsame Absichtserklärungen (*engl.* Memoranda of Understanding; MoU) und Spezielle Spezies Initiativen vor. Derzeit gibt es sieben rechtlich bindende Schutzübereinkommen, die unter dem Schirm der Bonner Konvention verabschiedet worden sind: für Albatrosse und Sturmvogel (ACAP); für Wale im Schwarzen Meer, Mittelmeer und angrenzenden atlantischen Gebieten (ACCOBAMS); für afrikanisch-eurasische wandernde Wasservogel (AEWA); für Zwerfwale in der Ostsee, Nordost Atlantik, Irischen See und Nordsee (ASCOBANS); für europäische Fledermäuse (EUROBATS); für Gorillas und ihren Lebensraum (Gorillas Agreement); und für Robben im Wattenmeer (Wadden Sea Seals). Überdies existieren 19 gemeinsame Absichtserklärungen, u. a. für Haie; Dugongs; Mönchsrobber im Mittelmeer; Rotkopfgänse; Sibirische Kraniche; Westafrikanische Elefanten, oder Dünnschnabel Brachvögel. Vier Spezies Initiativen behandeln Afrikanische Karnivoren; die Zentralasiatische Zugstraße; zentralasiatische Säugetiere; und Sahelo-Saharische Megafauna.

Wie erwähnt sind MoUs und die Speziellen Spezies Initiativen rechtlich nicht bindend und stellen lediglich freiwillige Kooperationsmöglichkeiten dar. Eine große Herausforderung für alle CMS Instrumente ist die Tatsache, dass nicht alle Anrainerstaaten Mitgliedsstaaten der Bonner Konvention sind. Somit muss jedes einzelne Übereinkommen Möglichkeiten der Kooperation mit Nicht-Mitgliedsstaaten finden. MoUs nehmen im Völkerrecht keinen besonderen Platz ein und es ist den Mitgliedsstaaten selbst überlassen, diese Vereinbarungen zu gestalten. Somit haben sie keine eigenen Institutionen, sondern werden meist vom Sekretariat der Bonner Konvention mit verwaltet. Die Umsetzung erfolgt oftmals durch Aktionspläne, die sich mit besonderen Merkmalen, wie z. B. Nahrungssicherheit, einer Spezies befassen. Um diese Instrumente möglichst effektiv zu gestalten, ist die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft notwendig. So sind viele Nichtregierungsorganisationen, wie z. B. der WWF, wichtige Partner, um die Arbeit in allen Anrainerstaaten zu koordinieren und umzusetzen.

Obwohl die Instrumente der Bonner Konvention deutlich auf den Schutz bestimmter Arten und ihrer Lebensräume abzielen, sind in Art. II überdies fundamentale Prinzipien enthalten. Damit verpflichtet sich jeder Mitgliedsstaat, „die Wichtigkeit wandernder Arten anzuerkennen“ und Maßnahmen für jene Arten zu treffen, deren Status nachteilig ist. Auch verpflichten sich die Staaten „Maßnahmen zu treffen, um zu verhindern, dass irgendeine wandernde Tierart gefährdet wird.“<sup>18</sup> Dies bedeutet, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten über den Schutz der auf den Anhängen gelisteten Arten hinaus geht. Um dies zu gewährleisten, erlaubt es Art. VII.5 der Konferenz der Vertragsstaaten, den Status von wandernden Tierarten zu prüfen und zu bestimmen und, laut Art. VII.6., besonders jener, die in Anhang I und II aufgeführt sind.

Neben den CMS Instrumenten ist die Existenz von verschiedenen Körpern und Abteilungen ein wichtiger Bestandteil der Arbeit der Bonner Konvention. So existieren mehrere Arbeitsgruppen, die sich mit unterschiedlichen Aspekten wandernder Tierarten befassen, wie Klimawandel oder Umweltverschmutzung; Task Forces, z. B. zum Einfluss von Energieerzeugung auf Zugvögel; und Projekte, die sich mit konkreten, lokalen oder regionalen Problemen oder Spezies befassen. Besonders hier tritt auch die Arbeit von NGOs hervor, die oftmals federführend sind. Neben diesen Tätigkeiten verleiht die Bonner Konvention auch kleine Beihilfen für lokale Projekte, um wandernde Tierarten zu schützen und verleiht auch Preise für bestimmte Initiativen.

### 3. Beiträge als Druckmittel oder Motivation?

Obleich einige der CMS Instrumente deutliche Erfolge aufweisen können und konnten, ist die Bonner Konvention, wie eingangs erwähnt, in internationalen Umweltschutzdiskursen relativ wenig präsent. Auf der einen Seite spiegelt sich dies in der dünnen wissenschaftlichen Literatur wider, die sich primär mit der Konvention befasst, auf der anderen Seite ist die Abwesenheit der Vertragsstaaten auf den zweijährlichen Konferenzen wahrnehmbar. Anders als z. B. bei CITES, wo die CoPs großen Zulauf haben, sind die CoPs der Bonner Konvention nie von allen Vertragsstaaten besucht. Bei CoP13 im Februar 2020, die der Autor beobachtet hat, waren ursprünglich ungefähr 3.250 Delegierte (staatlich und nicht-staatlich) registriert, aber lediglich ungefähr 800 waren anwesend. Nur ca. 75 der Vertragsstaaten waren entweder anwesend und wahlberechtigt.

