

Chapter Eight

‘Conservation Through Habitat Protection’: Die UNESCO Welterbekonvention im Kampf gegen den illegalen internationalen Handel von gefährdeten Tier- und Pflanzenarten

THERESIA ANGERER

Natureerbestätten unter dem Schutz der *Welterbekonvention* sind oftmals die letzte Bastion für seltene, gefährdete Pflanzen- und Tierarten, die auf intensiven internationalen Schutz angewiesen sind. Ihre Präsenz zieht verstärkt transnational organisierte Gruppen an, welche illegale Aktivitäten, wie etwa Wilderei oder Holzeinschlag, betreiben. Die daraus gewonnenen Produkte gelangen in das Netz des strukturierten Schmuggels. Dieses Kapitel zeigt die Relevanz von Natureerbestätten unter dem Schutzsystem der *Welterbekonvention* für den Erhalt gefährdeter Tier- und Pflanzenspezies auf und untersucht, welche Rolle dieses Übereinkommen im Kampf gegen den illegalen internationalen Handel in Fauna und Flora einnehmen kann.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	214
II. Hintergrund	215
III. Inhalt und Aufbau der Welterbekonvention	217
1. Die Welterbekonvention	217
2. Die Welterbeliste	218
3. Die Rote Liste	218
4. Organe	219
5. Fonds für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt	220
6. Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten	221
IV. Aufnahme in die Welterbeliste	223
1. Aufnahmekriterien	223
1.1. Außergewöhnlicher universeller Wert	223
1.2. Integrität	224

1.3. Managementsystem	224
2. Aufnahmeverfahren	225
V. Implementation	225
1. Nationale Umsetzung	225
2. Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen	227
VI. Geschützte Tierarten, Illegaler Handel	228
1. Tier- und Pflanzenarten mit außergewöhnlichem universellen Wert	228
2. Naturerbe in Gefahr	229
VII. Artenschutz und Internationale Zusammenarbeit	232
1. Assistenz im Artenschutz	232
2. Zusammenarbeit der Multilateralen Umweltabkommen	234
3. Welterbekonvention und CITES	235
3.1. Monitoring-Programme	236
3.2. Vertiefte Zusammenarbeit	237
4. 'No-Go-Commitment'	237
5. Zukünftige Handlungsoptionen	238
VIII. Ausblick und Conclusio	239
Bibliographie	240
Zitierte Entscheidungen	242

I. Einleitung

Die *Welterbekonvention*¹ ist als erstes Übereinkommen, welches einen holistischen Zugang zu Natur und Kultur wählte,² von der Idee geprägt, dass Orte von außergewöhnlichem universellen Wert als ein Teil des Erbes der Menschheit geschützt werden müssen.³ Die von der UNESCO geführte Welterbeliste umfasst heute 1 121 Welterbestätten, davon 213 Naturerbestätten, 869 Kulturerbestätten und 39 Welterbestätten gemischter Natur.⁴

Die Weltnaturschutzunion (IUCN, International Union for Conservation of Nature) vertritt die Meinung, es handle sich bei den bereits registrierten Naturerbestätten und den Stätten von gemischter Natur um etwa 60 % des

1 *Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, eröffnet zur Unterzeichnung 16. November 1972, 1037 UNTS 151 (in Kraft getreten 17. Dezember 1975).

2 Francesco Francioni (Hrsg.), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (2008) 16 – 17.

3 Kerstin Odendahl, 'World Natural Heritage', in *Max Planck Encyclopaedias of Public International Law* (August 2015) [30].

4 UNESCO World Heritage Centre, 'World Heritage List' (Webseite, 2019).

tatsächlichen Naturerbes.⁵ Aus diesem Grund soll der Schwerpunkt in Zukunft nicht auf Identifikation, sondern auf richtiger Erhaltung und nachhaltigem Management liegen. Die *Welterbekonvention* muss sich also mit der Frage konfrontieren, welchen Teil sie zum Erhalt der schützenswerten Gebiete beitragen kann.⁶

