

nungen übernommen werden kann oder eine Anpassung erfolgen muss.<sup>98</sup>

## 6. Fazit

Der überragend wichtige Schutz von Wasservorkommen für die Trinkwassergewinnung wird aufgrund der Klimakrise an Bedeutung gewinnen. Eine Unterschutzstellung ist dennoch nur bei Vorliegen der gesetzlich normierten Voraussetzungen möglich. Die Rechte der von den Schutzanordnungen betroffenen Grundstückseigentümer müssen gewahrt bleiben. Um die in dem Gesetz normierte abgestufte Schutzbestimmungssystematik einzuhalten, ist die Unterteilung der Schutzzone besonders wichtig.

Die Schutzzoneunterteilung hat nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu erfolgen. Die Gerichte dürfen die technischen Regeln des DVGW, denen als antizipierte Sachverständigengutachten in der Praxis besondere Bedeutung beizumessen sind, zur Auslegung heranziehen. Bei der Anwendung des Regelwerks ist aber auf Konsistenz der Argumentation bezüglich Schutzzone und den einzelnen Risikobewertungen zu achten. Dies ist in der Praxis nicht immer festzustellen.

98) Vgl. VGH München, Urt. v. 15. 9. 2005 – 22 N 05.1126, juris 22, zur nicht zulässigen pauschalen Übernahme von Regelungen aus einer Musterschutzgebietsverordnung in eine konkrete Verordnung.

<https://doi.org/10.1007/s10357-024-4308-0>

# Die Rechte indigener Völker und lokaler Bevölkerungen in der Washingtoner Artenschutzkonvention (CITES)

Nikolas Sellheim

© Der/die Autor(en) 2024.

*Die Washingtoner Artenschutzkonvention (CITES) wird oft als globale Erfolgsgeschichte für den Schutz bedrohter Tier- und Pflanzenarten gefeiert. Was hierbei allerdings oft nicht betrachtet wird, ist die Tatsache, dass indigene Völker und lokale Gemeinschaften (IPLCs) vielfach nicht in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden und somit den Zugang zu ihnen wichtigen Ressourcen verlieren. In diesem Beitrag wird beleuchtet, in wie weit CITES die Rechte von IPLCs betrachtet und es ihnen ermöglicht, die Entscheidungsprozesse mit zu gestalten und welche andere Interessen ihnen entgegenstehen. Auch wird diskutiert, welche neuen Entwicklungen es diesbezüglich gibt, insbesondere im Hinblick auf die kürzlich zu Ende gegangene 19. Vertragsstaatenkonferenz.*

## 1. Einleitung

Die 1970er Jahre markierten eine Zeitenwende im internationalen Umweltrecht. Nicht zuletzt fand 1972 die Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen in Stockholm (im Weiteren Stockholm Konferenz) statt, sondern auch bahnbrechende internationale Verträge zum Schutze der natürlichen Umwelt wurden geschlossen: 1971 das Übereinkommen über den Schutz von Feuchtgebieten, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar Konvention);<sup>1</sup> 1972 das Internationale Übereinkommen über die Erhaltung der Eisbären;<sup>2</sup> 1973 die Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (Washingtoner Artenschutzkonvention oder CITES, aus dem Englischen *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*)<sup>3</sup> und 1979 das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bonner Konvention oder CMS, aus dem Englischen *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*).<sup>4</sup>

Was diese rechtlich bindenden Übereinkommen eint ist die Tatsache, dass sie sich primär mit bestimmten Arten bzw. deren Schutz befassen. Da insbesondere die 1960er

Jahre zeigten, wie sehr sich menschliches Verhalten auf unterschiedlichste Weisen auf Tier- und Pflanzenarten auswirken können – nicht zuletzt ausgelöst durch Rachel Carsons Buch *Stiller Frühling*<sup>5</sup> im Jahre 1962 –, war die internationale Gemeinschaft bestrebt, menschlich generierte Auswirkungen auf die natürliche Umwelt durch klar definierte Handlungsweisungen zu minimieren. Hierbei lag der Fokus hauptsächlich auf der Nutzung (bzw. deren Unterbindung) von Arten, die entweder in ihren Beständen gefährdet waren oder die, aufgrund nicht nachhaltiger Nutzung Gefahr liefen, einen Gefährdungszustand zu erreichen.

In diesem Beitrag wird beleuchtet, welche Schwierigkeiten sich aus diesem Ansatz in Bezug auf indigene Völker und lokale Bevölkerungen im heutigen Schnittfeld von Natur- und Artenschutz und Menschenrechten ergeben. Exemplarisch wird hierbei CITES besprochen, welche mit 184 Vertragsparteien globale Anerkennung erfährt.

## 2. Die Washingtoner Artenschutzkonvention – eine kurze Übersicht

Die Washingtoner Artenschutzkonvention – im Weiteren CITES – ist 1973 im Zuge einer langwierigen Initiative der Weltnaturschutzorganisation IUCN verabschiedet worden. Ursprünglich, im Jahre 1974, ratifizierten sie sechs Staaten – USA, Nigeria, Schweiz, Tunesien, Schweden und Zypern –, gefolgt von 15 weiteren Staaten ein Jahr später, als die Konvention rechtswirksam wurde. 35 weitere Staaten

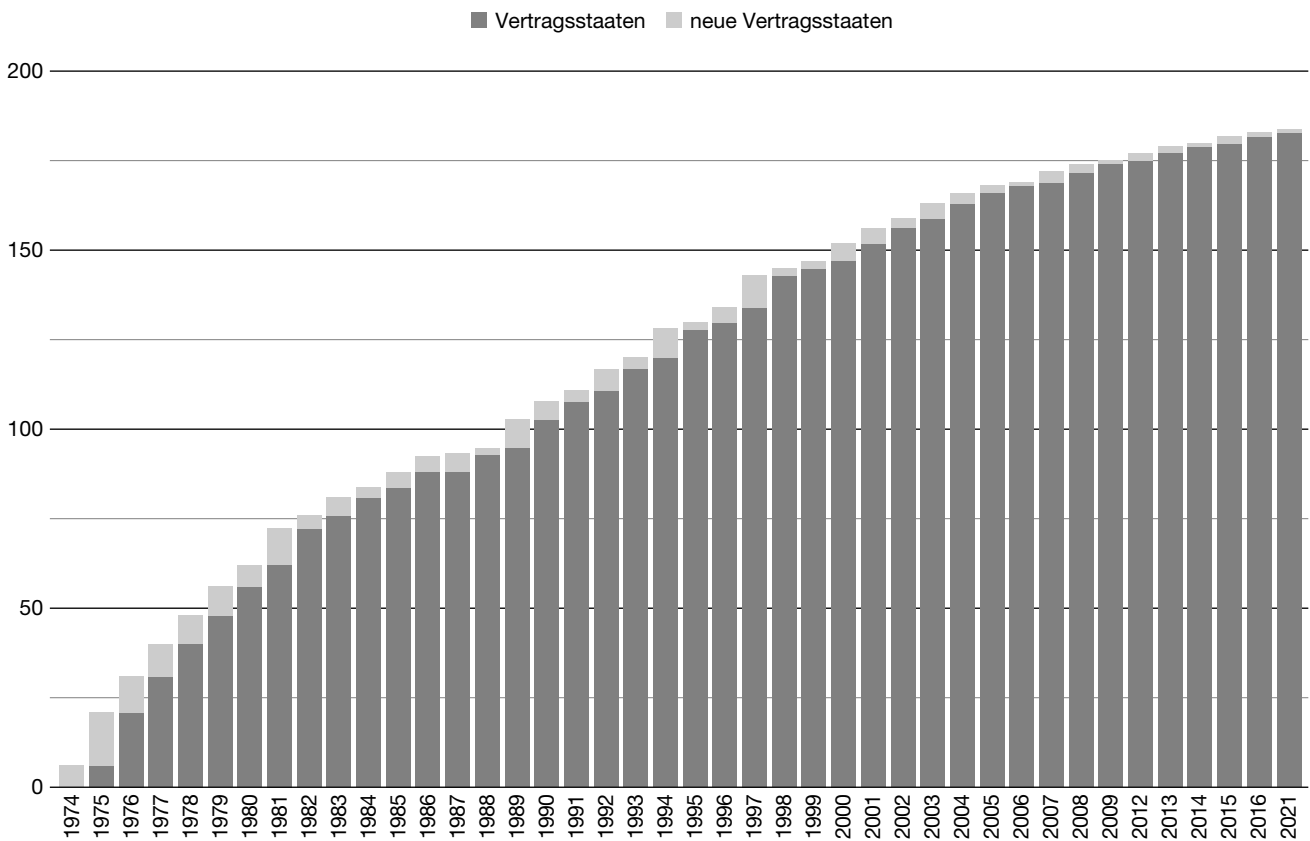
1) *Wormit*, 50 Jahre Ramsar-Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung – Eine Zwischenbilanz, NuR, 2021, S. 739.

2) *Larsen/Stirling*, The Agreement on the Conservation of Polar Bears – its History and Future, 2009.

3) *Couzens*, CITES at Forty: Never Too Late to Make Lifestyle Changes, RECIEL, 2013, S. 311.

4) *Sellheim/Schumacher*, Die Steigerung der Effektivität des Bonner Übereinkommens zur Erhaltung wandernder Tierarten, NuR, 2022, S. 156.

5) *Carson*, *Silent spring*, 1962.



**Abb. 1** Die steigende Anzahl der Vertragsstaaten von CITES

ratifizierten CITES bis 1980. 2021 schloss sich ihr Andorra als bisher letzter Staat den 184 derzeitigen Vertragsparteien an. Deutschland hat CITES am 22. Mai 1975 ratifiziert und sie trat am 20. Juni 1976 in Kraft.

Wie der ausformulierte Titel der Konvention zeigt, behandelt CITES den internationalen Handel mit bedrohten Tier- und Pflanzenarten. Hierbei arbeitet sie durch drei Anhänge. Auf Anhang I sind jene Arten aufgeführt, deren Schutzstatus als gefährdet eingestuft werden kann. Der internationale Handel mit diesen Arten ist, bis auf wenige Ausnahmen, nicht gestattet. Menschenaffen, Großwale (jene Wale, die vom Moratorium durch die Internationale Walfangkommission geschützt sind), viele Großkatzen, einige Papageienarten sowie Pflanzenarten wie eine große Anzahl Kakteen, Orchideen oder Wolfsmilchspezies sind hier erfasst.

Auf Anhang II sind Arten enthalten, die zwar noch nicht bedroht sind, diesen Status aber erreichen können, sollte der Handel nicht kontrolliert werden. Somit ist der Handel mit diesen Arten durch ein Genehmigungsverfahren reguliert. Eisbären, alle Walarten (außer jene, die in Anhang I erfasst sind), Ottern, Requiemhaie sowie Farne, Kannenpflanzen oder Pernambuco sind hier enthalten.

Auf Anhang III sind Arten gelistet, die durch nationale Instrumente geschützt sind, für die ein Vertragsstaat aber auf Unterstützung in der Überwachung des Handels durch andere Vertragsstaaten zählt. Dazu zählen zum Beispiel pakistanische Schweinshirsche, indische Goldschakale oder russische Mongolische Elche.

Insgesamt sind derzeit ungefähr 38,500 Arten in den Anhängen erfasst. Die folgende Tabelle gibt einen ungefähren Status (Stand: Februar 2023) wieder, da bisher noch keine Einigung bezüglich der Listing höherer Gattungen erzielt worden ist. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen Arten („spp.“), Unterarten („sspp.“), Variationen („var.“) und Populationen („popns.“).<sup>6</sup>

Obwohl der Schutzstatus in der Erfassung von Arten eine tragende Rolle spielt, bietet die Konvention aber auch die

Möglichkeit, Arten zu erfassen, die lediglich durch ihr äußeres Erscheinungsbild gefährdeten Arten entsprechen (die sog. ‚lookalike‘ Provision in Art. 2.2(b)). Das heißt, dass der Handel mit möglichen nicht-gefährdeten Arten auch reguliert oder sogar unterbunden werden kann, wenn diese gefährdeten Arten ähneln. Insbesondere marine Fischarten und diverse Pflanzenarten sind somit geschützt. Zur 18. Vertragsstaatenkonferenz (CoP18) in Genf 2019 brachte Israel einen Vorschlag ein, den Handel mit sibirischem Mammutelfenbein zu unterbinden. Als Grundlage diente hier die Lookalike-Provision, da der Handel mit Elefanten-Elfenbein, mit Ausnahme einiger Südafrikanischer Staaten, international unterbunden ist. Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt.