Die Krise, die im Jahr 2020 durch die rasante Verbreitung des die Atemwegserkrankung COVID-19 auslösenden Sars-CoV-2-Virus im Februar 2020 seinen weltweiten Anfang nahm, kann die Abwesenheit vieler Delegierter erklären. Allerdings ist auch klar, dass in der Vergangenheit die CoPs relativ wenig Regierungsdelegierte aufwiesen: zu CoP10 im Jahre 2011 waren, bei einer Mitgliedschaft von 117 Staaten, 75 anwesend. CoP11 in 2014 mit 121 Staaten wies 63 Mitgliedsstaaten auf, und CoP12 in 2017 hatte eine Anwesenheit von 91 Staaten bei einer Mitgliedschaft von 127 Staaten. Obwohl der Trend der Mitgliedschaft in der Bonner Konvention zunimmt, ist nicht gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten an den Entscheidungsprozessen und der Umsetzung der Konvention teilnehmen.

Dies verdeutlicht, dass trotz einer hohen Mitgliedschaft die Effektivität der Bonner Konvention nicht unbedingt gewährleistet ist. Hinzu kommt, dass die Konvention von Beginn an mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen gehabt hat: selbst das in Bonn ansässige Sekretariat hat immer wieder Pro-

16) Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, 2011.

17) Chapron, Epstein und López-Bao, *A rights revolution for nature*. 363 *Sciencemag* 6434, 1392.

18) CMS Art. II.1 und Art. II.2.

bleme, an den Konferenzen der Mitgliedstaaten teilzunehmen.<sup>19</sup> Um finanziellen Problemen entgegenzuwirken und somit die Arbeit insbesondere des Sekretariates längerfristig zu gewährleisten, ist zu CoP13 im Februar 2020 im Zuge der Diskussionen um das Budget zwischen 2021 bis 2023 und das damit verbundene Arbeitsprogramm für die Periode zwischen CoP13 und CoP14 eine Resolution verabschiedet worden, die einen neuartigen Trend in der Bonner Konvention markiert: die Resolution sieht vor, dass die Konferenz

*Entscheidet*, dass Repräsentation von Ländern mit rückständigen Beiträgen von drei oder mehr Jahren von offiziellen Rollen in Konventionskörperschaften ausgeschlossen werden, und ihnen außerdem das Recht zu wählen und das Recht auf Einreichung von Dokumenten, inklusive Vorschläge zur Auflistung, verwehrt wird; und den/die Vorstandssekretär/in auffordert, mit diesen Parteien innovative Herangehensweisen zu sondieren, um mögliche Gelder zur Tilgung der Rückstände vor dem nächsten Treffen zu identifizieren.<sup>20</sup>

Dieser Paragraph rief lebhaft Diskussionen unter den Mitgliedsstaaten hervor. Insbesondere Zentralamerikanische Staaten machten durch ihre Opposition zur Aufnahme dieses Paragraphen auf sich aufmerksam. Sie fürchteten, dass ihre Rechte als Vertragsstaaten innerhalb der Konvention unterminiert werden würden. Andere Staaten, z. B. Australien und Israel, forderten wiederum den Paragraphen in die Resolution aufzunehmen.

In diesem Zusammenhang müssen zwei Dinge beachtet werden. Erstens, obwohl Resolutionen durch die CoP verabschiedet werden, sind sie, wie in anderen Artenschutzkonventionen, selber nicht rechtlich bindend. Allerdings können sie Aufschluss über die Interpretationsweisen der rechtlich bindenden Provisionen einer Konvention geben. Außerdem werden sie dann bindend, wenn ein Vertragsstaat sie in nationales Recht umgewandelt hat.<sup>21</sup> Somit ist es nicht zwangsläufig so, dass eine Resolution Vertragsstaaten zu bestimmten Handlungen verpflichten muss, doch muss man bedenken, dass die CoP die entsprechende Resolution entweder angenommen oder nicht angenommen hat. Bei angenommener Resolution müssen sich, den Entscheidungsfindungsprozessen folgend, auch jene Staaten daran halten, die evtl. gegen sie gestimmt oder sich gegen sie ausgesprochen haben.

Zweitens, die Konvention selber beinhaltet keine Provisionen, die die Mitgliedsbeiträge thematisieren. Somit ist es aus rechtlicher Sicht schwierig bzw. diskutabel, ob diese als Druckmittel genutzt werden sollten, daher kann der Widerstand der Zentralamerikanischen Staaten nachvollzogen werden: sie haben die Konvention ratifiziert und haben, basierend auf dem Text der Konvention, somit alle Rechte innerhalb der Vertragsstaatenkonferenzen.<sup>22</sup> Aber auch hier greift der Konsens der Vertragsstaaten: wenn sie sich entscheiden, dass Beiträge, die nicht gezahlt werden, Einfluss auf den Status der Staaten innerhalb der CoPs haben, so müssen sie sich daran halten.