Naturerbestätten unter dem Schutz der *Welterbekonvention* (*Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Menschheit*) sind oftmals die letzte Bastion für seltene, gefährdete Pflanzen- und Tierarten, die auf intensiven internationalen Schutz angewiesen sind. Ihre Präsenz zieht verstärkt transnational organisierte Gruppen an, die illegale Aktivitäten, wie etwa Wilderei oder Holzeinschlag, betreiben. Die daraus gewonnenen Produkte gelangen in das Netz des industriell strukturierten Schmuggels. Diese illegalen Eingriffe führen zu einer systematischen Abwertung des außergewöhnlichen universellen Werts der Naturerbestätten und resultieren im Ernstfall, bei vollkommener Zerstörung des Naturerbes, in der Löschung von der Welterbeliste und somit im Entfall des internationalen Schutzes.⁷

II. Hintergrund

Der Schutz des Naturerbes war bis 1972 klar der Sphäre des Völkerrechts zugeteilt. Aus diesem Grund existierten nur sehr limitiert Verbindlichkeiten und Pflichten auf nationaler Ebene. Als Reaktion auf den steigenden Wasserspiegel des Assuan-Staudammes im südlichen Ägypten Anfang der 1960er Jahre, welcher die Tempel von Abu Simbel zunehmend beschädigte, sowie 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.⁸ UNESCO, die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, eine rechtlich selbständige Sonderorganisation der Vereinten Nationen, skizzierte 1971 im Hinblick auf die 1972 stattfindende Kon-

5 Michael Bowman et al, *Lyster's International Wildlife Law* (2010) 481.

6 Julia Marton-Lefèvre et al, 'World Heritage and our protected planet' (2014) 73 *World Heritage* 8, 17.

7 Dalberg, Not for Sale: Halting the illegal trade of CITES species from World Heritage Sites (2017) 10 – 11.

8 Odendahl (n 3) [2].

ferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen in Stockholm einen Vertragsentwurf zum Schutz von Monumenten, Gebäudegruppen und Stätten von universellem Wert.⁹

Zur selben Zeit bereitete die 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.¹⁰ Der vereinigte Vertrag, das *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. Am 31. Jänner 2017 hatten 193 Staaten die *Welterbekonvention* ratifiziert.¹¹

Trotz teils durchaus innovativer Ansätze der *Welterbekonvention* ist dieses Übereinkommen ein Kind seiner Zeit geblieben. Sprache und Wesen der Konvention sind sehr allgemein gehalten.¹² Respekt vor nationaler Souveränität und privaten Eigentumsrechten war in den 1970er Jahren in der Sphäre des Völkerrechts weitgehend unumstritten. Dies findet etwa in dem Grundsatz Ausdruck, dass sowohl die Aufnahme in die Liste als auch das Gewähren von internationaler Unterstützung eines Antrags und der ausdrücklichen Zustimmung des betroffenen Mitgliedsstaates bedarf. Anders etwa in Artikel 3 des *Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention)* von 1993.¹³ Dort wird festgehalten, dass es sich bei der Erhaltung natürlicher Ressourcen um ein gemeinsames Anliegen der Menschheit handelt.¹⁴

Weiters ist keine Anwendung außerhalb nationaler Jurisdiktion möglich und es besteht keine Möglichkeit, die *Welterbekonvention* direkt durchzusetzen.

9 UN, Audiovisual Library of International Law, 'Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Paris 16. November 1972' (Webseite, 2019); Bowman et al (n 5) 452.

10 Odendahl (n 3) [2].

11 UN Treaty Collection, 'Convention for the protection of the world cultural and natural heritage' (Webseite, 2019).

12 Edith Brown Weiss, 'International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order' (1993) 81 *Georgetown Law Journal* 675, 686.

13 *Convention on Biological Diversity*, eröffnet zur Unterzeichnung 5. Juni 1992, 1760 UNTS 79 (in Kraft getreten 29. Dezember 1993).

