

Theresia Angerer, Wien

Die UNESCO Welterbekonvention im Kampf gegen den illegalen internationalen Handel von gefährdeten Tier- und Pflanzenarten

EINLEITUNG

Die World Heritage Convention (WHC) ist als erstes Übereinkommen, welches einen holistischen Zugang zu Natur und Kultur wählte, von der Idee geprägt, dass Orte von außergewöhnlichem universellem Wert („outstanding universal value“) als ein Teil des Gedächtnisses, des Erbes der Menschheit („heritage of mankind“) geschützt werden müssen.

Der Schutz des Naturerbes war bis 1972 klar der Sphäre des Völkerrechts zugeteilt. Aus diesem Grund existierten nur sehr limitiert Verbindlichkeiten und Pflichten auf der nationalen Ebene. Als Reaktion auf den steigenden Wasserspiegel eines Stausees im südlichen Ägypten Anfang der 1960er Jahre, welcher die Tempel von Abu Simbel zunehmend beschädigte und im Zusammenhang mit den starken Überflutungen von Florenz und Venedig 1966, war die internationale Gemeinschaft entschlossen, künftige Zerstörung von Kulturerbe durch koordinierte globale Zusammenarbeit zu verhindern. UNESCO skizzierte 1971 im Hinblick auf die 1972 stattfindende Weltumweltkonferenz in Stockholm einen Vertragsentwurf zum Schutz von Monumenten, Gebäudegruppen und Stätten von universellem Wert.

Zur selben Zeit bereitete die International Union for Conservation of Nature (IUCN) einen Vertragsentwurf zur Erhaltung des Naturerbes vor. Dieser Entwurf wurde nach der internationalen Präsentation im Zuge der Weltumweltkonferenz mit dem Vertragsentwurf der UNESCO zur Erhaltung des Kulturerbes kombiniert. Der vereinigte Vertrag – nun bekannt als Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, kurz Welterbekonvention oder WHC – wurde 1972 von der UNESCO Generalkonferenz verabschiedet und trat 1975 nach der erforderlichen Ratifikation durch 20 Vertragsparteien in Kraft. Bis dato haben 193 Staaten die WHC ratifiziert.

Trotz teils durchaus innovativer Ansätze der WHC ist sie ein Kind ihrer Zeit. In den 1970er Jahren war Respekt vor staatlicher Souveränität und privaten Eigentumsrechten in der Sphäre des Völkerrechts unumstritten. Diese Prinzipien sind insbesondere angesichts, wenn man

bedenkt, dass sowohl die Aufnahme in die Liste als auch das Gewähren von internationaler Unterstützung eines Antrags und der ausdrücklichen Zustimmung des betroffenen Mitgliedsstaates bedarf.

Es ist keine Anwendung außerhalb nationaler Jurisdiktion möglich und es besteht – wie im Völkerrecht an so vielen Stellen schmerzlich vermisst – keine Möglichkeit, die WHC tatsächlich durchzusetzen. Die einzige Sanktion, welche sich direkt aus dem Übereinkommen ergibt, ist die Löschung von beiden Listen (siehe unten) bei Negierung der bindenden Regelungen.

Daten und Fakten

Heute umfasst die WHC 1092 Welterbestätten, davon 209 Naturerbestätten und 28 von gemischter Natur. Von den 209 Naturerbestätten befinden sich 16 auf der Roten Liste, zwölf davon sind in afrikanischen Ländern angesiedelt.

Im Jahr 2017 wurde mit der Aufnahme der „Alten Buchenwälder und Buchenurwälder der Karpaten und anderer Regionen Europas“ Österreichs erste Naturerbestätte begründet.

FORMELLES UND VERFAHREN

Plant ein Staat, ein Gebiet zur Aufnahme auf die Welterbeliste vorzuschlagen, so müssen drei Punkte beachtet werden: der potenzielle außergewöhnliche universelle Wert, die Integrität und ein intaktes Managementsystem.

Formal gesehen bedarf es zur Aufnahme auf die Welterbeliste gem Artikel 11(2) WHC der Einreichung einer Bestandsaufnahme von potenziellen Welterbestätten durch denjenigen Mitgliedsstaat auf dessen Territorium sich das Gebiet befindet.

Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen zu kontrollieren, ob es Stätten von außergewöhnlichem universellem Wert innerhalb ihres Hoheitsgebietes gibt, die einer Aufnahme bedürfen. Additiv erarbeitet die IUCN eine eigenständige Liste, welche das Wissen über bislang unentdeckte Welterbestätten sukzessive erweitern soll.

Die Rote Liste

Neben der Welterbeliste gibt es die Liste des gefährdeten Welterbes, die sogenannte „Rote Liste“. Wenn eine Welterbestätte mit schwerwiegenden Gefahren konfrontiert ist, größere Eingriffe notwendig sind und der betroffene Staat um internationale Unterstützung gebeten hat, so kann das Komitee jederzeit mit einer Mehrheit von zwei Dritteln beschließen, die Stätte auf die Rote Liste zu setzen.

AKTEURE

Die wichtigsten Akteure der WHC sind die Vertragsstaaten, welche sich um die nationale Umsetzung und Durchsetzung kümmern. Die Generalversammlung legt den Prozentsatz der Mitgliedsbeiträge für den Welterbefonds fest und wählt die Mitglieder des Welterbekomitees. Das Komitee besteht aus 21 Mitgliedern, ihm obliegt gemäß Artikel 21 die Identifikation von Welterbe, die Überprüfung des Erhaltungszustandes der einzelnen Stätten, die Verwaltung der Welterbeliste und die Unterstützung der Vertragsparteien bei der nationalen Umsetzung. Weiters ist das Sekretariat, auch bekannt als Welterbezentrums, eingerichtet, welches gemäß Artikel 14 mit administrativen Aufgaben betraut ist, Assistenztätigkeiten durchführt und mit den Beratungsorganen zusammenarbeitet. Die Beratungsorgane sind das International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property in Bezug auf das Kulturerbe, sowie das International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) und die IUCN im Bereich des Naturerbes. Die Beratungsorgane unterstützen einerseits bei der Implementation (Art. 13 WHC) und übernehmen Teile des Monitorings (Art. 14 WHC).

INHALTE

Rechte und Pflichten

Gemäß Artikel 4 haben alle Staaten die Identifikation, den Schutz, die Erhaltung, die Präsentation und die Weitergabe von Kultur- und Naturerbe auf ihrem Territorium an die nächsten Generationen zu sichern. Ob dieses Erbe bereits auf der Liste zu finden ist, spielt keine Rolle – auch noch nicht durch das Abkommen erfasste Stätten fallen in den Schutzbereich.

Auch Handlungen, welche direkt oder indirekt das Welterbe anderer Staaten gefährden können, sind zu unterlassen. So bat das Welterbekomitee den Sudan im Jahr 2005 um Kooperation, um die grenzüberschreitende Wilderei betreffend die Demokratische Republik Kongo bestmöglich zu

unterbinden.

Nationale Umsetzung

Die aus zwei Teilen bestehende Implementation auf nationaler Ebene stellt in vielen Fällen eine der größten Schwierigkeiten dar, die sich aus der WHC ergeben. Regionale periodische Berichterstattung wird ergänzt durch reaktive Überwachung in Sonderfällen, wenn eine Vertragspartei etwa Arbeiten durchführen oder bewilligen möchte, welche die Stätten beeinträchtigen könnten. In diesem Fall muss das Komitee benachrichtigt werden, welches dann einen Untersuchungs- und Konsultationsprozess startet.

Der Grad der tatsächlichen Umsetzung auf nationaler Ebene der einzelnen Länder divergieren sehr stark. Teilweise lässt sich dies auf die Möglichkeit der ‚upward derogation‘ zurückführen, welche die WHC in Artikel 5 einräumt. Nationale Standards dürfen folglich die Anforderungen des Vertrages selbst übersteigen.