Die Resolution wurde formell und im Konsens verabschiedet, ohne dass jene Staaten, die sich gegen die Verabschiedung ausgesprochen haben, ihr Veto eingelegt haben. Die vorherrschende und schlussendlich überzeugendere Meinung war, dass sich dieser Paragraph positiv auf die Effektivität der Konvention auswirken würde. Zudem wurde betont, dass besonders Entwicklungsländer, die Rückstände haben, Gelder aus dem Treuhandfonds beziehen könnten. Allerdings muss erwähnt werden, dass auch der Treuhandfonds nicht voll befüllt wird. Die letzte Auswertung des Fonds im Jahre 2019 ergab, dass lediglich 81,4 % der Beiträge von 62 Staaten (von gezählten 126) gezahlt worden sind. Dies ergibt einen Rückstand von insgesamt 1 167 365 Dollar (485 611 Dollar für 2019, 391 866 Dollar für 2018, 206 675 Dollar für die Jahre 2015–2017 und 83 213 Dollar für die Jahre davor).<sup>23</sup> Um jedoch die Bedenken der Entwicklungsländer ernst zu nehmen, bein-

haltet die Resolution einen Aufruf an die Mitgliedsstaaten, „freiwillige Beiträge zum Treuhandfonds zu leisten, um die Ersuchen von Entwicklungsländern zu unterstützen und ihnen zu ermöglichen, an der Konvention teilzunehmen und sie für die nächsten drei Jahre zu implementieren.“<sup>24</sup>

#### 4. Abstimmungen in der Bonner Konvention

In Art. XIII beinhaltet die Bonner Konvention Provisionen zur Schlichtung von Disputen. Die Formulierung des Artikels ist direkt von Art. XVIII der CITES übernommen und legt Verhandlungsprozesse zwischen zerstrittenen Parteien fest. Sollte keine Lösung gefunden werden, kann der Disput zum Internationalen Gerichtshof in Den Haag überführt werden. Bis zum jetzigen Zeitpunkt ist diese Möglichkeit jedoch nicht wahrgenommen worden, da die Konvention in Art. XIV auch festlegt, dass Staaten gegen die Auflistungen in den Anhängen Gebrauch von einer Vorbehaltsklausel (*engl.* reservation) machen können.

Obwohl es – wie in anderen Gremien – auch bei der Bonner Konvention Meinungsverschiedenheiten gibt, haben diese bis zur CoP12 in Manila im Jahr 2018 zu keiner formalen Abstimmung geführt, geschweige denn zur Aktivierung des Schlichtungsprozesses. Mit anderen Worten sind Änderungen an den Anhängen oder die Verabschiedung von Resolutionen bisher im Konsens erfolgt. CoP12 markierte allerdings den Beginn eines Trends, der sich zur vom Autor beobachteten CoP13 fortsetzte: formale Abstimmungen und damit einhergehende Mehrheitsentscheidung.

Die erste Abstimmung innerhalb der Bonner Konvention wurde über die Aufnahme von Schimpansen (*Pan troglodytes*) in Anhang I und II durchgeführt. Uganda sprach sich vehement gegen eine Auflistung aus, da es seine eigene Schimpansenpopulation nicht als „wandernd“ im Sinne von Art. I der Konvention ansah. Die Bonner Konvention definiert in Art. 1 Abs. 1 lit a eine „wandernde Art“ wie folgt: ... „die Gesamtpopulation oder eine geographisch abgegrenzte Teilpopulation jeder Art oder jedes niedrigeren Taxon wildlebender Tiere, von denen ein bedeutender Anteil zyklisch und vorhersehbar eine oder mehrere nationale Zuständigkeitsgrenzen überquert.“<sup>25</sup> Uganda argumentierte, dass eine Auflistung so-

19) Vgl. *Bowman*, u. a., *Lyster's International Wildlife Law*, 2. Ausgabe, 2010.

20) Eigene Übersetzung; CMS (2020) Budget 2021–2023 and Programme of Work for the Intersessional Period between CoP13 and CoP14, UNEP/CMS/COP13/Doc.13.2/Rev.1, URL: [https://www.cms.int/sites/default/files/document/cms\\_cop13\\_doc.13.2\\_rev.1\\_budget-and-programmeof-work-2021-2023\\_e.pdf](https://www.cms.int/sites/default/files/document/cms_cop13_doc.13.2_rev.1_budget-and-programmeof-work-2021-2023_e.pdf) (accessed 17 March 2020), Paragraph 11. Original: *Decides* that representatives from countries with contributions in arrears of three years or more should be excluded from holding office in Convention bodies, be denied the right to vote and denied the right to submit any meeting documents, including listing proposals; and requests the Executive Secretary to explore with 9 these Parties innovative approaches for the identification of possible funding to resolve their arrears prior to the next meeting;

21) *Trouwborst* u. a., *International law and lions (Panthera leo)*: understanding and improving the contribution of wildlife treaties to the conservation and sustainable use of an iconic carnivore, *Nat-Cons* 21, 2017: 83–121, S. 91

22) CMS, Art. VII

23) CMS, Execution of the Budget. UNEP/CMS/COP13/Doc.13.1 (2020), S. 2

24) Eigene Übersetzung; CMS (2020) Budget 2021–2023 and Programme of Work for the Intersessional Period between CoP13 and CoP14, S. 32. Original: „*Encourages* all Parties to make voluntary contributions to the Trust Fund to support requests from developing countries to participate in and implement the Convention throughout the triennium.“