Damit Änderungen an den Anhängen vorgenommen werden können, bedarf es einer 2/3 Mehrheit der Vertragsparteien. Diese Änderungen werden auf den 3-jährig stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen beschlossen, nachdem ein Vertragsstaat einen Vorschlag für eine Änderung (eine Erfassung, eine Herauf- oder Herunterstufung, eine Entfernung) eingereicht hat. Laut Resolution 9.24 (Rev. CoP17) sollen Änderungen an den Anhängen biologischen und Handelskriterien folgen. Hierbei gilt allerdings auch das Vorbeugeprinzip. Das heißt, theoretisch ist es möglich, Arten in den Anhängen zu erfassen, sollten diese, neben anderen Bedrohungen, durch den internationalen Handel bedroht sein. Jeder Vertragsstaat kann eine Art für die Erfassung in Anhang I oder II vorschlagen und entsprechende CITES-Maßnahmen erreichen. Hierfür reicht allerdings auch der Verdacht bzw. hier greift das Vorbeugeprinzip. Das heißt, der Vertragsstaat muss nicht eindeutig nachweisen, dass eine Art bedroht ist, um sie entsprechend zu können. Es bedarf lediglich der Zustimmung von 2/3 der

6) CITES, The CITES species, <<https://cites.org/eng/disc/species.php>>

Tab. 1 Die CITES Arten

|                    | Anhang I  | Anhang II   | Anhang III                          |
|--------------------|---|---|-------------------------------------|
| <b>FAUNA</b>       |   |   |                                     |
| Säugetiere         | 334 spp. (inkl. 21 popns) + 14 sspp. (inkl. 1 popn) | 523 spp. (inkl. 22 popns) + 9 sspp. (inkl. 4 popns) | 46 spp. + 11 sspp.                  |
| Vögel              | 156 spp. (inkl. 2 popns) + 5 sspp.                  | 1294 spp. (inkl. 1 popn) + 6 sspp.                  | 60 spp. (inkl. 31 popns)            |
| Reptilien          | 105 spp. (inkl. 7 popns) + 4 sspp.                  | 870 spp. (inkl. 6 popns)                            | 215 spp. (inkl. 1 popn) + 8 sspp.   |
| Amphibien          | 24 spp.   | 351 spp.  | 5 spp.                              |
| Fische             | 16 spp.   | 224 spp.  | 19 spp. (inkl. 10 popns)            |
| Wirbellose         | 69 spp. + 7 sspp.                                   | 2193 spp. + 1 sspp.                                 | 27 spp. + 3 sspp.                   |
| <b>FAUNA TOTAL</b> | <b>704 spp. + 30 sspp.</b>                          | <b>5466 spp. + 16 sspp.</b>                         | <b>372 spp. + 22 sspp.</b>          |
| <b>FLORA</b>       | <b>395 spp. + 4 sspp. + 12 var.</b>                 | <b>33764 spp. (inkl. 110 popns)</b>                 | <b>134 spp. + 1 var.</b>            |
| <b>GESAMT</b>      | <b>1099 spp. + 34 sspp. + 12 var.</b>               | <b>39230 spp. + 16 sspp.</b>                        | <b>506 spp. + 22 sspp. + 1 var.</b> |

Vertragsstaaten, um die Art in den jeweiligen Anhang aufzunehmen. Außer ein Staat reicht nach Art. 13 einen expliziten Vorbehalt gegen die Schutzbestimmungen für diese Art ein, werden diese für alle Vertragsstaaten bindend.

Der nichtbedrohte Status einiger Arten hat in der Vergangenheit heftige Kontroversen ausgelöst – insbesondere in Bezug auf Afrikanische Elefanten, Großwale oder Makohaie.<sup>7</sup> Obwohl die Konvention explizit den Schutz von bedrohten Arten vorsieht, bemerken Challenger und MacMillan, dass wissenschaftliche Kriterien zwar eine Rolle spielen, Erfassungsentscheidungen aber „in Wirklichkeit aus politischen, ökonomischen, philosophischen, und sogar emotionalen Gründen, sowie wissenschaftlichen Gründen“ getroffen werden.<sup>8</sup>

### 3. Kontroversen um die Rolle nicht-staatlicher Akteure

Es ist insbesondere die Rolle nicht-staatlicher Akteure, wie Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die Challenger und MacMillan zu diesem Schluss geführt haben. Oftmals sind insbesondere Tierschutzorganisationen präsent, die direkt und indirekt mit Entscheidungsträgern interagieren bzw. selbst Teil von Länderdelegationen sind. Überdies sind es in einigen Fällen auch diese Organisationen, die es Entwicklungsländern ermöglichen, den Vertragsstaatenkonferenzen beizuwohnen und somit in ihrem Sinne abzustimmen. Dies trat explizit im Abschlussplädoyer Malis zum Ende der 19. Vertragsstaatenkonferenz in Panama City im November 2022 hervor. Der Abgesandte sagte wörtlich (in englischer Übersetzung): „Ich möchte diese Gelegenheit nutzen, der Fondation Franz Weber und ihrem Präsidenten, und Born Free, Mr Bill Travers zu danken. Und ich möchte auch [nicht hörbar] von IFAW danken. Sie sind unsere Hauptpartner. Und ich möchte auch unserem großen Bruder aus Israel danken. Dank ihnen bin ich hier und habe seit 1994 keine [Vertragsstaatenkonferenz] verpasst.“<sup>9</sup>

Ogleich diese Aussage keinen Beweis dafür darstellt, dass NGOs und andere Staaten direkt für die Bezahlung – und somit das Wahlverhalten – bestimmter Staaten verantwortlich sind, ist sie dennoch beachtlich, insofern, als sie klar darstellt, wie eng Vertragsstaaten untereinander sowie mit andere Akteuren zusammenarbeiten. Dies ist jedoch keine explizite Eigenschaft von CITES, sondern kann in anderen Gremien und Foren ebenfalls gefunden werden. Insbesondere die Internationale Walfangkommission (IWC) oder der Rat der Europäischen Union können hier

als Beispiele aufgeführt werden: Bezüglich der IWC ist insbesondere Japan aufgefallen, das Staaten finanziert hat, um ein bestimmtes Abstimmungsergebnis zu erzielen, um somit den kommerziellen Walfang wieder zu ermöglichen.<sup>10</sup> In Bezug auf das Unterbinden des Handels mit Robbenprodukten innerhalb der Europäischen Union ist der International Fund for Animal Welfare (IFAW) nicht nur beratend tätig gewesen, sondern IFAWs Gründungsmitglied Brian Davies diente auch innerhalb des Rates als Experte, um das Handelsverbot zu gestalten.<sup>11</sup>

Trotz allem ist CITES in der Vergangenheit durchaus aufgrund erhöhter Tätigkeit von NGOs in die Kritik geraten.<sup>12</sup> Die Tatsache, dass NGOs einen wesentlichen Bestandteil der Delegationen ausmachen, ist die Frage gerechtfertigt, in wie weit auch das Abstimmungsverhalten von der Anwesenheit unterschiedlichster Organisationen beeinflusst wird. Wie das Schaubild zeigt, das auf den öffentlich zugänglichen Teilnehmendenlisten erstellt wurde, gab es in der Vergangenheit Vertragsstaatenkonferenzen, in denen die Anzahl von NGO-Delegationen jene von Vertragsstaaten überstieg (s. Fig. 2). Dies ist in der jüngeren Vergangenheit zwar nicht mehr der Fall, aber die große Anzahl anwesender NGOs kann nicht über das erhöhte In-

- 7) Z. B. Sellheim, The CITES appendix II-Listing of mako sharks – Revisiting counter arguments, *Mar Pol*, S. 115.
- 8) Übersetzung des Autors. Original: „in reality are made for political, economic, philosophical, and even emotional reasons, as well as scientific reasons.“ Challenger/MacMillan, *Investigating the Influence of Non-state Actors on Amendments to the CITES Appendices*, JIWL, 2019, S. 91.
- 9) Übersetzung des Autors. Original: „I’d like to take the opportunity to thank the Fondation Franz Weber and their president, and Born Free, Mr Bill Travers, and I’d like to thank [inaudible] from IFAW as well. They are our major assistants and partners and I’d like to thank our great brother from Israel. Thanks to them I’m here and I have not missed one since 1994.“ <https://www.youtube.com/watch?v=qCsRzTCs-6w&t=4898s> (ca. 5:03:00).
- 10) Strand /Truman, *Foreign Aid and Voting Behavior in an International Organization: The Case of Japan and the International Whaling Commission*. *For Pol An*, 2012, S. 409.
- 11) Sellheim/Scopelliti, *Sustaining a conservationist agenda? NGO influence on Arctic sealing, whaling and hydrocarbon regimes*, in: *Emerging Legal Orders in the Arctic. The Role of non-Arctic Actors*, 2019, S. 91 ff.
- 12) Challenger/MacMillan, Fn. 8; Cooney u. a., *Think before you act: Improving the conservation outcomes of CITES listing decisions*, *Frontiers in Ecol & Evol.*, 2021.

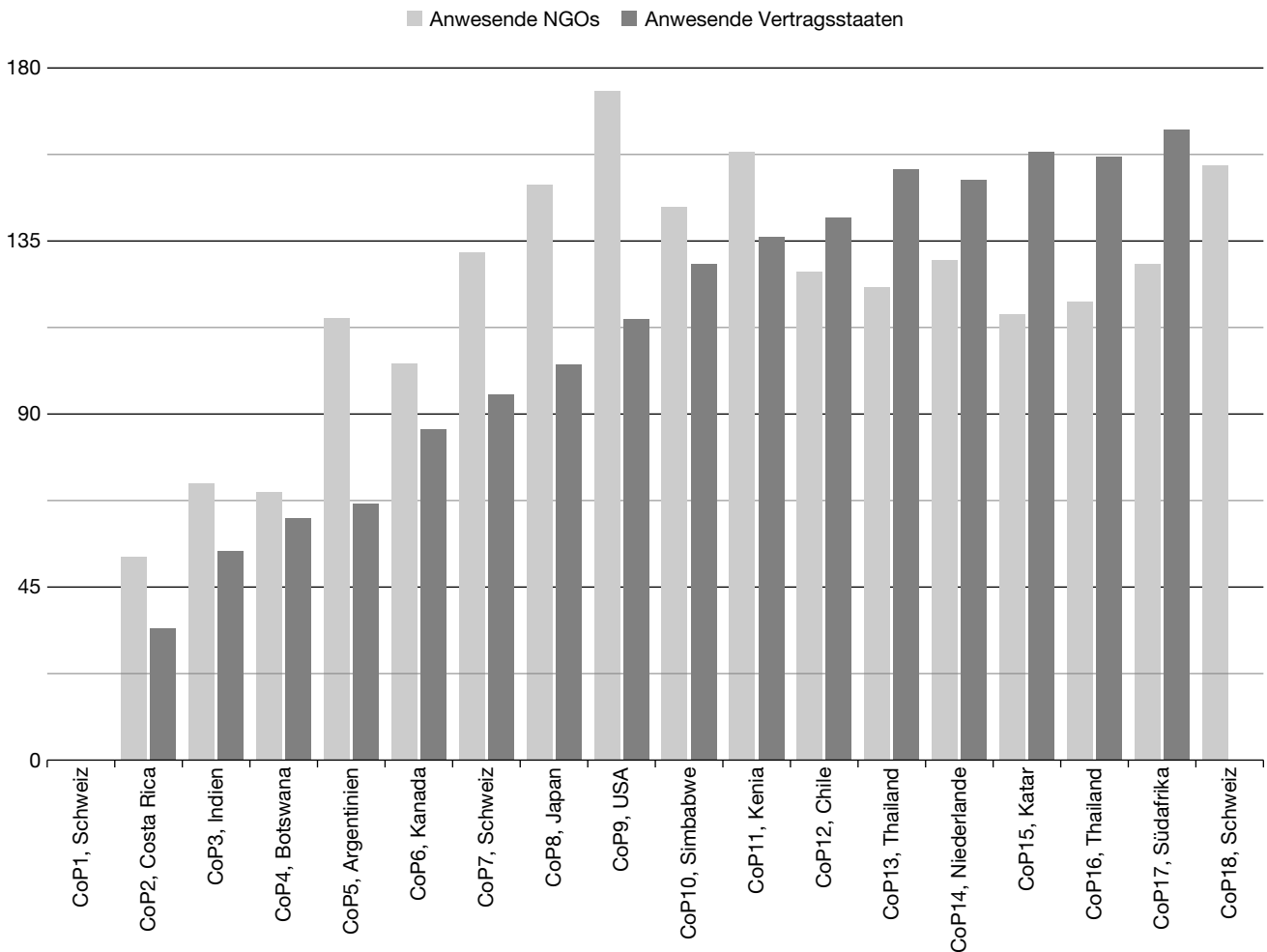


Abb. 2 Zu Vertragsstaatenkonferenzen anwesende NGOs und Vertragsstaaten

teresse bzw. den möglichen Einfluss dieser Organisationen hinwegtäuschen.