GESCHÜTZTE TIERARTEN, ILLEGALER HANDEL

Allgemeines

Naturerbestätten sind oftmals die letzte Bastion für viele seltene, gefährdete Pflanzen- und Tierarten, die auf intensiven Schutz angewiesen sind. Ihre Präsenz zieht verstärkt transnationale organisierte Gruppe an, die etwa illegalen Holzeinschlag oder Wilderei betreiben. Die so erlangten Produkte werden dann im industriell strukturierten Schmuggel verwertet. Die Folge dieser illegalen Eingriffe manifestiert sich als systematische Herabwertung des außergewöhnlichen universellen Wertes der Naturerbestätten und führt im Ernstfall zu einer Aufnahme dieser auf die Rote Liste, bei vollkommener Zerstörung des Naturerbes sogar zur Löschung von der Welterbeliste.

Die WHC kann den Artenschutz auf verschiedene Arten unterstützen und somit einen Beitrag zum Kampf gegen den illegalen Handel mit Tieren und Pflanzen leisten – durch Assistenz im finanziellen und technischen Bereich, mittels Awareness-Kampagnen und in der Zusammenarbeit mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie mit Interessensvertretern von relevanten Wirtschaftssektoren. Insbesondere aufgrund der hohen Anzahl an Vertragsparteien erwächst aus der WHC die Chance, Kooperation von sowohl Staaten mit wichtigem Wildtierbestand als auch finanziell starken Staaten und Staaten mit großen Territorialgebiet zu erlangen.

Tier- und Pflanzenarten mit außergewöhnlichem universellem Wert

Der Zugang der WHC zum Schutz gefährdeter Tierspezies ist der Schutz des Habitats, um somit das Überleben der Tiere zu sichern. Allerdings darf die Konvention aufgrund ihres spezifischen Fokus nicht ohne Vorbehalte als allgemeines Instrument der Protektion interpretiert werden, so umfasst der Anwendungsbereich schließlich nur Stätten von außergewöhnlichem universellem Wert.

Bereits der Auswahlprozess für die Aufnahme auf die Welterbeliste repräsentiert die Relevanz von Tier- und Pflanzenarten. Wie oben erwähnt, legitimiert Kriterium (x) die Aufnahme einer Naturerbestätte lediglich aufgrund der Präsenz einer gefährdeten Spezies, selbst wenn sich auf dem Gebiet sonst nichts Außergewöhnliches befindet. Dies bedeutet, dass nicht nur besondere Habitate, sondern indirekt auch einzelne Tierspezies Weltnaturerbe sein können.

Dieses System wirft in der Theorie ein Problem auf, schließlich schützt die WHC nur Stätten von außergewöhnlichem universellem Wert – somit müsste man annehmen, dass manche Spezies wichtiger für Wissenschaft und Erhaltung sind als andere. Tatsächlich lässt sich aus der Praxis des Welterbekomitees allerdings keine Wertung zwischen den einzelnen Gattungen herauslesen.

Naturerbe versus Kulturerbe

Das Verhältnis von Kultur- und Naturerbestätten auf der Welterbeliste beläuft sich in etwa auf 4:1. Wie bereits oben erwähnt, befinden sich 16 der 209 Naturerbestätten auf der Roten Liste – bei den Kulturerbestätten sind es lediglich 38.

Die Proportion der Stätten, welche sich auf der Roten Liste befinden, ist bei den Naturerbestätten drastisch höher ist – der Anteil liegt hier bei 7,7%, während es sich bei den Kulturerbestätten 4,5% sind.

Naturerbe in Gefahr

Von den 209 Naturerbestätten wurden 147 aufgrund des Kriteriums (x) ausgewählt. Unter diesen 147 Stätten sind 14 der 16 rotgelisteten Naturerbestätten. In allen 14 Stätten findet Wilderei, illegaler Holzeinschlag und/oder illegale Fischerei statt.

Stätten welche gefährdete Tier- und Pflanzenarten beherbergen, sind vermehrt auf der Roten Liste anzutreffen. Auch sind lediglich 41% dieser Gebiete nicht von illegalen Aktivitäten bedroht, während man mit Wilderei in 29% der Stätten zu kämpfen hat – von den 14 Stätten auf der Roten Liste sind gar 13 direkt von Wilderei bedroht. Illegaler Holzeinschlag (18%) und illegale Fische-

rei (12%) sind ebenfalls stark präsent und stellen ein nachhaltiges Hindernis für die effektive Erhaltung dar.