25) CMS, Art. I. „the entire population or any geographically separate part of the population of any species or lower taxon of wild animals, a significant proportion of whose members cyclically and predictably cross one or more national jurisdictional boundaries.“

mit unberechtigt sei, den Geist der Konvention unterminiere, die Integrität der Konvention herausfordere und einen Präzedenzfall darstelle. Die Diskussionen drehten sich somit um die Frage, ob der eingebrachte Vorschlag insofern verändern werden sollte, dass er Ugandas Schimpansenpopulation nicht mit berücksichtigt.<sup>26</sup> Dieser von Uganda eingebrachte Vorschlag stieß nicht auf Zustimmung und veranlasste Uganda schließlich, zum ersten Male in der Geschichte der Bonner Konvention, eine formale Abstimmung zu fordern. Ugandas Vorschlag wurde per Mehrheitsentscheid abgelehnt. Uganda machte im weiteren von der Vorbehaltsklausel Gebrauch.<sup>27</sup>

Die zweite Abstimmung erfolgte über die Aufnahme des Afrikanischen Löwen (*Panthera leo*) in Anhang II. Diesem Vorschlag, der von Tschad, Niger und Togo eingereicht wurde, widersetzten sich Uganda, Tansania und Südafrika. Ähnlich wie im Kontext der Schimpansen, argumentierten letztere Länder, dass Afrikanische Löwen nicht „wandernd“ im Sinne Art. I seien und dass ihre jeweiligen Populationen von der Auflistung ausgenommen werden sollten. Da dieser Vorschlag keinen Anklang fand, wurde über ihn offiziell abgestimmt. In diesem Zusammenhang wird auch klar, wie wenig integral Abstimmungen zur Arbeitsprozedur der CoPs waren: es gab Unstimmigkeiten über die Anzahl der Stimmen für die Europäische Union (EU). Uganda argumentierte, dass die Stimmen für die EU der Anzahl der anwesenden EU Mitgliedstaaten mit korrekten Berechtigungsnachweisen entsprechen sollte. Diese Annahme resultierte in der Konsultation der Verfahrensregeln (*engl.* Rules of Procedure) und das Sekretariat verwies auf Regel 13, die festlegt, dass eine regionale wirtschaftliche Integrationsorganisation (*engl.* regional economic integration organisation; REIO), wie die EU, ein Anrecht auf so viele Stimmen hat, wie sie Mitgliedsstaaten besitzt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es keine Rolle spielen würde, wie viele Staaten anwesend und wie viele von diesen Staaten korrekte Berechtigungsnachweise haben. Der Vorsitzende stimmte dieser Interpretation zu und nutzte diese Regel, um der EU 28 Stimmen zuzusprechen. Trotz der Widerstände Ugandas gegen diese Interpretation, stimmten die Delegierten ihr zu und stimmten über Ugandas, Tansanias und Südafrikas Vorschlag ab. Der ursprüngliche Vorschlag wurde angenommen und der Afrikanische Löwe wurde, ohne Ausnahme, in Anhang II aufgenommen.<sup>28</sup>

Die dritte Abstimmung in der Geschichte der Bonner Konvention wurde über die Aufnahme des Leoparden (*Panthera pardus*) in Anhang II durchgeführt. Dem Vorschlag, der von Iran, Ghana, Kenia und Saudi Arabien eingereicht wurde, widersetzten sich Südafrika, Simbabwe und Tansania. Wieder wurde der wandernde Charakter der Spezies im Sinne Art. I in Frage gestellt und Südafrika ging so weit, den Konsens zu blockieren. Um diesem vorzubeugen, entschied sich der Vorsitzende, über die Aufnahme abstimmen zu lassen. Schlussendlich wurde der Vorschlag angenommen, den Leopard in Anhang II aufzunehmen.<sup>29</sup>

Die mit CoP12 beginnende neue Phase innerhalb der Vertragsstaatenkonferenzen, die in bestimmten Situationen eine Abstimmung erfordert, setzte sich auch zu CoP13 fort. Das Thema der Konferenz war „Verbundenheit“ (*engl.* connectivity) – ein Thema, das sich in allen Bereichen widerspiegelte. Insbesondere die Verbundenheit der unterschiedlichen Herausforderungen, die den Ökosystemen zusetzen und die damit einhergehende Verbundenheit in der Bewältigung dieser Herausforderungen, markierte die Arbeit der CoP. Allerdings bestanden auch hier, trotz aller Verbundenheit, Differenzen, die einen uneingeschränkten Konsens nicht möglich machten. Besonders Australien (und in etwas abgemilderter Form Neuseeland) standen hervor. Australien machte klar, dass es der Aufnahme zweier Haiarten in Anhang II nicht zustimmen würde.