14 Bowman et al (n 5) 458.

Die einzige Sanktion für Verstöße gegen die bindenden Regelungen ist die Löschung von der Welterbeliste.¹⁵

III. Inhalt und Aufbau der Welterbekonvention

1. Die Welterbekonvention

Die *Welterbekonvention* legt in ihrem Vertragstext die Rahmenbedingungen für ein effektive Strategie zur Erhaltung des Welterbes fest. Sie definiert das Welterbe in den Artikeln 1 und 2, widmet sich in den Artikeln 4 bis 7 der Etablierung eines zweistufigen Schutzsystems auf globaler und nationaler Ebene und beschreibt in den Artikeln 8 bis 18 die Einrichtung und Funktionsweise der beiden wichtigsten Organe. Die Tätigkeiten dieser Organe – namentlich des Welterbekomitees und des Fonds für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt – sind verknüpft mit dem Prozess, durch welchen Staaten ihr potenzielles Welterbe identifizieren und nominieren können. Für den Fall nicht ausreichender Mittel auf nationaler Ebene finden sich in den Artikeln 19 bis 26 relevante Informationen für ein Ansuchen um internationale Unterstützung. Eine wichtige Methode, um Bewusstsein zu bilden und die Öffentlichkeit auf die Bedeutung des Welterbes hinzuweisen, sind Bildungsprogramme, deren Förderung in den Artikeln 27 und 28 explizit erwähnt ist. Artikel 29 behandelt die Berichtspflicht der Staaten, welche die Generalversammlung der UNESCO über Entwicklungen auf ihrem Hoheitsgebiet zu unterrichten haben. Die Artikel des letzten Teils der Konvention beschäftigen sich mit formalen Fragen, wie etwa der Festlegung authentischer Vertragsversionen, Regelungen im Zusammenhang mit Ratifikation und Inkrafttreten der Bestimmungen sowie potenziellen Vertragsauflösungsoptionen.

¹⁵ Odendahl (n 3) [33].

2. Die Welterbeliste

Der Ansatz der *Welterbekonvention* zum Schutz gefährdeter Spezies ist der Schutz des Habitats, um somit das Überleben der Tiere zu sichern.¹⁶ Diese Habitate werden neben anderen Natur- und Kulturstätten von außergewöhnlichem universellen Wert auf die Welterbeliste des Übereinkommens aufgenommen. Welterbestätten gemischter Natur sind solche, welche die Begriffsbestimmungen des Kultur- und des Naturerbes nach Artikel 1 und 2 des Übereinkommens teilweise oder ganz erfüllen.¹⁷

Mit der Aufnahme auf die Welterbeliste unterliegen die Habitate gefährdeter Tier- und Pflanzenarten offiziell dem Schutzsystem der *Welterbekonvention*. Die Vertragsstaaten sind angehalten, Welterbestätten effektiv zu schützen und für die kommenden Generationen zu erhalten. Auch Handlungen, welche direkt oder indirekt das Welterbe anderer Staaten gefährden können, sind gemäß Artikel 6(3) zu unterlassen.

3. Die Rote Liste

Neben der Welterbeliste gibt es die 'Rote Liste' des gefährdeten Welterbes.¹⁸ Wenn eine Welterbestätte mit schwerwiegenden Gefahren konfrontiert ist oder größere Eingriffe notwendig sind und in beiden Fällen 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.¹⁹ Dies geschah beispielsweise mit dem Keoladeo Nationalpark in Indien in den 1980er und 90er-Jahren als Reaktion auf den starken Rückgang der Nonnenkraniche.²⁰

Von den 213 Naturerbestätten befinden sich 17 auf der Roten Liste, zum Beispiel das Wildreservat Selous in Tansania, die tropischen Regenwälder von

16 Wm Carroll Muffet, 'International Protection of Wildlife', in Fred L Morrison und Rudiger Wolfram (Hrsg.), *International, regional and national environmental law* (2000) 343, 353.

17 UNESCO, Zwischenstaatliches Komitee für den Schutz des Kultur- und Welterbes der Welt, *Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt*, World Heritage Committee Doc WHC.15/01 (8. Juli 2015) [46].

18 Odendahl (n 3) [13].

19 UNESCO, Zwischenstaatliches Komitee für den Schutz des Kultur- und Welterbes der Welt (n 17) [177].

20 Alexander Gillespie, *Conservation, Biodiversity and International Law* (2011) 184.

Sumatra in Indonesien oder die Nationalparks Garamba, Virunga, Salonga und Kahuzi-Biega in der Demokratischen Republik Kongo.²¹ Elf der 17 gefährdeten Naturgüter befinden sich auf dem afrikanischen Kontinent.