Positive Entwicklungen

Nichtsdestotrotz gibt es im Bereich der Naturerbestätten positive Entwicklungen, so konnten etwa im Jahr 2017 bei 14 Stätten verbesserte Zukunftsprognosen gestellt werden. Der Nationalpark Comoé in der Elfenbeinküste war 2003 auf die Rote Liste gesetzt worden, da man in einer innenpolitisch instabilen Situation mit illegalem Goldabbau, Wilderei und Ergreifen von Wildtieren konfrontiert war. Nachdem sich die politische Lage 2012 beruhigt hatte, konnten Schutzsysteme wieder in Kraft gesetzt werden und die vorhandenen Tierspezies begannen sich zu erholen. Ein wichtiges Element des neuen Managementplans ist die Einbindung von Gemeinschaften, die sich an dem Monitoring beteiligen. 2017 wurde das Gebiet von der Roten Liste gelöscht – die Gefahren bestehen jedoch fort. Gezielte Gegenmaßnahmen in den kommenden Jahren sind relevant, um den natürlichen Lebensraum der gefährdeten Tierarten zu schützen.

Eine weitere Erfolgsgeschichte stammt aus dem Chitwan-Nationalpark in Nepal. Hier konnte man die natürlichen Ressourcen (Nashorn-, Tiger- und Elefantenpopulationen) innerhalb des Parks wieder regenerieren, indem man eine Pufferzone einrichtete und mit der nepalesischen Armee kooperierte, welche nun für Sicherheit sorgt – Wilderei gibt es dort beinahe nicht mehr. Aus diesem Beispiel ist ersichtlich, dass die WHC Wilderern und dem illegalen Schmuggel von Tier- und Pflanzenarten mittels verstärkter Sicherheitsvorkehrungen Einhalt gebieten kann.

VERGLEICH UND ZUSAMMENHANG

Um den Problemen aktiv entgegenzutreten und effektiv zu handeln, ist es essentiell, die WHC als Teil des Gefüges internationaler Umweltschutzabkommen zu interpretieren. Die Aufforderung, mit internationalen und nationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zusammenzuarbeiten, welche ein ähnliches Ziel verfolgen wie die WHC, findet sich im Vertrag selbst in Artikel 13(7) sowie in den Operational Guidelines. Dies ist insbesondere notwendig, da sich die Anzahl der Umweltkonventionen seit den 1970er-Jahren stark erhöht hat.

Schätzungen zufolge sind etwa 45% der Naturerbestätten von illegalen Aktivitäten im Zusammenhang mit Wildtieren oder Pflanzen betroffen, die unter dem CITES-Regime geschützt sind.

Eine effiziente und koordinierte Reaktion auf

illegalen Handel in Fauna und Flora bedarf einer Bündelung der Mechanismen der beiden Konventionen. Die WHC und CITES sind in diesem Bereich aufgerufen, ihre Kompetenzen ergänzend zu strukturieren, um einen lückenlosen Schutz entlang der gesamten „wildlife trafficking value chain“ zu gewährleisten. Während die WHC sich insbesondere auf den Schutz der Naturerbestätten konzentriert und deshalb auf das Monitoring der illegalen Aktivitäten innerhalb der Stätten beziehungsweise im direkt angrenzenden Gebiet fokussiert ist, arbeitet CITES vorwiegend mit den Herkunfts-, Transit- und Verbraucherländern auf dem breiteren nationalen Level zusammen.

MIKE – ein Beispiel aus der Praxis

Schon im Jahr 1986 kontaktierte das Welterbekomitee das CITES Sekretariat, um Kooperationsmöglichkeiten im Kampf gegen den illegalen Elfenbeinhandel auszuloten. Heute arbeiten CITES und die WHC etwa im Zuge von MIKE (The CITES Monitoring the Illegal Killing of Elephants Programme) auf 13 Naturerbestätten in Afrika zusammen, auf welchen sich etwa 30-40% des internationalen Elefantenbestandes befinden. MIKE ist ein standortbezogenes Monitoring-Programm, das das illegale Töten von Elefanten aufzeichnet und Zunahmen von Wilderei-Fällen vermerkt, damit akute Maßnahmen gesetzt werden und organisierte Schmuggelgruppen gestoppt werden können.