Zum Einen ging es um den Glatten Hammerhai (*Sphyrna zygaena*), für den zwei Anträge vorlagen: erstens beantragte Brasilien, seine Population in Anhang II aufzunehmen. Zweitens beantragte die EU, die globale Population des

Glatten Hammerhais in Anhang II aufzunehmen und ihn somit Teil des Hai MOUs zu machen. Obgleich Australien dem Antrag Brasiliens billigend gegenüberstand, widersetzte es sich massiv dem Antrag der EU. Dabei hob es zwei Aspekte hervor: mangelnde Konsultation während des Zusammenstellens des Vorschlages, und der, laut Australien, nicht wandernde Charakter des Glatten Hammerhais im Sinne Art. I. Da Australien und die EU gravierende Differenzen aufwiesen, wurde über den Antrag der EU – der durch seine globale Ausrichtung auch den Antrag Brasiliens beinhaltete – abgestimmt. Schlussendlich wurde der Antrag der EU angenommen und Australiens Bedenken per Abstimmung nicht akzeptiert.

Auch in diesem Zusammenhang wurde die Frage laut, wie viel Stimmen auf die EU fallen würden: 28 oder, aufgrund des Brexit, 27? Rechtlich ist das Vereinigte Königreich am 31.1.2020 aus der Europäischen Union ausgetreten und war somit nicht mehr als Teil der EU Delegation, sondern als gesonderte Delegation anwesend. Folglich nahmen die Britischen Delegierten nicht mehr an den strategischen Sitzungen der EU teil. Als Konsequenz wäre es verständlich gewesen, das Vereinigte Königreich separat von der EU zu betrachten und somit der EU nur noch 27 Stimmen zuzusprechen. Allerdings legt das Übereinkommen, das den Brexit reglementiert, fest, dass bis zum Ende der Übergangszeit am 31.12.2020 bis auf einige Ausnahmen, aber insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik, nach wie vor EU-Recht gilt.<sup>30</sup> Resultierend daraus wurde beschlossen, dass auch in den Abstimmungen innerhalb der Bonner Konvention zu diesem Zeitpunkt 28 Stimmen geltend gemacht werden konnten.

Der zweite Vorschlag, der Unmut unter den Vertragsstaaten hervorrief, war von der EU eingebracht worden und bezog sich auf die Aufnahme des Hundshais (*Galeorhinus galeus*) in Anhang II. Australien und auch Neuseeland widersetzten sich diesem Vorschlag. Es war wieder Australien, das, wie im Falle des Glatten Hammerhais, argumentierte, es sei nicht zufriedenstellend konsultiert worden und, dass die australische und neuseeländische Population des Hundshais nicht der Definition von „wandernd“ im Sinne Art. I entsprechen würde. Laut Australien befänden sich beide Populationen jeweils in australischen und neuseeländischen Gewässern, würden also nicht über Jurisdiktionsgrenzen hinweg wandern. Obgleich Neuseeland die australische Position argumentativ unterstützte, spiegelte sich dies nicht in der Abstimmung zur Änderung des Vorschlags, die einen Ausschluss der australischen und neuseeländischen Populationen vorsah, wider: Australien war schlussendlich der einzige Staat, der diese Änderung unterstützte. Warum Neuseeland dem ursprünglichen Vorschlag und nicht die australische Änderung folgte, kann nicht geklärt werden.

Obwohl Abstimmungen im Völkerrecht nicht ungewöhnlich sind, sind sie jedoch im internationalen Umweltrecht nicht unbedingt förderlich. Daher streben multilaterale Abkommen eher danach, einen Konsens zu erreichen. Das wahrscheinlich beste Beispiel für die Nachteile von

26) Dies wäre keine im Artenschutzrecht neue Entwicklung, da auch z. B. die Washingtoner Artenschutzkonvention sogenannte „split listings“ von unterschiedlichen Populationen der gleichen Tierart kennt.

27) CMS, Report of the 12th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, S. 35–39.

28) CMS, Report of the 12th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, S. 40–46.

29) CMS, Report of the 12th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, S. 47–49.

30) Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, 2019/C 384 I/01, Art. 127.

mehrheitsbasierten Abstimmungen kann sich in der Internationalen Walfangkommission (IWC) finden. Hier wurde 1982 mit der erforderlichen 3/4 Mehrheit ein sogenanntes „Moratorium“ auf den kommerziellen Walfang verabschiedet. Da die Walfangstaaten in der Kommission unterrepräsentiert sind, ist es ihnen bis zum heutigen Tage nicht gelungen, dieses Moratorium, trotz wissenschaftlicher Daten, zu kippen. Dies hat letztendlich dazu geführt, dass Japan, welches ein Hauptfinanzier der Kommission war und nach wie vor federführender Walfangstaat ist, im Juli 2019 die Kommission verlassen hat. Es ist damit nicht mehr an das Moratorium gebunden und kann wieder kommerziell Wale jagen.<sup>31</sup> Hier zeigt sich also, dass Staaten, die durch Mehrheitsentscheide dazu gezwungen sind, eine bestimmte Entscheidung mitzutragen, bei bestehender Unveränderlichkeit dieser Entscheidung, nicht unbedingt weiter Vorteile im Verbleib in einer bestimmten Konvention sehen. Dieser Trend kann auch in CITES beobachtet werden, wo zu CoP18 in 2019 Namibia andeutete, es könne die Konvention aufgrund der mehrheitlichen Verhältnisse, verlassen.<sup>32</sup> In diesen Beispielen wird deutlich, dass Abstimmungen Staaten zwingen, sich an Vorgaben zu halten, ohne dass sie diese unterstützen. In Bezug auf die IWC wurde diesbezüglich angemerkt, dass diese Tatsache die IWC eher als legislatives Forum mit den Vertragsstaaten als politische Parteien, denn als gleiche Partner im Völkerrecht identifiziere.<sup>33</sup>

## 5. Die Steigerung der Effektivität der Bonner Konvention

Das relative kürzlich erschienene Phänomen der Abstimmungen innerhalb der Bonner Konvention gibt Anlass zu der Frage, weshalb der Konsens nicht mehr unbedingt die Norm darstellt. Hier müssen verschiedene Aspekte betrachtet werden.