4. Organe

Die wichtigsten Akteure der *Welterbekonvention* sind die Vertragsstaaten, welche sich um die nationale Umsetzung und Durchsetzung kümmern.

Die Generalversammlung der Vertragsstaaten befasst sich gemäß Artikel 8 mit der Wahl der Mitglieder des Welterbekomitees und legt den Prozentsatz der Mitgliedsbeiträge für den Welterbefonds fest.²²

Das Welterbekomitee besteht aus 21 Mitgliedern. Ihm obliegt gemäß Artikel 21 die Identifikation des Welterbes, die Überprüfung des Erhaltungszustandes der einzelnen Stätten, die Verwaltung der Welterbeliste und die Unterstützung der Vertragsparteien bei der nationalen Umsetzung.

Weiters ist ein Sekretariat, auch Welterbezentrum genannt, eingerichtet, welches gemäß Artikel 14 mit administrativen Aufgaben betraut ist. Außerdem kümmert sich das Sekretariat um die Zusammenarbeit mit den Beratungsorganen.

Die Beratungsorgane sind die Internationale Studienzentrale für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut (ICCROM, International Centre for the Study of Preservation and Restoration of Cultural Property), sowie der Internationale Rat für Denkmalpflege (ICOMOS, International Council on Monuments and Sites) und die Weltnaturschutzunion im Bereich des Naturerbes. Die Beratungsorgane unterstützen die Vertragsparteien einerseits bei der Umsetzung der *Welterbekonvention* (Artikel 13) und übernehmen andererseits einzelne Kontrollfunktionen (Artikel 14).

²¹ UNESCO, World Heritage Centre (n 4).

²² UNESCO, Zwischenstaatliches Komitee für den Schutz des Kultur- und Welterbes der Welt (n 17) [18].

5. Fonds für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt

Der 'Motor' für Effektivität und Funktionalität der *Welterbekonvention* ist der Fonds für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt. Aus Artikel 13 ergibt sich das Recht der Vertragsparteien, um finanzielle Unterstützung anzusuchen. Dies wird oftmals als ein Hauptgrund für die starke internationale Beteiligung an der *Welterbekonvention* gehandelt. Das Komitee definiert hierfür drei Kategorien der Unterstützung: Dringlichkeitsunterstützung, vorbereitende Unterstützung und Unterstützung für Erhaltung und Verwaltung.²³

Die Vertragsstaaten müssen gemäß Artikel 15 einen einheitlichen Prozentsatz ihrer allgemeinen Zahlungen an die UNESCO in den Fonds leisten. Das jährliche Budget der UNESCO beläuft sich auf ungefähr 1,3 Milliarden US Dollar. Davon stammen etwa 39 % aus den Pflichtbeiträgen der Vertragsstaaten; der Rest wird durch Unterstützungsgelder, externe Beiträge und freiwillige Spenden aufgebracht.²⁴

Der Fonds für den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt kann jährlich etwa 4 Millionen US Dollar zur Verfügung stellen.²⁵ Neben den verpflichtenden Leistungen setzt sich der Fonds ebenfalls aus freiwilligen Beiträgen der Vertragsparteien sowie aus finanzieller Unterstützung von externen Akteuren zusammen. Bereits mehrere Initiativen zugunsten des Weltnaturerbes – etwa Rapid Response Facility (RRF) oder Great Apes Survival Partnership (GRASP) aus dem Jahr 2001 – wurden großteils aus öffentlichen und privaten Spenden finanziert.²⁶ RRF gewährt Einzelförderungen, entscheidet über die Vergabe innerhalb eines Zeitraumes von etwa acht Tagen und ermöglicht somit eine akute Reaktion in Notfällen.²⁷ GRASP befasst sich mit dem Schutz der Menschenaffen und dem Erhalt ihrer natürlichen Lebensräume.²⁸