AUSBLICK UND CONCLUSIO

Die IUCN vertritt die Meinung, es handle sich bei den bereits registrierten Naturerbestätten und den Stätten von gemischter Natur um etwa 60% der tatsächlich vorhandenen Gebiete. Aus diesem Grund sei nun ein Fokuswechsel angebracht. War man bis dato bemüht, die Naturerbestätten zu identifizieren, so muss der Schwerpunkt in Zukunft auf richtiger Erhaltung und nachhaltigem Management liegen. Die WHC muss sich also mit der Frage konfrontieren, welchen Teil sie zum Erhalt der schützenswerten Gebiete beitragen kann.

Das vielleicht größte Potenzial offenbart sich indirekt im Zusammenhang mit dem Aldabra-Atoll auf den Seychellen. Hier arbeitet man mit öffentlichkeitswirksamen Informationskampagnen und Wettbewerben, die es Kindern aus weniger begünstigten Familien ermöglichen, das Atoll zu besuchen. Durch diese Aktionen entwickelte sich zunehmend ein Gefühl von Stolz innerhalb der Bevölkerung.

Stolz ist schlussendlich das entscheidende Kriterium, welches die WHC von den anderen Umweltübereinkommen abgrenzt. Durch die Dekla-

ration als Naturerbe gibt man dem einzelnen Gebiet eine Bedeutung, man räumt ihm Wichtigkeit ein. Diese Importanz kann durch strategisch kluges Handeln eingesetzt werden, um die Bevölkerung zu animieren, selbständig Schutzmechanismen zu fordern und fördern.

Aus diesem Grund liegt wohl die Zukunft der erfolgreichen Erhaltung des Welterbes in einer umfassenden Einbindung der lokalen Gemeinschaften, sodass diese sich den Stätten verbunden fühlen und ihre Interessen sich von schnellem Geld durch Wilderei hin zu nachhaltiger Nutzung und Einleitung schützender Maßnahmen verlagern. Natürlich bedeutet all dies nicht, dass illegale Aktivitäten von selbst verschwinden und die Menschen rund um Naturerbestätten von einem Tag auf den anderen jegliche nachteilige Handlung unterlassen werden. Vielmehr könnte das Ziel darin liegen, Bewusstsein und Achtsamkeit zu fördern, um somit Dynamiken innerhalb der Gemeinschaften auszulösen, die derlei Handlungen als unsittlich verurteilen. Das Recht allein mag in einer Situation, in der Zuwiderhandeln schnellen Nutzen sowie langfristige Nachteile bringt und die Regelbefolgung erst zeitlich versetzt Früchte trägt, nicht genügen.

Der ehemalige UNO-Generalsekretär Kofi Annan meinte im Jahr 2012 in einem Interview mit dem Guardian: „But what governments and people don't realise is that sometimes the collective interest – the international interest – is also the national interest.“

Der Schutz des Welterbes, die nachhaltige Nutzung, die damit verbundene Arbeitsplatzsicherung und Förderung des Tourismus – all dies sind nationale und internationale Anliegen zugleich. Und genau dieses Faktum muss man der Menschheit verständlich machen.

THERESIA ANGERER

GEB. 1996, STUDIERT RECHTSWISSENSCHAFTEN AN DER UNIVERSITÄT WIEN. IHRE FORSCHUNGSSCHWERPUNKTE LIEGEN AN DER SCHNITTSTELLE VON RECHTSGESCHICHTE, VÖLKERRECHT UND RECHTSPHILOSOPHIE. IM MOMENT ARBEITET SIE ALS STUDIENASSISTENTIN AM INSTITUT FÜR RECHTS- UND VERFASSUNGSGESCHICHTE. PRO SCIENTIA GEFÖRDERT SEIT 2017.