Wie bereits oben erwähnt spielt die Bonner Konvention im Diskurs um den Artenschutz politisch, rechtlich sowie in der Forschungsliteratur eine eher untergeordnete Rolle. Dies, obwohl sie in einer Zeit, den 1970er Jahren, verabschiedet wurde, als wichtige internationale Natur- und Artenschutzkonventionen beschlossen wurden und sie auch eine eher „moderne“ Herangehensweise internalisiert hat: nämlich den Schutz *und* die Nutzung von Tierarten, wie es auch die CBD vorgibt. Dies ist eher überraschend, da Artenschutz und staatliche Souveränität unter demselben Deckmantel umgesetzt werden. Es werden zwar internationale Entscheidungen getroffen, die Spezies auf Anhang I angehen, aber für jene auf Anhang II ist es den Vertragsstaaten selber überlassen, die Initiative zu ergreifen, solange sie ergriffen wird. Des Weiteren ist es so, dass der Großteil der wandernden Tierarten – solange sie bekannt sind – nun auf den Anhängen der Bonner Konvention gelistet sind. Dies unterscheidet sich deutlich zum frühen 20. Jahrhundert als der Schutz wandernder Tierarten noch regional durchgeführt wurde. Als gutes Beispiel dient hier das zwischen den USA, der Sowjetunion, Japan und Großbritannien (für Kanada) verabschiedete Regime zum Schutze der Nördlichen Seebären (*Callorhinus ursinus*) im Nordpazifik aus dem Jahre 1911, das bis 1984 Bestand hatte.<sup>34</sup>

Aufgrund seiner Beschaffenheit ist der Bonner Konvention vorgeworfen worden, sie sei nicht schlagkräftig genug, um effektiven Artenschutz gewährleisten zu können.<sup>35</sup> Es darf nicht vergessen werden, dass, obwohl die Bonner Konvention bestimmte wandernde Tierarten vor jeder Entnahme schützen soll, es an den Vertragsstaaten selber liegt, dieses auch effektiv umzusetzen. Auf europäischer Ebene, z. B., wird dies durch die Berner Konvention zur Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume 1979 sowie die Vogelschutzrichtlinie 1979 erreicht. Sollten sich Vertragsstaaten aber nicht in der Lage sehen Beschlossenes umzusetzen oder sollten sie sich bewusst weigern, gibt es kein Gremium, das die Umsetzung der Konvention

überwachen und Staaten zur Rechenschaft ziehen kann. Lediglich die gängigen Mechanismen der Völkerrechts, wie z. B. durch unterschiedliche soft Compliance-Kontrollen, können hier greifen. Die Bonner Konvention ist allerdings kein Einzelfall in dieser Hinsicht und die Ergebnisse des eingangs genannten Zustandsberichts des Weltbiodiversitätsrates werfen die Fragen auf, erstens, in wie weit Compliance im internationalen Umweltrecht überhaupt erreicht wird und, zweitens, ob die grundlegende Herangehensweise internationaler Umweltübereinkommen ausreichend ist.

Generell kann festgehalten werden, dass es insbesondere Instrumente des internationalen Umweltrechtes sind, bei denen es leicht fällt, diese nicht ordnungsgemäß umzusetzen.<sup>36</sup> Gleichzeitig ist es auch der Aufbau des Instruments selber, das zur Nicht-Compliance beiträgt. Einerseits sind es mögliche vage Vorgaben, die den Mitgliedsstaaten großen interpretatorischen Spielraum lassen, andererseits sind es fehlende Vorgaben in Bezug auf Compliance und Nicht-Compliance oder Systeme zur Überwachung der Compliance, die einen Effekt haben können.<sup>37</sup> Im Falle der Bonner Konvention existieren Klauseln zum Beilegen von Streitigkeiten, aber es finden sich keine Klauseln zur Compliance.

Trotzdem, oder sogar deswegen, haben die Vertragsstaaten Möglichkeiten gefunden, einen relativ hohen Grad an Compliance zu gewährleisten. So stand zur 13. CoP in 2020 das Thema zur Anwendung von Art. III der Konvention (Klauseln zum Anhang I der Konvention) auf der Agenda. Es drehte sich um die Frage, ob der Handel mit Anhang-I-geführten Arten einen Bruch der Vorgaben der Konvention darstellte oder nicht. Um ein System des Compliance-Monitoring herzustellen, sind die Mitgliedstaaten durch die verabschiedete Entscheidung nun aufgefordert, eng mit dem Sekretariat in Bezug auf die geltende Gesetzgebung, deren Umsetzung und mögliche Weiterentwicklung zusammenzuarbeiten.<sup>38</sup> Obwohl diese Herangehensweise nicht direkt mit einem Compliance-Mechanismus gleichzusetzen ist, bietet sie dennoch die Möglichkeit der Selbst-Überwachung und kann somit zur besseren Umsetzung und der Effektivität der Konvention führen.