Da es Vertragsstaaten sind, die die Entscheidungen zu den Anhängen, Resolutionen und anderen Prozessen treffen, ist die Frage berechtigt, in wie weit bestimmte Interessen durch das Abstimmungsverhalten bevorzugt werden. Hier stehen der *raison d'être* der Konvention und deren Interpretation im Mittelpunkt. Obwohl die Konvention selber nur durch den Kontext und den Titel klarwerden lässt, dass der internationale Handel mit bedrohten Arten reguliert werden muss, um ein Aussterben zu verhindern, bietet die Präambel allerdings einen anthropozentrischen Fokus. Der zweite präambuläre Absatz stellt den Wert von Arten in den Mittelpunkt. Er lautet wie folgt:

„IM BEWUSSTSEIN, daß die Bedeutung der freilebenden Tiere und Pflanzen in ästhetischer, wissenschaftlicher und kultureller Hinsicht sowie im Hinblick auf die Erholung und die Wirtschaft ständig zunimmt.“<sup>13</sup>

Obwohl natürlich der biologische Status bedrohter Arten einen zentralen Faktor darstellt, kann über die Nutzung dieser Arten und deren Bedeutung in unterschiedlichen Zusammenhängen folglich nicht hinweggesehen werden. Da aber ein Großteil der anwesenden NGOs das Ziel verfolgt, Tiere und Pflanzen, und nicht menschliche Gesellschaften, zu schützen, rückt diese menschliche Komponente oft in den Hintergrund. Mit anderen Worten sind Versuche, Lebensgewohnheiten und Kulturen in den Diskurs nachhaltig mit einzubringen, bis einschließlich der letzten Vertragsstaatenkonferenz CoP19 in Panama City im November 2022 gescheitert.

#### 4. Die (Nicht-)Berücksichtigung indigener und lokaler Rechte im internationalen Artenschutzrecht

Indigene Völker und andere lokale Bevölkerungen (IPLCs, aus dem Englischen *indigenous peoples and local communities*) sind seit Jahrhunderten Bestandteil des internationalen Artenschutzes bzw. Artenschutzes. Allerdings hat sich erst im Laufe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein Diskurs entwickelt, der IPLCs als gleichwertige und für den Entscheidungsfindungsprozess unabdingbare Stakeholder anerkennen lässt.<sup>14</sup> Dieser Prozess steht früherer Praxis entgegen, welche IPLCs eher als Störfaktoren für den Naturschutz ansah. Der US amerikanische Yellowstone Nationalpark, zum Beispiel, wurde 1872 erschaffen, um dort die ‚unberührte Natur‘ zu erhalten, was dazu führte, dass die dort lebenden Ureinwohner umgesiedelt wurden.<sup>15</sup>

##### 4.1. Die kommerziell unbedenkliche Jagd

Obleich diese Herangehensweise auch auf anderen Kontinenten um- und durchgesetzt wurde bzw. wird,<sup>16</sup> setzte sich jedoch langsam die Erkenntnis durch, dass IPLCs, und

13) Bundesgesetzblatt, 28. Mai 1975

14) Sellheim, The Evolution of Local Involvement in International Conservation Law, YIEL, S. 77.

15) Jones, Unpacking Yellowstone: The American National Park in Global Perspective, in: Civilizing Nature: National Parks in Global Historical Perspective, 2012, S. 31 ff.

16) Warren/Baker, WWF Funds Guards Who Have Tortured And Killed People. BuzzFeed, 4. März. 2019.

insbesondere indigene Völker, nicht zur Überjagung und der nicht nachhaltigen Nutzung von Ressourcen verantwortlich gemacht werden konnten. Obwohl die koloniale und eine vom Patronismus geprägte Entscheidungsführung nach wie vor vorherrschte, wurde auch klar, dass Schutzmechanismen indigene Völker anders als kommerzielle Jäger behandeln sollten. Die erste Reflexion dieser Erkenntnis findet sich bereits im 1893 geschlossenen Schiedsgerichtsvertrag zwischen den USA und Großbritannien, der über die Festsetzung von britischen (kanadischen) Schonern geschlossen wurde, welche, laut den USA, illegalen Robbenfang in der Beringsee betrieben. Während dieser Vertrag darauf abzielte, eine Regelung zu schaffen, die die Jagd auf Seebären einschränkte, sollten diese Einschränkungen nicht für die einheimische Bevölkerung gelten, die gemäß Artikel 8 weiterhin Seebären für nichtkommerzielle Zwecke jagen durfte.<sup>17</sup> Die aus diesem Schiedsgerichtsvertrag schlussendlich resultierende ‚Pelzrobberregelung‘, die 1911 verabschiedet wurde und bis in die 1980er Jahre Bestand hatte, und der die USA, Großbritannien, Russland/Sowjetunion und Japan zugehörig waren, übernahm diese Herangehensweise und führte als erstes multilaterales Regime eine Ausnahmeregelung für Einheimische ein. Das hies, dass indigene Bevölkerungen von allen Jagdrestriktionen ausgenommen waren, so lange sie Jagd für Subsistenzzwecke und nicht im Auftrage kommerzieller Robbenjäger durchführten.<sup>18</sup>

Obwohl die Beringsee die erste Region darstellte, die eine rechtliche Anerkennung indigener Lebensweisen erkennen ließ, entwickelte sich diese Wahrnehmung auch in anderen Kontexten. Die erste potenziell globale Konvention war das 1931 verabschiedete Übereinkommen zur Regulierung des Walfanges und das daraus 1946 resultierende Übereinkommen zur Regelung des Walfangs (ICRW).<sup>19</sup> Beide Instrumente beinhalten klare Ausnahmen für Ureinwohner.<sup>20</sup> Hierbei ist zu beachten, dass diese Ausnahmen nicht zwangsläufig aus altruistischen Gründen eingeführt wurden, sondern lediglich der Wahrnehmung entsprang, dass die indigene Jagd keinerlei Auswirkungen auf die dem Handel unterliegenden Arten hatte. Mit anderen Worten war es somit die Fortführung des kommerziellen Handels, bzw. der kommerziellen Jagd, die im Vordergrund stand und nicht die Lebensgewohnheiten indigener Völker. Die Regulierung der Jagd und nicht deren Unterbindung, damit der Handel nachhaltig fortgeführt werden kann, war folglich die primäre Motivation für diese Ausnahmen.

Auch auf dem afrikanischen Kontinent führten die Kolonialmächte naturschutzrechtliche Bestimmungen ein, die langfristig darauf abzielten, dass Tier- und Pflanzenarten für die Nachwelt – also den Kolonisatoren – erhalten bleiben sollten. Im heutigen Südafrika wurden seitens der englischen Krone in den 1860er Jahren Gebiete eingerichtet, die es Afrikanern und nicht-britischen europäischen Siedlern unmöglich machten, die Natur zu nutzen. Lediglich ‚noble‘ Sportarten, wie die Großwildjagd, konnten dort durchgeführt werden. Zur selben Zeit wurden die ersten Reservate für Großtierarten eingerichtet, die aber im Zuge politischer Unruhen keinen Bestand hatten. Bezeichnend hier war aber die Tatsache, dass für einige Gebiete jedwede Jagd als Störfaktor angesehen wurde. Mit anderen Worten wurde das Narrativ der ‚unberührten Natur‘ insofern bedient, als jede Interaktion mit der natürlichen Umwelt unterbunden werden sollte.<sup>21</sup>

Mit der Gründung des Kruger Nationalparks im Jahre 1926 wurde diese Herangehensweise weiter manifestiert. Das heißt, der Park folgte der Logik, dass die natürliche Umwelt zur Studienzwecken sowie zu Zwecken der städtisch lebenden (weißen) Bevölkerung geschützt werden sollte. Afrikanische Sichtweisen, die Nutzung und Schutz miteinander verbanden, wurden nicht berücksichtigt, da die stringente Nicht-Nutzung neben dem Schutz der natürlichen Umwelt auch der Kontrolle lokaler Bevölkerungen

diente. Carruthers fasst somit zusammen: „Die Einrichtung des Nationalparks zeugt von politischer Zweckmäßigkeit ebenso wie von Fortschritten in der Naturschutzstrategie.“<sup>22</sup>

#### 4.2. Übergreifende Jagdbeschränkungen

1933 zeigten sich erstmals andere Herangehensweisen. Das Jahr markierte die Verabschiedung des Übereinkommens über die Erhaltung der Fauna und Flora in ihrem natürlichen Lebensraum (Londoner Übereinkommen).<sup>23</sup> In diesem Übereinkommen, das als direkter Vorläufer von CITES gilt,<sup>24</sup> zeichnete sich erstmalig eine Veränderung ab, in dem eine normative Anerkennung der lokalen Interessen zu erscheinen schien. Das Übereinkommen richtete Nationalparks und strenge Naturreservate auf kolonialen Territorien in Afrika ein und legte Jagdbeschränkungen für Wildarten in diesen Gebieten fest, in dem „Nationalparks“ und „Strenge Naturreservate“ eingerichtet wurden. Grundsätzlich erlaubten diese Gebiete keine Jagd und die Vertragsparteien<sup>25</sup> waren angehalten, „die Kontrolle aller weißen oder einheimischen Siedlungen in den Nationalparks sicherstellen, um zu gewährleisten, dass die natürliche Fauna und Flora so wenig wie möglich beeinträchtigt wird.“<sup>26</sup> Dies bedeutete, dass in Bezug auf die Bewirtschaftung kein Unterschied zwischen kolonialen und indigenen Jägern gemacht wurde, da jene Arten, die im Anhang als Klasse A aufgeführt waren, „nicht gejagt, getötet oder gefangen werden dürfen, auch nicht von Eingeborenen, es sei denn, es liegt eine von den zuständigen Behörden erteilte Sondergenehmigung vor.“<sup>27</sup> Obwohl dies der Fall war, wurden die Wohnheitsrechte der Eingeborenen in dem Übereinkommen in gewisser Weise berücksichtigt, da Artikel 8.2 vorsah, dass „keine Jagd- oder sonstigen Rechte, die einheimische Häuptlinge oder Stämme bereits besitzen, ... durch die Bestimmungen des vorstehenden Absatzes in irgendeiner Weise beeinträchtigt [werden].“<sup>28</sup>

Der Entkolonialisierungsprozess in den 1960er Jahren brachte neue Abkommen zum Schutze der Natur hervor, die aber die zwischenstaatliche Herangehensweise untermauerten. Besonders erwähnenswert ist hier das Afrika-

17) Award between the United States and the United Kingdom Relating to the Rights of Jurisdiction of United States in the Bering’s Sea and the Preservation of Fur Seals, 15 August 1893, UNRIIAA, vol. XXVIII (1893), S. 263.