Literatur

Allan, James R., Cyril Kormos et al, „Gaps and opportunities for the World Heritage Convention to contribute to global wilderness

- Conservation' 32/1 Conservation Biology
- Amelan, Roni, 'Oman's Arabian Oryx Sanctuary: First Site Ever to Be Deleted from UNESCO's World Heritage List', UNESCO World Heritage Centre (28 June 2007) <<https://whc.unesco.org/en/news/362/>>
- Bertzky, Bastian et al, 'World Heritage and species, Safe havens for Wildlife?' (2014) 73 World Heritage
- Bowman, Michael et al, *Lyster's International Wildlife Law* (Cambridge University Press, 2010)
- Brown Weiss, Edith, 'International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order' (1993), 81(675) *The Georgetown Law Journal*.
- Challender, Dan, 'Illegal wildlife trade and World Heritage' (2018) 87 World Heritage 54
- Deutschland, Bundesministerium für Bildung und Forschung, 'UNESCO – Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur' (Website) <<https://www.internationales-buero.de/en/unesco.php>>
- Environmental Law Australia, 'Tasmanian Dam Case', (Artikel) <<http://envlaw.com.au/tasmanian-dam-case/>>
- Francioni, Francesco (ed), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (Oxford University Press, 2008)
- Fuchs, Christine, Environment, Role of Non-Governmental Organizations (Max Planck Encyclopaedia of Public International Law, 2009)
- Gillespie, Alexander, *Biodiversity and International Law* (Edward Elgar Publishing, 2011)
- IUCN A Review of the Impact of IUCN Resolutions on International Conservation Efforts (Bericht, 1981)
- IUCN, IUCN World Heritage Outlook 2: a conservation assessment of all natural World Heritage sites (Bericht, 2017)
- Jóhannsdóttir, Aðalheiður, Ian Cresswell et al, 'The Current Framework for International Governance of Biodiversity: Is It Doing More Harm Than Good?' (2010) 19 (2) RECIEL
- Marton-Lefèvre, Julia, Tim Badman et al, 'World Heritage and our protected planet' 73 World Heritage 17
- Muffet, Carroll, 'International Protection of Wildlife' in Fred L. Morrison, Rudiger Wolfram, (Hsg.), *International, regional and national environmental law* (Springer, 2000)
- Odendahl, Kerstin, 'World Natural Heritage' (Max Planck Encyclopaedia of Public International Law, 2015)
- Scanlon, John E., 'CITES and World Heritage Convention: Joining forces against wildlife trafficking' (2018) 87 World Heritage 24
- Scanlon, John E., Julian Blanc, 'SMART Approach to tackling crisis in World Heritage sites', 73 World Heritage 73
- Strydom, Hennie, 'Transnational Organised Crime and the Illegal Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora' in Pierre Hauck, Sven Peterke, *International Law and Transnational Organised Crime* (Oxford University Press, 2016)
- The International Environmental Law Project of Lewis & Clark Law School, *World Heritage Species: A New Legal Approach to Conservation* (Arbeitsdokument, 2005)
- UNEP Multilateral Environmental Agreement Negotiator's Handbook Second Edition (2007)
- UNESCO World Heritage Centre The UNESCO World Heritage Centre's Natural Heritage Strategy, CLT.2006/ws/12 (2006)
- UNESCO World Heritage Centre, 'State Parties Ratification Status' (Website) <<http://whc.unesco.org/en/statesparties/>>
- UNESCO World Heritage Centre, 'World Heritage List' (Website) <<https://whc.unesco.org/en/list/?type=natural&danger=1>>
- UNESCO World Heritage Centre, ICCROM, ICOMOS, IUCN, *Managing Natural World Heritage* (2012)
- von Bieberstein, Katharina Rogalla, Elsa Sattout et al, 'Improving collaboration in the implementation of global biodiversity conventions' (Artikel, 2018)
- von Moltke, Konrad, *On Clustering International Environmental Agreements* (Paper, 2001)
- Vrdoljak, Ana Filipa, 'World Heritage and illicit trade' (2018) 87 World Heritage 6
- WWF-UK, *Safeguarding outstanding natural value: the role of institutional investors in protecting natural World Heritage sites from extractive activity* (Bericht, 2015)
- WWF, Dalberg, *Not for Sale: Halting the illegal trade of CITES species from World Heritage Sites* (Bericht, 2017)
- WWF, Dalberg, *Protecting People Through Nature: Natural World Heritage Sites as drivers of sustainable development* (Bericht, 2016)