Ohne weiter auf diese Themen einzugehen, bleibt festzuhalten, dass die Bonner Konvention einen Rahmenkonvention ist, die sich auf „Agreements“ unterschiedlicher Natur stützt. Obwohl die Anhänge unterschiedlicher Spezies unter strengerem Schutz stellen, sind es eben diese „Agreements“ nach Art. V der Konvention, welche danach streben, die artenschutzrelevanten Provisionen der Konvention umzusetzen und somit den Schutz der in den Anhängen gelisteten Arten zu gewähren. Obgleich, wie oben erwähnt, mehrere Agreements und MoUs unter dem Deckmantel der Bonner Konvention, existieren, ist die Konvention bereits von Anfang an unterschiedlichen Herausforderungen unterworfen gewesen. Hier sticht besonders die Tatsache heraus, dass sich viele wandernde Tierarten, insbesondere Vögel, Meeressäuger und Fische, in Lufträumen und Gewässern jenseits nationaler Hoheitsgebiete befinden. Das UN Seerechtsübereinkommen (SRÜ) aus dem Jahre 1982

31) Sellheim, Der Austritt Japans aus der Internationalen Walfangkommission, NuR, 2020, 747.

32) Shikongo, Namibia – discussions with SADC and possible threat to leave Cites, ASCN, 2019, <https://africasustainableconservation.com/2019/09/05/namibia-discussions-with-sadc-and-possible-threat-to-leave-cites/>.

33) Friedheim, Negotiating in the IWC Environment, in: *Toward a Sustainable Whaling Regime*, 2001, S. 200 ff.

34) Mirovitskaya, Clark und Purver, North Pacific Fur Seals: Regime Formation as a Means of Resolving Conflicts, in: *Polar Politics – Creating International Environmental Regimes*, 1993, S. 22 ff.

35) z. B. IISD, 2017, <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb1874e.pdf>

36) Breitmeier, *The Legitimacy of International Regimes*, 2008.

37) Koremenos, *The Continent of International Law*, 2016.

38) CMS, Decision 13.23.

ist dieser Tatsache insofern entgegengekommen, als einige seiner Provisionen den Schutz und das Management von Meeressäugern bzw. Wale direkt ansprechen (Art. 65 und 120). Diese Artikel lagern die Verantwortung hierfür aber schlussendlich auf „geeignete internationale Organisationen“, die dazu in der Lage sind, aus. Gemeint ist hiermit wohl die Internationale Walfangkommission.<sup>39</sup>

1995 wurde das Abkommen über gebietsübergreifende Fischbestände unter der Ägide des SRÜ verabschiedet. Obwohl das SRÜ in Artikel 64 den Schutz von weit wandernden Arten vorsieht, bezieht sich dies, in eher vagen Tönen, auf jene Arten, die im Anhang I des SRÜ aufgelistet sind. Das Abkommen von 1995 geht deutlich weiter und legt klare Grundsätze und Verhaltensregeln zum Schutze dieser Arten fest. Somit bleibt festzuhalten, dass die marine Arten, die auch die Bonner Konvention zu schützen strebt, auch durch das SRÜ und das Abkommen von 1995 Schutz erfahren. Auf der Strecke bleiben hierbei jedoch wandernde Vogelarten – und insbesondere jenseits nationaler Lufträume – und wandernde terrestrische Arten, für deren Schutz keine weiteren internationalen Abkommen existieren. Auch das derzeit verhandelte Abkommen zum Schutze von Biodiversität jenseits nationaler Jurisdiktion (*engl.* Agreement on conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction) bietet keine Abhilfe in dieser Hinsicht, da auch dieses Abkommen unter der Ägide des SRÜ verhandelt wird. Das heißt, dass von den 657 derzeit in Anhang I und Anhang II gelisteten Arten<sup>40</sup> die Mehrzahl, d. h. 328 Vogel- und 133 Säugetierarten (nicht enthalten sind *Cetacea*) sowie eine Insektenart (Monarchfalter, *Danaus plexippus*), keinem globalen Schutzinstrument unterliegt.<sup>41</sup>

Des Weiteren kann festgehalten werden, dass die vorhandenen Agreements und MoUs bei weitem nicht der großen Anzahl an gelisteten Arten entspricht. Das heißt, dass jene Arten, für die kein Agreement o.ä. verabschiedet wurde, unter dem Mantel der Bonner Konvention nicht klar ist, wie aktiver und effektiver Schutz genau auszusehen hat. Hier liegt es also an den Nationalstaaten oder Nationalstaatskonglomeraten diesen Schutz direkt umzusetzen. Allerdings können hier unterschiedliche Standards und Umsetzungsmöglichkeiten, unterschiedliche technologische und finanzielle Mittel zu nicht einheitlichen Ergebnissen führen.