18) Young, Institutional dynamics. Emergent patterns in international environmental governance, 2010, S. 147–170.

19) BGBl. 1982 II S. 558.

20) Reeves, The origins and character of ‚aboriginal subsistence‘ whaling: a global review. Mammal Rev, 2002, S. 71.

21) Carruthers, The Kruger National Park: A Social and Political History, 1995.

22) Übersetzung des Autors. Original: „[T]he establishment of the national park manifests an advance in political expediency as much as progress in conservation strategy.“ Carruthers, S. 37.

23) Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in Their Natural State, 8 November 1933, 1 LNTS 172 (London Convention).

24) CITES, World Official Newsletter of the Parties, 2003.

25) Ursprünglich ratifiziert von Belgien, Ägypten, Italien, der anglo-ägyptische Sudan, die Südafrikanische Union, das Vereinigte Königreich und seine Dependenz, und in den folgenden Jahren von Portugal und Tanganyika (jetzt Tansania).

26) Übersetzung des Autors. Original: „[t]he control of all white or native settlements in national parks with a view to ensuring that as little disturbance as possible is occasioned to the natural fauna and flora.“ London Convention, Art. 4.1.

27) Übersetzung des Autors. Original: „shall not be hunted, killed, or captured, even by natives, except under special licence granted by the competent authorities.“ London Convention, Art. 8.1.

28) Übersetzung des Autors. Original: „No hunting or other rights already possessed by native chiefs or tribes. ... are to be considered as being in any way prejudiced by the provisions of the preceding paragraph.“ London Convention, Art. 8.2.

nische Übereinkommen über die Erhaltung der Natur und der natürlichen Ressourcen (Afrikanisches Übereinkommen).<sup>29</sup> Auf globaler Ebene stellt das Afrikanische Übereinkommen einen Meilenstein dar, der sowohl die nachhaltige Nutzung als auch die Erhaltung der natürlichen Ressourcen miteinander verbindet, um das Gedeihen der Menschheit zu sichern. Bereits in der Präambel wird anerkannt, dass „die Ressourcen Boden, Wasser, Flora und Fauna ein Kapital von lebenswichtiger Bedeutung für die Menschheit darstellen“ und dass „die Nutzung der natürlichen Ressourcen darauf abzielen muss, die Bedürfnisse des Menschen entsprechend der Tragfähigkeit der Umwelt zu befriedigen.“<sup>30</sup> Die Erhaltung, Nutzung und Entwicklung der Ressourcen sollte „im Rahmen der Landnutzungsplanung und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“<sup>31</sup> erfolgen, was auf einen zutiefst anthropozentrischen Ansatz zur Erhaltung hinweist.

Die Konvention unterscheidet nicht zwischen einheimischen und nicht-einheimischen Bewohnern, sondern bezieht sich auf die Bedürfnisse der Staaten. Zu diesem Zweck wird zwar die soziale Dimension des Naturschutzes anerkannt, nicht aber die lokalen Bedürfnisse an sich. Stattdessen dürfen Arten, die unter ein striktes Jagdverbot fallen, wie im Londoner Übereinkommen nur dann bejagt werden, wenn eine Sondergenehmigung der nationalen Behörden erteilt wurde. Eine Ausnahmeregelung für einheimische oder lokale Gemeinschaften, ganz zu schweigen von einer aktiven Beteiligung, gab es nicht.

#### 4.3. Paradigmenkonflikte: Souveränität oder lokale Interessen?

Ein einschneidendes Ereignis, das das Paradigma der internationalen Umweltgesetzgebung beeinflussen sollte, war die Stockholmer Konferenz über die menschliche Umwelt im Jahr 1972, auf der Menschenrechte und Bemühungen zum Umweltschutz miteinander verbunden wurden. In den einleitenden Absätzen der Stockholmer Erklärung wurde anerkannt, dass „[i]ndividuelle Personen in allen Lebensbereichen sowie Organisationen in vielen Bereichen ... die Weltumwelt der Zukunft gestalten werden“<sup>32</sup> und dass lokale und nationale Regierungen die größte Last der Umweltpolitik tragen.<sup>33</sup> Gleichzeitig wird von Einzelpersonen, Unternehmen und Gemeinschaften ein verantwortungsbewusstes Verhalten in Umweltangelegenheiten verlangt.<sup>34</sup> Auch wenn dies nicht ausdrücklich formuliert wurde, deutet die Anerkennung der Bedeutung lokaler Gemeinschaften im Rahmen der Naturschutzdiskurse auf einen allmählichen Paradigmenwechsel in der internationalen Umweltpolitik hin. Obwohl es sich nicht um eine lineare Entwicklung handelt, wurden artenspezifische Regelungen, wie die Robben- und Walfangregelungen, die ein gewisses Maß an lokaler Anerkennung besaßen, in den letzten Jahren immer weiter ausgebaut und durch umfassendere Rahmenwerke zum Schutz der Umwelt ergänzt, indem Menschenrechte und sozioökonomische Dimensionen des Umweltschutzes anerkannt werden.

In den 1970er Jahren wurden, wie eingangs erwähnt, mehrere weitreichende Naturschutzabkommen geschlossen. Auch das Welterbe-Übereinkommen (*World Heritage Convention* – WHC) im Jahr 1972<sup>35</sup> wurde von der UNESCO verabschiedet. Was die Anerkennung lokaler Populationen betrifft, so unterschieden sich diese Übereinkommen jedoch deutlich. Einerseits schweigen die Ramsar-Konvention und CITES völlig zu traditionellen, lokalen oder, allgemein gesprochen, sozioökonomischen Bedürfnissen. Stattdessen wird die Souveränität betont, und die Festlegung von Maßnahmen, die mit dem jeweiligen Ziel in Einklang stehen, wird folglich vollständig von den Nationalstaaten wahrgenommen. Top-down-Initiativen werden hervorgehoben, ohne die Auswirkungen vor Ort zu berücksichtigen.

Das WHC, das Eisbären-Übereinkommen und die Bonner Konvention beziehen sich dagegen von Anfang an auf Menschen, Werte und Bedürfnisse, die von der jeweiligen Schutzmaßnahme betroffen sein könnten. So verpflichtet Artikel 5(a) des WHC die Vertragsstaaten dazu, „eine allgemeine Politik zu verfolgen, die darauf gerichtet ist, dem Kultur- und Naturerbe eine Funktion im öffentlichen Leben zu geben und den Schutz dieses Erbes in erschöpfende Planungen einzubeziehen.“ Mit anderen Worten: Ausgewiesene Stätten sollen keine selbständigen Gebilde sein, die von menschlichen Eingriffen ausgeschlossen sind. Vielmehr kann diese Bestimmung als Ermutigung zu einer nachhaltigen Verwaltung und Nutzung von Stätten verstanden werden, die der Integrität der Gemeinschaft, die mit ihnen interagiert, nicht zuwiderläuft.

Obwohl das Eisbären-Übereinkommen die Jagd, das Töten und den Fang von Eisbären verbietet und die Vertragsparteien sich verpflichten, ihre Umwelt zu schützen, sieht Artikel III (d) und (e) Ausnahmen für „örtliche Bevölkerungsgruppen, die in Ausübung ihrer traditionellen Rechte traditionelle Methoden anwenden, oder (e) überall dort, wo Eisbären von ihren Staatsangehörigen auf traditionelle Weise gejagt wurden oder gejagt werden könnten“ vor.<sup>36</sup> Während ein generelles Verbot der Tötung von Eisbären festgelegt wurde, sollte dies nicht die traditionelle Jagd auf Eisbären gefährden und somit die Rolle der Eisbären als Nahrungsquelle nicht schmälern. In Artikel III Absatz 2 ist jedoch festgelegt, dass Felle und andere Gegenstände, die aus der Jagd stammen, nicht für kommerzielle Zwecke zur Verfügung gestellt werden dürfen. Traditionelle Jäger können daher nicht selbst entscheiden, wie sie mit den Erzeugnissen aus der Eisbärenjagd umgehen. Während das Eisbären-Übereinkommen nicht definiert, was „kommerziell“ und „traditionell“ in diesem Zusammenhang konkret bedeuten, kann ein Blick auf das 1972 verabschiedete US-Gesetz zum Schutz der Meeressäuger (*Marine Mammal Protection Act, MMPA*)<sup>37</sup> hilfreich sein. Während das MMPA ein generelles Verbot des Handels und der Jagd auf Meeressäugetiere festlegt, sieht es auch eine Ausnahme für indigene Völker vor. Zwar wird der Begriff „kommerziell“ vermieden, aber ihre Jagd darf nicht „verschwenderisch“ sein. Das bedeutet, dass die Jagd auf möglichst viele Meeressäuger, auch aus Profitgründen, verboten ist. Dieser Ansatz zur Regulierung der Jagd geht wiederum auf die frühen Regelungen zurück, die sich mit der Erhaltung der Arten und der kommerziellen Nutzung befassten und sich am besten in den Robben- und Walfangregelungen manifestierten.

29) 30 Vertragsstaaten des afrikanischen Kontinents; *African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, 15 September 1968, 1001 UNTS 3.

30) Übersetzung des Autors. Original: „soil, water, flora and faunal resources constitute a capital of vital importance to mankind“ und „the utilization of the natural resources must aim at satisfying the needs of man according to the carrying capacity of the environment.“ *African Convention*, Präambel.

31) Übersetzung des Autors. Original: „within the framework of land-use planning and of economic and social development“. *African Convention*, Art. 7.1.

32) Übersetzung des Autors. Original: „individuals in all walks of life as well as organizations in many fields, by their values and the sum of their actions, will shape the world environment of the future“. 7. einleitender Abschnitt.

33) Ebd.

34) Ebd.

35) Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, 1972.

36) Übersetzung des Autors. Original: „(d) by local people using traditional methods in the exercise of their traditional rights and in accordance with the laws of that Party; or (e) wherever polar bears have or might have been subject to taking by traditional means by its nationals.“

37) *Marine Mammal Protection Act*, 1972, 16 USC ch 31.

Schließlich unterscheidet sich die Bonner Konvention von allen anderen oben genannten Konventionen in dem Sinne, dass sie in ihrer Präambel eine normative Grundlage für die Anerkennung lokaler Bedürfnisse liefert. Hier sind sich die Vertragsstaaten „des ständig wachsenden Wertes wildlebender Tiere in ökologischer, genetischer, wissenschaftlicher, ästhetischer, erholsamer, kultureller, erzieherischer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht BEWUSST.“<sup>38</sup> Auch wenn die Erhaltung wandernder Arten letztlich ein Ziel ist, so ist dies jedoch kein eigenständiges Ziel, sondern muss im Kontext dieser verschiedenen Werte erfolgen. Zu diesem Zweck werden in der Präambel die Erhaltung und die wirksame Bewirtschaftung sowie eine gute Koordination zwischen den Staaten miteinander verbunden. Auch wenn dies nicht explizit formuliert wird und die Terminologie weit gefasst ist, so ist die Bonner Konvention doch das erste multilaterale Umweltabkommen, das die Verbindung zwischen den verschiedenen Werten, die mit wildlebenden Tieren und Pflanzen und ihrem Schutz verbunden sind, herstellt. Gleichzeitig wird die staatliche Souveränität unterstrichen, wie in der Ramsar-Konvention und CITES. In diesem Sinne ist Artikel III Absatz 5 Buchstabe c zu verstehen, wonach die Staaten die Entnahme wandernder Arten verbieten sollen, es sei denn, „die Entnahme erfolgt, um den Bedürfnissen der traditionellen Subsistenznutzer dieser Arten Rechnung zu tragen.“<sup>39</sup> Die Staaten sollen also lediglich den Subsistenznutzern entgegenkommen, sie aber nicht konsultieren. Wie weit das Maß der Rücksichtnahme geht, bleibt folglich den Staaten überlassen.

#### 4.4. Paradigmenwechsel: Steigende Anerkennung lokaler Bedürfnisse

Eine wichtige Beobachtung muss jedoch hervorgehoben werden. Während die Robben- und Walfangregelungen, das MMPA und das Londoner Übereinkommen Ausnahmen oder andere Sonderbestimmungen für die Ureinwohner vorsehen, verfolgen die Übereinkommen aus den 1970er Jahren einen breiteren Ansatz für Ressourcennutzer. Mit anderen Worten, es wird nicht ausdrücklich zwischen Ureinwohnern und anderen Ressourcennutzern unterschieden, und die ethnische Zugehörigkeit scheint keine Rolle zu spielen. Der offensichtlichste Fall ist das WHC, während das Eisbären-Übereinkommen und die Bonner Konvention in dieser Hinsicht eine gewisse Mischform darstellen. Diese Zwitterstellung bezieht sich auf die in den Bestimmungen verwendete Terminologie. Das Eisbären-Übereinkommen nimmt zwar „Einheimische“ aus, weist aber darauf hin, dass diese die „traditionelle“ Jagd auf Eisbären ausüben können. Das Gleiche gilt im Prinzip für die Bonner Konvention, die „traditionellen Subsistenznutzern“ erlaubt, weiterhin wandernde Arten zu jagen. Obwohl diese Jäger und Nutzer jeder ethnischen Zugehörigkeit angehören können, werden die Begriffe „traditionell“ oder „Subsistenz“ oft mit Aborigines/Ureinwohnern/Indigenen gleichgesetzt, oft in einer romantisierenden und „musealisierenden“ Art und Weise.<sup>40</sup> Folglich beziehen sich diese Ausnahmeregelungen zwar nicht ausschließlich auf Ureinwohner, aber es erscheint möglich, dass sie aufgrund der vorherrschenden Praxis in den Kontext eingefügt wurden. Darüber hinaus können politische Gründe für die Abwesenheit von Begriffen wie Aborigines, Natives oder sogar Indigenus verantwortlich sein.

1982 verabschiedeten die Vereinten Nationen die Weltcharta für die Natur (Weltcharta).<sup>41</sup> Die Weltcharta ist ein eher allgemeines Dokument, das einen breiten Fahrplan für die Verantwortlichkeiten der Staaten im Bereich des Naturschutzes enthält. In Absatz 8 werden die Staaten jedoch aufgefordert, die Natur zu schützen, um den Lebensunterhalt und die Siedlungen der betroffenen Bevölkerung zu gewährleisten. In Absatz 21 wird auch nichtstaatlichen Akteuren – Behörden, internationalen Organisationen,

Einzelpersonen, Gruppen und Unternehmen – die Verantwortung für den Schutz der Natur zuerkannt. Mit anderen Worten, die Weltcharta benennt in einem sehr weiten Sinne Akteure, die keine Nationalstaaten sind, auch wenn in Absatz 22 noch einmal die Souveränität betont wird. Dessen ungeachtet wird die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure in Absatz 23 hervorgehoben:

„Alle Personen müssen im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Möglichkeit haben, sich einzeln oder gemeinsam mit anderen an der Ausarbeitung von Entscheidungen zu beteiligen, die ihre Umwelt unmittelbar betreffen, und sie müssen Zugang zu Rechtsmitteln haben, wenn ihre Umwelt geschädigt oder beeinträchtigt worden ist.“<sup>42</sup>

Die Weltcharta ist das erste globale Dokument, in dem die Zivilgesellschaft und damit auch die lokale Bevölkerung als Akteure im Umweltschutz anerkannt werden. Die erste Umsetzung von Paragraph 23 der Weltcharta in einem rechtsverbindlichen Dokument findet sich in dem 1985 zwischen den Mitgliedstaaten des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN) geschlossenen Abkommen über die Erhaltung der Natur und der natürlichen Ressourcen.<sup>43</sup> Obwohl es nicht in Kraft getreten ist, zeigt es dennoch den Trend zur Einbeziehung von Interessengruppen. In der Präambel des Abkommens werden die unterschiedlichen Werte der natürlichen Ressourcen und die Wechselwirkung zwischen Naturschutz und sozioökonomischer Entwicklung anerkannt.

Im gesamten Dokument wird die Einbeziehung sozialer und wirtschaftlicher Faktoren in die Planung und Umsetzung von Erhaltungsstrategien gefordert. Darüber hinaus verpflichtet Artikel 16.2 die ASEAN-Staaten, „die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planung und Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen zu organisieren.“<sup>44</sup> Die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure, einschließlich lokaler Gemeinschaften als Teil der Öffentlichkeit, ist somit zu einem integralen Bestandteil der umweltpolitischen Entscheidungsfindung geworden und spiegelt die Rechte der von der Umweltpolitik Betroffenen wider.

Ein recht einfaches Beispiel hierfür ist das 1989 von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO, aus dem Englischen *International Labor Organization*) verabschiedete Übereinkommen Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker (Übereinkommen Nr. 169).<sup>45</sup> Auch wenn es sich an indigene Völker richtet, enthält es wichtige Elemente für das Recht der lokalen Bevölkerung auf Beteili-

38) Übersetzung des Autors. Original: „CONSCIOUS of the ever-growing value of wild animals from environmental, ecological, genetic, scientific, aesthetic, recreational, cultural, educational, social and economic points of view;“

39) Übersetzung des Autors. Original: „the taking is to accommodate the needs of traditional subsistence users of such species;“

40) Sellheim, Narrating the „Other“: Challenging Inuit Sustainability through the European Discourse on the Seal Hunt, in: Understanding the Many Faces of Human Security: Perspectives of Northern Indigenous Peoples, 2016, S. 56.

41) World Charter for Nature, A/RES/37/7, 1982.

42) Übersetzung des Autors. Original: „All persons, in accordance with their national legislation, shall have the opportunity to participate, individually or with others, in the formulation of decisions of direct concern to their environment, and shall have access to means of redress when their environment has suffered damage or degradation.“

43) Association of Southeast Asian Nations Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, 9. Juli 1985.

44) Übersetzung des Autors. Original: „organize participation of the public in the planning and implementation of conservation measures.“

45) International Labour Organization Convention no 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989, 28 ILM 1382, 1989.

gung an umweltpolitischen Entscheidungen im Allgemeinen. Das Übereinkommen Nr. 169 beinhaltet das Recht auf freie, vorherige und informierte Zustimmung (*FPIC*, aus dem Englischen *free, prior and informed consent*), Beteiligung und Vorteilsausgleich. Während FPIC die Pflicht des Staates widerspiegelt, Interessen zu berücksichtigen, deuten Beteiligung und Vorteilsausgleich auf eine stärkere Anerkennung der Rechte indigener Völker hin. In Anbetracht der Bedeutung von Land für indigene Völker führt eine inklusive Entscheidungsfindung im Umweltbereich letztlich zu einem höheren Grad an Autonomie innerhalb der Grenzen eines Nationalstaates. Auch wenn das Übereinkommen Nr. 16937 keine vollständige Selbstbestimmung ermöglicht und nur von 29 Staaten ratifiziert wurde, so wurde doch der Grundstein für andere Regelungen gelegt, die die Rechte indigener (lokaler) Völker als aktive Beteiligung an der Umweltpolitik anerkennen.

#### 4.5. Wendepunkte

Das Jahr 1992 markierte den zweiten Wendepunkt in der Umweltpolitik, als in Rio de Janeiro die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) fand. Die UNCED brachte drei rechtsverbindliche Übereinkommen hervor: das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD),<sup>46</sup> Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC),<sup>47</sup> und das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (Wüstenkonvention).<sup>48</sup> Darüber hinaus wurden in der Erklärung von Rio und der dazugehörigen Agenda 21 wichtige Grundsätze und Praktiken für den Umweltschutz festgelegt.<sup>49</sup> In allen auf der UNCED verabschiedeten Dokumenten wird die Beteiligung der örtlichen Bevölkerung und der Öffentlichkeit als wichtiges Instrument für den Umweltschutz hervorgehoben. In Grundsatz 10 der Rio-Erklärung heißt es beispielsweise, dass „Umweltfragen am besten unter Beteiligung aller betroffenen Bürgern behandelt werden.“<sup>50</sup> In dieser Hinsicht stehen insbesondere die CBD und die Wüstenkonvention hervor. Erstere berücksichtigt das Wissen indigener und lokaler Gemeinschaften durch ihre traditionellen Praktiken und erkennt sie in Artikel 8(j) als wichtige Akteure in Naturschutzstrategien an. Sie sind an der Nutzung dieses Wissens zu beteiligen und haben Anspruch auf die Vorteile, die sich aus dieser Nutzung ergeben. Die Vertragsstaaten sind daher verpflichtet, dieses Wissen und diese Praktiken zu schützen.<sup>51</sup>

Die Wüstenkonvention geht sogar noch weiter und betont bereits in der Präambel, dass die nationalen Regierungen zwar eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der Regelungen spielen, diese aber „von der lokalen Umsetzung der Aktionsprogramme in den betroffenen Gebieten abhängen.“<sup>52</sup> Zu diesem Zweck heißt es in Artikel 3 der Konvention (Grundsätze):

„Die Vertragsparteien sollen sicherstellen, dass Entscheidungen über die Gestaltung und Durchführung der Programme ... unter Beteiligung der Bevölkerung und der örtlichen Gemeinschaften getroffen werden und dass auf höherer Ebene ein günstiges Umfeld geschaffen wird, um Maßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene zu erleichtern.“<sup>53</sup> Die UNCED hat nicht nur wichtige Grundsätze der Umweltpolitik und des Umweltrechts festgelegt, sondern auch die örtlichen Gemeinschaften als Beteiligte benannt, um die Umsetzung multilateraler Umweltvereinbarungen zu ermöglichen und letztlich effektiver zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund und mit den geopolitischen Veränderungen, die die 1990er Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion kennzeichneten, wurde die Umweltdemokratie zu einem immer wichtigeren Merkmal der Umweltpolitik.<sup>54</sup> Infolgedessen trieb die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) den

Prozess der Integration der Bestimmungen über die Offenlegung von Informationen aus anderen Umweltabkommen mit demokratischen Grundsätzen voran, insbesondere mit dem Ziel, die Länder des ehemaligen Warschauer Pakts in das Umweltdogma für Europa zu integrieren. Zu diesem Zweck wurden 1995 die Leitlinien für den Zugang zu Umweltinformationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten erstellt, die schließlich in das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) mündeten.<sup>55</sup> Das Aarhus-Übereinkommen, das unter anderem an den Grundsatz 10 der Rio-Erklärung erinnert, zielt darauf ab, „die Verantwortlichkeit und Transparenz bei Entscheidungsverfahren zu fördern und die öffentliche Unterstützung für Entscheidungen über die Umwelt zu stärken.“<sup>56</sup> Obwohl das Aarhus-Übereinkommen ein Übereinkommen für Europa ist, wurde es mit 47 Vertragsstaaten in verhältnismäßig großem Umfang ratifiziert und hat wichtige normative Standards für die globale Umweltpolitik gesetzt.