Auch ist die Tatsache, dass nicht alle Staaten, die von wandernden Tierarten durchquert werden, Mitgliedsstaaten der Bonner Konvention selbst oder deren Agreements sind, problematisch. Das Übereinkommen zum Schutze von Albatrossen und Sturmvögeln (*engl.* Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels, ACAP) verdeutlicht dies exemplarisch: 13 Mitgliedsstaaten stehen 12 Anrainerstaaten (inkl. der EU), die nicht Mitglieder von ACAP sind, gegenüber. Hierbei ist auch Kanada zu erwähnen, das auch die Bonner Konvention nicht ratifiziert hat.<sup>42</sup> Obwohl einige Agreements besondere Arrangements mit Anrainerstaaten und Nicht-Mitgliedern der Bonner Konvention getroffen haben, sind diese eher freiwillig und nicht-bindender Natur. Das Gleiche gilt für MoUs, die unter der Ägide der Bonner Konvention verabschiedet worden sind, von denen derzeit 19 existieren, die eine relative große Anzahl der in den Anhängen der Konvention gelisteten Arten umfassen. Zur 13. Vertragsstaatenkonferenz stach das MoU zum Schutze wandernder Haie (*engl.* MoU on the Conservation of Migratory Sharks) durch die Organisation von Seitenevents hervor. Dies kann durch die vorgeschlagene und schlussendlich durchgeführte Auflistung von mehreren Haiarten erklärt werden, da, im Gegensatz zur Konvention selber und den Agreements MoUs

auch von Nichtregierungsorganisationen unterschrieben werden können.

## 6. Schlussbetrachtungen

Die Bonner Konvention sticht einerseits durch ihren Ökosystemansatz und auch durch ihre eher progressiven Mechanismen hervor. Insbesondere, da sie in den 1970s Jahren entworfen und verabschiedet worden ist. Das Obige hat jedoch gezeigt, dass der Konvention verschiedene Schwierigkeiten entgegenstehen, die eine effektive Umsetzung und somit effektiven Artenschutz erschweren. Somit ist auf der letzten Vertragsstaatenkonferenz beschlossen worden, durch den Entzug des Stimmrechts für jene Staaten, die ausstehende Beiträge haben, die Konvention effektiver zu machen. In wie weit sich dieses bestätigen wird, kann bisher noch nicht vorausgesagt werden. Obwohl es Widerstände gegen diese Herangehensweise gab, ist sie jedoch im Konsens bestätigt worden. Wäre der Unmut über diesen Schritt so massiv, kann davon ausgegangen werden, dass kein Konsens hätte erreicht werden können.

Die Frage bleibt, wie der eher neuartige Trend der Abstimmungen in diesem Zusammenhang zu verorten ist. Insbesondere die Tatsache, dass sich diese nicht um den Populationsstatus selber drehen, sondern um die Frage, ob bestimmte Arten „wandernd“ im Sinne von Art. I der Konvention sind oder nicht. Hier rückt grundsätzlich die Effektivität eher in den Hintergrund, da dies eine Frage der Interpretation und nicht des biologischen Status ist. Es kann nicht ergründet werden, was diese Interpretationsfragen zu CoP12 schlussendlich ausgelöst hat. Zu bemerken ist aber, dass sich die Bonner Konvention in Fragen der Abstimmungen auf CITES und die Walfangkonvention zubewegt. Sollte dieser Trend anhalten, könnte sich dies auch auf die übergreifende Effektivität der Konvention auswirken, da Staaten eher angehalten sind, von Vorbehaltsklauseln Gebrauch zu machen, denn mit den anderen Staaten eine gemeinsame Lösung zu finden. Außerdem erscheint es möglich, dass Staaten, die zu einer bestimmten Entscheidung durch die vorherrschenden Mehrheitsverhältnisse gezwungen werden, langfristig die Konvention verlassen. Obwohl dies wahrscheinlich das drastischste Szenario darstellt, ist es, in Anbetracht der Entwicklungen in der IWC, nicht von der Hand zu weisen.

Die nächste Vertragsstaatenkonferenz (CoP14) ist für das Jahr 2023 angesetzt. Hier wird sich zeigen, ob ihre Mitglieder weitere Abstimmungen vornehmen, diese noch mehr werden oder durch durchgängige Konsensentscheidungen ersetzt werden. Überdies werden die Darstellungen des Sekretariats ob des finanziellen Status der Konvention Aufschluss darüber geben können, ob der Entzug des Wahlrechts bei ausstehenden Mitgliedsbeiträgen eine effektive Maßnahme ist oder nicht.

In Anbetracht der sich verschärfenden Lage in der Artenvielfalt ist es natürlich wünschenswert, dass die Bonner Konvention klare und effiziente Maßnahmen ergreifen kann und wird, um wandernde Tierarten schützen zu können.

39) Sellheim, International Marine Mammal Law, 2020, S. 66.

40) Es wird sich hier lediglich auf die unterschiedlichen Arten bezogen. Eine genauere Untersuchung von Arten in Anhang I und II ergibt eine höhere Anzahl, da diverse Arten in beiden Anhängen gelistet sind.

41) S. <https://www.cms.int/en/species>

42) S. <https://www.cms.int/en/legalinstrument/acap>