Bis zum Jahr 2000 scheint die Beteiligung der lokalen Gemeinschaften zum Standard im Umweltrecht geworden zu sein. Dies gilt insbesondere für Regelungen, die einen umfassenderen, auf die biologische Vielfalt oder das Ökosystem bezogenen Ansatz verfolgen, im Gegensatz zu Regelungen, die sich auf die Arten beziehen. Auch wenn neue artenbezogene Regelungen selten geworden sind, gelten für sie immer noch die typischen Ausnahmen für indigene Gemeinschaften, wofür die Regelung der Europäischen Union (EU) zum Handel mit Robbenprodukten aus dem Jahr 2009 das beste Beispiel ist.<sup>57</sup> Stattdessen ist die Beteiligung indigener und lokaler Gemeinschaften am Entscheidungsprozess nicht nur ein Umweltrecht, sondern auch ein weithin anerkanntes Menschenrecht. Die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker (UNDRIP)<sup>58</sup> aus dem Jahr 2007 ist ein starkes Plädoyer für die Einbeziehung indigener Völker in alle Angelegenheiten, die ihr Land betreffen, wozu letztlich auch umweltpo-

46) Übereinkommen zur biologischen Vielfalt, 1992, 1760 UNTS 79.

47) Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, 1992, 1771 UNTS 107.

48) Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika, 1992, 1954 UNTS 3.

49) Agenda 21, UN Doc A/CONF. 151/26, 1992.

50) Übersetzung des Autors. Original: „Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens.“ Rio Erklärung, Prinzip 10.

51) CBD, Art. 10 (c).

52) Übersetzung des Autors. Original: „depend. .. on local implementation of action programmes in affected areas.“ Wüstenkonvention, Präambel.

53) Übersetzung des Autors. Original: „The Parties should ensure that decisions on the design and implementation of programmes. .. are taken with the participation of populations and local communities and that an enabling environment is created at higher levels to facilitate action at national and local levels.“ Wüstenkonvention, Art. 3.

54) *Mason*, Information Disclosure and Environmental Rights: The Aarhus Convention, Glob Env Pol, 2010.

55) Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, 1998, 2161 UNTS 447.

56) Ebd., Präambel.

57) *Sellheim*, The seal hunt. Cultures, economies and legal regimes, 2018.

58) United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Doc A/RES/61/295, 2. Oktober 2007.



litische Entscheidungen gehören. Darüber hinaus legt auch die 2018 verabschiedete UN Erklärung über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten (UNDROP) grundlegende Menschen- und Umweltrechte fest, die sich aus anderen rechtsverbindlichen Vereinbarungen ergeben.<sup>59</sup>

## 5. Indigene Völker und lokale Bevölkerungen in der Washingtoner Artenschutzkonvention

Gegen den zuvor dargelegten Hintergrund würde es nachvollziehbar erscheinen, dass Artenschutzkonventionen in ihren unterschiedlichen Formen IPLCs in den Entscheidungsfindungsprozess einbeziehen. Nicht nur die rechtliche Grundlage, sondern auch der Diskurs um effektiven Artenschutz erlaubt es, Mechanismen zu schaffen, die IPLCs als Stakeholder neben Staaten und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen behandeln. Wie allerdings von Sellheim gezeigt wurde, weisen viele multilaterale Artenschutzabkommen deutliche Defizite diesbezüglich auf.<sup>60</sup> Insbesondere die kürzlich beendete 15. Vertragsstaatenkonferenz der Biodiversitätskonvention und das damit einhergehende Ziel, 30 % der Erde bis zum Jahre 2030 unter Schutz zu stellen, hat unter IPLCs großes Unbehagen ausgelöst, da nicht klar ist, wie dieser Schutz umgesetzt werden soll, bzw. welche langzeitlichen Auswirkungen Schutzbestrebungen auf Lebensweisen und sozioökonomischen Umstände haben. Die indigene Lobbyorganisation *Survival International* betitelte das Ziel sogar als „den größten Landraub der Geschichte.“<sup>61</sup> Obwohl das jetzt verabschiedete Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework<sup>62</sup> in Ziel 3 vorsieht, dass der Schutz indigener und traditioneller Territorien anzuerkennen ist und die Anerkennung und Achtung der Rechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften, auch in Bezug auf ihre traditionellen Territorien gewährleistet werden soll, ist nicht klar, auf welche Art und Weise dies geschehen kann.

Beispiele aus anderen Foren, wie z. B. der Internationalen Walfangkommission, haben gezeigt, dass die Ausweisung von Schutzgebieten nicht zwangsläufig eine von allen Staaten gleich positiv wahrgenommene Strategie ist. Trotz wohlmeinender Worte zeigen viele Staaten eher ein Interesse daran, Arten und Gebiete unter Schutz zu stellen, ohne die lokalen Bevölkerungen effektiv in den Prozess mit einzubeziehen. Dies zeigt sich auch in CITES.

### 5.1. CITES' zögerliche Schritte

Von Anfang an verfügte CITES über keinen Mechanismus, der lokale Gemeinschaften oder indigene Völker berücksichtigt, und Lebensgrundlagen und lokale Interessen spielten bei den CITES-Beratungen über mehrere Jahrzehnte nach ihrer Gründung keine Rolle. Diese Vernachlässigung hielt bis in die 1990er Jahre an, obwohl nach der Rio-Konferenz demokratische Umweltstandards eingeführt wurden. Bei einigen Gelegenheiten wurde die Wechselwirkung zwischen den Lebensgrundlagen und den CITES-Erhaltungsbemühungen erwähnt, wenn auch nicht auf normativer Basis. So stellte Peru 1994 fest, dass das Ziel eines vorgeschlagenen Transfers von Anhang I nach Anhang II des Neuweltkamels *Vicuña* darin bestand, den lokalen Gemeinschaften die Sorge für die Art zu übertragen, und dass dies Vorteile für die lokale Bevölkerung und die Erhaltung der *Vicúñas* garantieren würde.<sup>63</sup> 1997 verwies auch Kuba auf die sozioökonomische Bedeutung der Echten Karettschildkröte für lokale Gemeinschaften.<sup>64</sup>

Im Jahr 2000 sollte sich der Kurs von CITES jedoch entscheidend ändern. Damals beantragte Deutschland die Aufnahme der Teufelskralle (*Harpagophytum pro cumbens*) und der ihr ähnlichen Art *H. zeyheri* in den Anhang II, da die Verwendung der Pflanzen nicht vertretbar sei und die Nachfrage nach Teufelskrallenprodukten weltweit steige. Obwohl

sowohl das CITES-Sekretariat als auch das einflussreiche TRAFFIC Wildlife Trade Monitoring Network den deutschen Antrag unterstützten, wurde er zurückgezogen. Grund für die Rücknahme war die intensive Lobbyarbeit einer namibischen Nichtregierungsorganisation und jener Staaten, in denen die Teufelskralle beheimatet ist, die nachwies, dass eine Aufnahme in Anhang II katastrophale Auswirkungen auf arme Ressourcennutzer haben würde. Das Pflanzenkomitee von CITES gab daraufhin einen Bericht über die Teufelskralle in Auftrag. Der Bericht selbst befasste sich nicht mit Fragen des Lebensunterhalts, aber die COP12 im Jahr 2002 nahm drei Entschlüsse zur Teufelskralle an, von denen sich zwei mit den sozioökonomischen Aspekten des Handels befassten: Beschluss 12.64 forderte die Anrainerstaaten und die Importstaaten auf, mit der Teufelskrallenindustrie über Bewirtschaftungsprogramme und eine nachhaltige Nutzung zu verhandeln, während Beschluss 12.65 die Anrainerstaaten aufforderte, die Mechanismen anderer Verträge zu berücksichtigen, um eine nachhaltige Nutzung und einen fairen Handel zu unterstützen.<sup>65</sup> In beiden Fällen sollten die CITES-Gremien die betroffenen Parteien unterstützen. Die Sorge um die einheimische Bevölkerung hatte folglich Eingang in den CITES-Diskurs gefunden.

Ein zweiter Fall vertiefte den Diskurs über Lebensweisen innerhalb der Versammlung. Im Januar 2002 empfahl das Ständige Komitee eine Aussetzung des Korallenhandels mit Fidschi, das es versäumt hatte, die CITES-Richtlinien innerhalb einer bestimmten Frist umzusetzen. Fidschi wiederum argumentierte im März des selben Jahres, dass eine Aussetzung des Handels nachteilige Auswirkungen auf die vom Korallenhandel abhängigen ländlichen Gemeinden haben würde, und beantragte daher eine Aussetzung des Handelsverbots. Das Ständige Komitee stimmte dem zu, da Fidschi zusagte, die CITES-Bestimmungen gegen Ende des Jahres umzusetzen. In diesem Beispiel kommen zwei Aspekte zusammen: Einerseits veranlassten sozioökonomische Aspekte das Ständige Komitee, der Aussetzung des Handelsverbots zuzustimmen. Andererseits kann argumentiert werden, dass die Aufhebung der Handelssanktion möglicherweise nicht erfolgt wäre, wenn Fidschi nicht seine Bereitschaft gezeigt hätte, die CITES-Bestimmungen innerhalb eines relativ kurzen Zeitrahmens umzusetzen.<sup>66</sup> In wie weit diese wirklich effektiv und effizient – und schlussendlich zielführend – umgesetzt werden (können), soll an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden. Generell kann aber gesagt werden, dass es erhebliche Probleme in der Implementierung der Konvention gibt.<sup>67</sup>

### 5.2. Die nicht-bindende Anerkennung lokaler Interessen

Im Jahr 2004, auf der COP13, erfolgte die Anerkennung der lokalen Lebensgrundlagen, als Resolution Conf. 8.3.

59) Sellheim, Die UN Erklärung über die Rechte von Kleinbauern: Eine Übersicht. NuR, 2022.

60) Sellheim, The Evolution of Local Involvement in International Conservation Law, YIEL, S. 77.

61) *Survival International*, Survival International launches campaign to stop „30x30“ – „the biggest land grab in history“, <https://www.survivalinternational.org/news/12570>, 2021.

62) Kunming-Montreal Global biodiversity framework, CBD/COP/15/L.25, 18. Dezember 2022.

63) CITES, Summary Report of the Committee I Meeting, 1994, S. 192.

64) CITES, Summary Report of the Committee I Meeting, 1997, S. 199.

65) CITES, Lessons Learnt: CITES, Devil's Claw and Livelihoods, Doc CoP13 Inf. 10, 2004.

66) Lewis, CITES and Rural Livelihoods: The Role of CITES in Making Wildlife Conservation and Poverty Reduction Mutually Supportive, 2009.

67) Wyatt, Is CITES protecting wildlife? Assessing implementation and compliance, 2021.

über die Anerkennung der Vorteile des Handels mit wildlebenden Tieren und Pflanzen überarbeitet wurde.<sup>68</sup> Die ursprüngliche Resolution erkennt im Großen und Ganzen an, dass „kommerzieller Handel für die Erhaltung von Arten und Ökosystemen und/oder für die Entwicklung der lokalen Bevölkerung von Vorteil sein kann.“<sup>69</sup> Die überarbeitete Resolution stellt fest, „dass der kommerzielle Handel für die Erhaltung von Arten und Ökosystemen und für die Entwicklung der lokalen Bevölkerung von Nutzen sein kann“ und „dass die Umsetzung von Entscheidungen über die Aufnahme in die CITES-Liste die potenziellen Auswirkungen auf den Lebensunterhalt der Armen berücksichtigen sollte.“<sup>70</sup> Während der erste Absatz unmissverständlich klarstellt, dass Nutzung und Schutz nicht im Widerspruch zueinander stehen, sondern sich sogar ergänzen können, bezieht sich der zweite Absatz direkt auf die wirtschaftlichen Bedingungen der Ressourcennutzer. Der hergestellte Zusammenhang hat also keinen normativen Charakter, sondern zielt vielmehr darauf ab, die wirtschaftlichen Verhältnisse in den Entwicklungsländern nicht zu unterminieren. Unklar bleibt jedoch, wo in diesem Zusammenhang die Armut endet bzw. wessen Lebensgrundlagen berücksichtigt werden sollen und wessen nicht. Dies führt zu der Annahme, dass Menschen, die nicht in Armut leben, aber dennoch von den in den Anhängen aufgeführten Arten abhängig sind, bei der Umsetzung der CITES-Listungen nicht berücksichtigt werden sollen.

Im Jahr 2006 wurde ein Workshop zu CITES und Lebensweisen einberufen, um Resolution Conf. 8.3 (Rev. CoP13) umzusetzen. Das Ergebnis waren vierzehn Empfehlungen, die unter anderem die Entwicklung von Strategien zur Abschwächung negativer Auswirkungen und zur Unterstützung positiver Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen, Konsultationen mit Interessengruppen, die Einbeziehung der Lebensgrundlagen in CITES-Prozesse und die Einbeziehung der Lebensgrundlagen in die strategische Vision von CITES 2008–2013 vorschlugen.<sup>71</sup> Auf der COP14 im Jahr 2007 wurde die Arbeitsgruppe „CITES und Lebensgrundlagen“ eingerichtet, und die auf der COP14 angenommene Strategische Vision 2008–2013 berücksichtigt auch kulturelle, soziale und wirtschaftliche Faktoren als Teil der Ausrichtung des Übereinkommens auf das neue Jahrtausend.<sup>72</sup>

Auf der COP15 im Jahr 2010 wurden die Empfehlungen des ersten Workshops aus dem Jahr 2006 weiterentwickelt, und die Arbeitsgruppe legte zwei Dokumente zu Instrumenten für die Bewertung der Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen der Armen und Leitlinien für den Umgang mit diesen Auswirkungen vor. Es folgten weitere Empfehlungen und Entscheidungsentwürfe, die die Arbeitsgruppe auf den folgenden COPs vorstellte. Auf der COP16 im Jahr 2013 nahm CITES schließlich die Resolution Conf. 16.6 zu CITES und Lebensgrundlagen an. Die Resolution erkennt an, dass „Entscheidungen über die Aufnahme in die CITES-Liste weder die alleinige Ursache noch die alleinige Lösung für die Existenzprobleme ländlicher Gemeinschaften sind.“<sup>73</sup> Sie erkennt zwar die potenziellen negativen Auswirkungen der Aufnahme in den Anhang an, lehnt aber eine vollständige Übernahme der Verantwortung ab. Ob dies gerechtfertigt ist oder nicht, muss von Fall zu Fall entschieden werden. Ungeachtet dessen sollen ländliche Gemeinden unter anderem durch die Förderung von Transparenz und Partizipation, die Maximierung des Nutzens, die Förderung von Vereinigungen von Wildtiernutzern und die Anerkennung von traditionellem Wissen und Ressourcenbesitz gestärkt werden.<sup>74</sup>

Zwei Jahre später veröffentlichte das CITES-Sekretariat zusammen mit der Organisation Amerikanischer Staaten das Handbuch „CITES and Livelihoods“ (CITES und Lebensgrundlagen), das sich mit den Auswirkungen von CITES-Entscheidungen und der Abschwächung dieser Auswirkungen befasst.<sup>75</sup> Das Handbuch ist somit die Mani-

festation der von der Arbeitsgruppe auf der COP15 vorgelegten Dokumente und festigt die normative Anerkennung ländlicher Gemeinschaften in den CITES-Prozessen. Es ist jedoch anzumerken, dass der Schwerpunkt auf den Lebensgrundlagen der Armen liegt. Im Handbuch werden „arme Gemeinschaften“ folgendermaßen definiert:

„die im Rahmen ihres Lebensunterhalts direkt an der Sammlung von Exemplaren aus der freien Natur beteiligt sind. Dies sind die Menschen, die die wenigsten Alternativen zur Ernte oder Verarbeitung von Wildtierprodukten haben oder die auf andere Weise von den Ökosystemen abhängig sind, die für die Erhaltung der Arten, die diese Produkte liefern, notwendig sind, sowie diejenigen, die Wildtiere als Teil ihrer Anpassungsstrategien nutzen.“<sup>76</sup>

Der Ausgangspunkt für CITES scheint also die Konzentration auf die Gemeinschaften mit begrenzten wirtschaftlichen Mitteln zu sein, nicht eine normative Anerkennung. Auch wenn auf der Website der Arbeitsgruppe *CITES and Livelihoods* von „ländlichen Gemeinschaften“ im weiteren Sinne die Rede ist, unterscheidet insbesondere Resolution 16.6 – vermutlich unbeabsichtigt – zwischen drei Typen von „ländlichen Gemeinschaften“: (1) arme ländliche Gemeinschaften, (2) indigene Gemeinschaften und (3) lokale Gemeinschaften.<sup>77</sup> Sie legt also fest, dass arme ländliche Gemeinschaften den CITES-Arten eine gewisse Bedeutung beimessen, während die erwähnten potenziellen Existenzprobleme ländlicher Gemeinschaften im Allgemeinen auch indigene und lokale Gemeinschaften einschließen sollen.<sup>78</sup> Es scheint, dass CITES bis zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage war, klar zu erkennen, welche lokalen/ländlichen Gemeinschaften es bei seinen Entscheidungen über die Aufnahme in die Liste berücksichtigen soll. Im Gegensatz dazu wird in allen Beschlüssen der COP17, die für den Lebensunterhalt von Bedeutung sind, nicht auf arme Gemeinschaften Bezug genommen.<sup>79</sup> Die Frage der Terminologie wurde auch vom Ständigen Komitee von CITES im Jahr 2017 aufgegriffen, als beschlossen wurde, erstens eine intersessionelle Arbeitsgruppe einzurichten, die prüfen soll, wie ländliche Gemeinschaften besser in CITES-Prozesse eingebunden werden können, und zweitens die

68) Resolution Conf. 8.3 (Rev. CoP13), Recognition of the benefits of trade in wildlife.

69) Übersetzung des Autors. Original: „commercial trade may be beneficial to the conservation of species and ecosystems and/or to the development of local people.“

70) Übersetzung des Autors. Original: „that commercial trade may be beneficial to the conservation of species and ecosystems, and to the development of local people“ und „that implementation of CITES-listing decisions should take into account potential impacts on the livelihoods of the poor.“

71) Fourteenth Conference of the Parties (COP-14), Doc 14, 2007, Para. 16

72) CITES Strategic Vision: 2008–2013, 2007.

73) Übersetzung des Autors. Original: „CITES-listing decisions are neither the sole cause of nor the sole solution to the livelihood problems of the rural communities.“

74) CITES and Livelihoods, Resolution Conf. 16.6 (Rev. CoP17), Präambel.

75) Enthalten in *CITES*, Handbook of CITES and Livelihoods, 2015. [https://cites.org/sites/default/files/eng/prog/Livelihoods/Guia\\_PART2\\_CITES\\_ENG\\_FINAL.pdf](https://cites.org/sites/default/files/eng/prog/Livelihoods/Guia_PART2_CITES_ENG_FINAL.pdf).

76) Übersetzung des Autors. Original: „directly involved in the collection of specimens from the wild as part of their livelihoods. These are the people with the fewest alternatives to harvesting or processing wild products, or that are otherwise dependent on the ecosystems necessary to support the species that supply such products, and those who use wildlife as part of their adaptation strategies.“ Ebd., S. 43.

77) Fn. 73.

78) Ebd.

79) COP17, Decisions 17.36–40.

Terminologie in Bezug auf „lokale“, „ländliche“ und „indigene“ Gemeinschaften zu harmonisieren. In Bezug auf Letzteres hat der Ausschuss keine Lösung gefunden und hält diese Frage auch nicht für besonders wichtig. Der Prozess ist jedoch noch nicht abgeschlossen,<sup>80</sup> auch wenn es den Anschein hat, dass der alleinige Fokus auf arme Gemeinden durch einen umfassenderen Ansatz für ländliche/lokale Gemeinden ersetzt wurde.

## 6. Jüngste Entwicklungen

Auf der COP-18 im Jahr 2019 in Genf war die Einbeziehung der lokalen Gemeinschaften ein wichtiger Tagesordnungspunkt. Auf der COP, an der der Autor teilnahm, gab es hitzige Debatten über die Art und Weise, in der dies geschehen sollte, angefangen bei der verwendeten Terminologie. Der Vorschlag, einen ständigen Ausschuss für ländliche Gemeinschaften (Rural Communities Committee) einzurichten, wurde jedoch schnell verworfen. Der Hauptgrund dafür war, dass die Parteien der Ansicht waren, dass dieser Beschluss den lokalen Gemeinschaften mehr „Gewicht“ verleiht als anderen Beobachtern und dass es Sache der Nationalstaaten sei, dafür zu sorgen, dass die lokalen Gemeinschaften konsultiert werden und in den nationalen Delegationen angemessen vertreten sind. Obwohl der Vorschlag, der von Namibia, Tansania, Sambia und Simbabwe eingereicht wurde, auf die UNDROP verwies und somit zu unterstreichen suchte, dass auch die Vereinten Nationen bezüglich der Rechte von Kleinbauern Fortschritte vorwies, ist diese Referenz innerhalb der eingerichteten Arbeitsgruppe nicht respektiert worden. Insbesondere die Vereinigten Staaten wiesen darauf hin, dass mit lediglich 121 Unterstützern die Erklärung nicht global anerkannt worden ist.

Die COP wies auch darauf hin, dass die bisherige Arbeitsgruppe zum Thema Teilhabe von IPLCs und Respekt gegenüber deren Lebensgewohnheiten der Forderung nachkomme. Die reelle Umsetzung jedoch zeigte sich im 74. Treffen des Ständigen Komitees (SC74) im März 2022 in Lyon, der der Autor beiwohnte. Hier wurde klar, dass die Arbeitsgruppe, deren Vorsitz Kenia besaß, keine besonderen Fortschritte erzielt hatte. Der kenianische Vorsitzende verwies auf die Corona-Pandemie und die Unfähigkeit der Arbeitsgruppe, sich persönlich und virtuell zu treffen. Hier verwies er auf Sprachbarrieren, die es den Teilnehmenden nicht ermöglichten, die Arbeit der Arbeitsgruppe auszuführen. Mit Hilfe des Sekretariats wurde jedoch ein Fragebogen an alle Vertragsstaaten verteilt, der zum Ziel hatte, ‚best practices‘ und Erfahrungen in Bezug auf das Miteinbeziehen von IPLCs zu sammeln und herauszuarbeiten. Von den 183 Vertragsstaaten beantworteten jedoch lediglich 13 diesen Fragebogen,<sup>81</sup> was dazu führte, dass Polen (als Repräsentant Europas) und Kanada (als Repräsentant Nordamerikas), den tragen Fortschritt der Arbeitsgruppe kritisierten.<sup>82</sup>

Indigene und lokale Rechte fanden sich auch als mehrere Tagesordnungspunkte auf der 19. Vertragsstaatenkonferenz in Panama City im November 2022, der der Autor beiwohnte. Nicht nur Miteinbeziehung, sondern auch weitere Rücksicht auf Lebensweisen von IPLCs wurden diskutiert, wenn Schutzbestimmungen entschieden und umgesetzt werden. Aufgrund der nicht zufriedenstellenden Leistung der Arbeitsgruppe zu Lebensweisen, wurde deren Mandat zwar verlängert, aber Kenia also vorsitzender Vertragsstaat durch Kanada ersetzt. Ein Antrag Eswatinis, Namibias und Simbawes, Miteinbeziehung durch ein beratendes Unterkomitee zu ländlichen Gemeinden zu erreichen, wurde von der Konferenz abgelehnt. Hier kamen diesmal mehrere Argumente zum tragen. Zum Einen wurde wieder argumentiert, dass Arbeitsgruppen ausreichend seien und dass IPLCs durch ein solches Komitee bevorzugt gegenüber anderen Stakeholdern würden. Die Herausforderungen einer Arbeitsgruppe, die durch Kenia im März beim SC74 kommuniziert wurden, sind folglich nicht beachtet worden.

Überdies wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die Konvention eine Artenschutzkonvention sei, die den Fokus auf Tier- und Pflanzenarten und nicht auf Menschen legen solle. Der Antrag wurde somit abgelehnt.

Ein eher bahnbrechendes Dokument wurde von Namibia, Kambodscha, Eswatini und Botswana eingereicht: Dokument 87.1, das darauf abzielte, die Kriterien zum Erfassen in den Anhängen zu verändern. Bisher sind die Kriterien in Resolution 9.24 (Rev. CoP17) festgelegt. Diese Resolution hebt insbesondere die biologischen Kriterien hervor, die eine Art erfüllen muss, um in die Anhänge aufgenommen zu werden. Allerdings, wie eingangs erwähnt, ist hier auch das Vorsorgeprinzip von tragender Bedeutung, was es auch möglich macht, nicht-gefährdete Arten zu erfassen. Der von den Antragstellern eingebrachte Antrag sah vor, dass die Kriterien insofern verändert werden, dass sie mögliche Auswirkungen einer Anhangfassung auf Ressourcennutzer mit einbeziehen. Das heißt, der Antrag sah vor, dass beim Stellen eines Antrages für Änderungen der Anhänge die Auswirkungen auf Lebensweisen, Kulturen und Nahrungssicherheit durch vorher durchgeführte soziökonomische Studien beachtet werden müssen. Weiter sah der Antrag vor, dass Vorschläge zum Erfassen in Anhang I nur eingebracht werden dürfen, wenn der internationale Handel ein Haupttreiber für den Rückgang einer Art ist.

Wie zu erwarten war, löste das Dokument intensive Grundsatzdiskussionen aus und es zeigte sich, welche Schwerpunkte verschiedene Vertragsstaaten der Konvention zuschreiben. Die Antragsteller, Japan sowie einige andere Staaten argumentierten, dass effektive Beachtung der Lebensgewohnheiten, Kulturen und der Nahrungssicherheit nur dann gewährleistet sei, wenn die Erfassungskriterien entsprechend geändert werden. Andere Staaten, wie z. B. Senegal oder Liberia, argumentierten, dass der Antrag zwar wichtig, aber nicht innerhalb des Mandats CITES sei, da sich diese auf den Schutz von bedrohten Arten konzentrierte und dass es einem jeden souveränen Vertragsstaat überlassen sein solle, Themen wie Nahrungssicherheit oder Lebensgewohnheiten zu schützen.<sup>83</sup>

Weshalb sich insbesondere Entwicklungsländer wie Liberia oder Senegal diesem Vorschlag widersetzen, kann nicht zufriedenstellend geklärt werden. Nichtsdestotrotz ist es verwunderlich, dass sich eben jene nordafrikanischen Staaten der strategischen, langfristigen und nachhaltigen Einbindung von IPLCs in CITES Prozesse entgegenstellen. Was im Zuge der COPs und anderer CITES Treffen, denen der Autor beiwohnte, im Laufe der Jahre immer klarer geworden ist, ist die Tatsache, dass ein klarer Bruch durch den afrikanischen Kontinent in dieser Frage geht. Auf der einen Seite finden sich jene Staaten, die sich als Southern African Development Community (SADC) zusammengeschlossen haben.<sup>84</sup> Insbesondere Namibia, Südafrika, Botswana, Simbabwe, Sambia und Eswatini treten hier hervor, in dem sie immer wieder den Schutz, aber auch die Nutzung von CITES Arten hervorheben bzw. verteidigen. So ist es auch nicht verwunderlich, dass die namibischen, südafrikanischen, simbabwischen und botswanischen Populationen des Afrikanischen Elefanten (*Loxodonta africana*) auf Anhang II geführt sind, wohingegen sich alle anderen in Anhang I befinden. Auch haben sich diese SADC-Staaten immer wieder vergeblich dafür einge-

80) Eighteenth Meeting of the Conference of the Parties, Doc COP18 Doc.17-1, 2019.

81) Engagement of indigenous peoples and local communities, SC74 Doc. 20.2, 2022

82) Einsehbar auf YouTube unter <https://www.youtube.com/watch?v=rxSANTM1uIs&t=9440s> (03:40:00).

83) <https://www.youtube.com/watch?v=Y-mBSs-xFA> (41:00)

84) Angola, Botswana, Comoros, Demokratische Republik Kongo, Eswatini, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Seychellen, Südafrika, Tansania, Sambia and Simbabwe.

setzt, ihre Populationen des Rhinozeroses von Anhang I zu Anhang II herunterzulisten. Lediglich südafrikanische Rhinozerosse befinden sich derzeit in Anhang II.

Auf der anderen Seite befinden sich nordafrikanische bzw. Sahel-Staaten wie Kenia, Senegal, Côte d’Ivoire, Mali, Nigeria, Uganda, Kamerun oder Liberia, die sich vehement für verstärkten Schutz von Arten einsetzen. Im Zuge dieser klaren Botschaften hat z.B. Kenia mehrmals medienwirksam seine konfiszierten Elfenbeinbestände verbrannt. Obwohl das oben erwähnte Schlussplädoyer Malis kein Beweis für den Einfluss internationaler NGOs ist, liegt die Vermutung nahe, dass die Positionierung dieser Staaten nicht unbedingt im Sinne ihrer Bevölkerungen liegt, sondern durch andere Prozesse wenigstens mit beeinflusst wird. Denn andernfalls kann nicht logisch nachvollzogen werden, weshalb sich einige der ärmsten Staaten der Welt gegen die Nutzung ihrer vorhandenen Ressourcen stellen.

Wie bereits oben erwähnt, spielen im CITES Diskurs auch die ökonomischen Verhältnisse scheinbar eine maßgebliche Rolle. Das heißt, dass im Prinzip CITES anerkennt, dass die Lebensweisen armer Bevölkerungen durch CITES Listungen beeinflusst, wenn nicht sogar weiter beeinträchtigt werden können. In den Diskussionen, die sich mit der Erschaffung eines beratenden Unterkomitees zu ländlichen Gemeinden befassten, wiesen die vorschlagenden und andere SADC Staaten immer wieder auf die wirtschaftlichen Umstände hin. Doch dem entgegen stand die Mehrheit der Vertragsstaaten, inklusive Mali, Liberia etc., die immer wieder auf das Mandat CITES’ hinwiesen. Wirtschaftliche Aspekte und damit verbundene Lebensweisen, bzw. die Berücksichtigung dieser, müssen sich folglich anderen Elementen unterordnen, insbesondere wenn es um den Schutz von Arten geht, die politisches Gewicht haben (wie Elefanten, Giraffen oder Rhinozerosse).

Allerdings verhalten sich die Staaten nicht konsequent in dieser Hinsicht. Dies trat hervor, als Brasilien den Vorschlag präsentierte, das für den Bogen- und Instrumentenbau wichtige Pernambuco (*Paubrasilia echinata*) von Anhang II in Anhang I zu verschieben. Grund hierfür war, dass Brasilien es als bewiesen ansah, dass ein florierender illegaler Markt die Bestände im Land verringert. Obwohl das CITES Sekretariat und andere die Vorschläge auswertende Gremien zu dem Schluss kamen, dass die wissenschaftliche Grundlage für einen Miteinbezug in Anhang I nicht gegeben sei, wich Brasilien nicht von seinem Vorschlag ab. Um eine Lösung zu erzielen, wurde eine Arbeitsgruppe gegründet, der der Autor beiwohnte. Innerhalb dieser Arbeitsgruppe trat insbesondere die Europäische Union hervor, die immer wieder auf die Schwierigkeiten eines Anhang-I-Listings des Holzes für die Musikwelt hinwies. Die Bedeutung des Holzes für Kulturschaffende und Bogenbauer neben der unklaren wissenschaftlichen Grundlage stellten die Hauptargumente der EU dar. Sie bezog sich folglich auf die Lebensweisen der Kulturschaffenden und die mit Anhang I verbundenen Schwierigkeiten – Argumente, die viele SADC-Staaten und IPLCs bereits seit Jahrzehnten in anderen Kontexten anführen, aber jedoch nach wie vor wenig Gehör finden. In Anbetracht dieser Tatsache erscheint es so, als müsse sich eine nachhaltige Berücksichtigung von Lebensgewohnheiten einer opportunistischen Berücksichtigung unterordnen.

## 7. Schlussbetrachtungen

Die Berücksichtigung der Interessen von indigenen Völkern und lokalen Gemeinschaften ist auch nach der letzten CITES Vertragsstaatenkonferenz nicht wesentlich vorangekommen. Jedwede grundsätzliche oder strategische Inbezugnahme von IPLCs ist bisher abgelehnt worden mit dem Argument, CITES sei eine Artenschutzkonvention und somit nicht befugt, menschliche Interessen in Betracht zu ziehen und, daraus folgernd, dass Arbeitsgruppen ausreichend seien, um menschliche Aspekte zu berücksichtigen.

Mit einem Anwachsen der Anzahl der Vertragsstaaten ist folglich auch die Anzahl der Menschen geworden, die direkt oder indirekt von CITES Entscheidungen betroffen sind. Insbesondere der afrikanische Kontinent ist immer wieder in den Fokus des öffentlichen Interesses gerückt, z. B. durch die Nutzung bzw. den Schutz von Elefanten oder Rhinozerosen. Daraus hat sich ein öffentlicher Diskurs entwickelt, der den Schutz von Tieren, aber nicht die Berücksichtigung von menschlichen Interessen legitimiert.

COP19 hat wieder einmal demonstriert, dass trotz dieses ökozentrischen Diskurses afrikanische Staaten bzw. Entwicklungsländer nicht unbedingt einer Meinung sind und divergente Positionen vertreten. Auf der einen Seite stehen bestimmte SADC-Staaten, die immer wieder hervorheben, dass Artenschutz auch mit Artennutzung einhergehen muss, um ökonomische Möglichkeiten für IPLCs zu schaffen. Auf der anderen Seite stehen jene Staaten, die zwar die Rechte von IPLCs anerkennen, diese aber nicht mit dem Artenschutz in Verbindung bringen. Stattdessen wird ein Narrativ des unbedingten Artenschutzes verteidigt, das allerdings nicht unbedingt zum Vorteil der eigenen Bevölkerung zu sein scheint. Natürlich scheiden sich an diesem Punkt die Geister – insofern, als oft argumentiert wird, dass nicht-letale Nutzung den lokalen Gemeinschaften mehr zugute komme als letale Nutzung, bzw. umgekehrt. Was jedoch klar ist, ist, dass eine ‚one-size-fits-all‘-Herangehensweise keine Vorteile mit sich bringt, da sich lokale Gegebenheiten unterscheiden.

Daher ist es um so wichtiger, dass Konventionen wie CITES Foren schaffen, in denen der Schutz und die Nutzung von gelisteten Arten offen und zielführend diskutiert wird. Die Vehemenz, mit der CITES die Einbindung von IPLCs bisher abgelehnt hat, zeigt aber, dass seitens der Mehrheit der Vertragsstaaten kein Interesse daran besteht, Entwicklungsländer diesbezüglich nachhaltig zu unterstützen. Stattdessen scheint es, als würden Naturschutz-NGOs durch finanzielle und andere Zuwendungen bestimmte Themen in eine ihnen dienliche Richtung lenken wollen. Obwohl sich auch hier immer wieder für den Schutz von IPLCs ausgesprochen wird und ‚community involvement‘ ein gängiger Tropus ist, kann sich eine Reflexion dieses ausgebrochenen Schutzes in keiner strukturellen Entscheidung CITES’ wiederfinden.

Durch eine solche Trägheit oder bewusste Umgehung dieses Themas, unterminiert CITES internationale umweltrechtliche Standards und untergräbt die Rechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften, wie sie von den Vereinten Nationen – zwar rechtlich nicht bindend – verabschiedet worden sind. Überdies ist in vielen wissenschaftlichen Publikationen bereits darauf hingewiesen worden, dass effektiver Natur- und Artenschutz nur mit Hilfe lokaler Bevölkerungen erfolgen kann. Ist dies nicht der Fall, erscheint ein Weiterbestehen der Konvention nicht sinnvoll.

**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>.