23 Ibid [235].

24 UNESCO, 40 C/5, *Volume 1: Draft Resolutions, Second biennium 2020 – 2021* (2019) 1 – 2.

25 UNESCO, World Heritage Centre, 'Funding' (Webseite, 2019).

26 Bowman et al (n 5) 114.

27 UNESCO, 'Rapid Response Facility' (Webseite, 2019).

28 UN-GRASP (Great Apes Survival Partnership), 'About GRASP' (Webseite, 2019).

6. Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten

Gemäß Artikel 4 der *Welterbekonvention* erkennen alle Vertragsstaaten abstrakt ihre Aufgabe an, die Identifikation, den Schutz, die Erhaltung, die Präsentation und die Weitergabe von Kultur- und Naturerbe auf ihrem Territorium an die nächsten Generationen zu sichern. Zu diesem Zweck hat die *Welterbekonvention* die Welterbeliste und die Rote Liste des gefährdeten Welterbes eingeführt. Es ist allerdings irrelevant für die Schutzverpflichtung der Staaten, ob das Erbe bereits auf der Liste zu finden ist; auch noch nicht durch das Abkommen erfasste Stätten fallen in die Verantwortung der Mitgliedsstaaten. Die Liste selbst dient der Identifikation und Abgrenzung der einzelnen Stätten und dies obliegt gemäß Artikel 3 den Vertragsstaaten, auf deren Territorium sie sich befinden. Sollte der Implementationsprozess Probleme bereiten oder ist der Vertragsstaat nicht in der Lage, ihn selbst zu bewältigen, erwächst aus Artikel 4 das Recht, um internationale Unterstützung anzufragen. Dies gilt auch für Schwierigkeiten bezüglich der Erhaltung.

Besonders relevant im Zusammenhang mit den Schutzverpflichtungen ist Artikel 6(3). Hier heißt es, dass die Vertragsstaaten sich verpflichten, Handlungen zu unterlassen, die direkt oder indirekt das Welterbe anderer Staaten gefährden können. Beispielhaft hierfür ist die Bitte um Kooperation, welche das Welterbekomitee 2005 an den Sudan richtete, um die grenzüberschreitende Wilderei betreffend die Demokratische Republik Kongo bestmöglich zu unterbinden.²⁹ Hieraus ergibt sich somit eine konkrete Verpflichtung, während Artikel 4 lediglich das Anerkenntnis fordert, dass es 'in erster Linie' die Aufgabe der einzelnen Vertragspartei ist, die Identifikation, den Schutz, die Erhaltung, die Präsentation und die Weitergabe von Kultur- und Naturerbe auf ihrem Territorium an die nächsten Generationen zu sichern. Hierfür muss gemäß Artikel 4 alles in den Kräften des Vertragsstaates Stehendes getan werden 'unter vollem Einsatz seiner eigenen Hilfsmittel und gegebenenfalls unter Nutzung jeder ihm erreichbaren internationalen Unterstützung und Zusammenarbeit, insbesondere auf finanziellem, künstlerischem, wissenschaftlichem und technischem Gebiet.'

In Artikel 5 finden sich erläuternde Beispiele, welche Maßnahmen etwa getroffen werden sollen, um den Anforderungen von Artikel 4 zu genügen.

²⁹ UNESCO World Heritage Committee, *World Heritage Properties of the Democratic Republic of the Congo (RDC)*, WHC Decision: 29 COM 7 A.4 (2005) [11].

Hierbei wird der Bogen von einer unterstützenden allgemeinen Politik, über die Einrichtung von Dienststellen für den Schutz und die Erhaltung des Kultur- und Naturerbes hin zu geeigneten rechtlichen, wissenschaftlichen, technischen sowie Verwaltungs- und Finanzmaßnahmen gespannt. Die Vertragsstaaten sind aber nicht erfolgsverpflichtet; es reicht gemäß Artikel 5 aus, dass 'sich jeder Vertragsstaat bemühen [wird], nach Möglichkeit und im Rahmen der Gegebenheiten seines Landes zu handeln'.

Konkrete Verpflichtungen ohne Abwägungsmöglichkeiten ergeben sich für die Vertragsstaaten somit nur in Bezug auf die Naturerbestätten anderer Vertragsstaaten.

Die *Welterbekonvention* entstammt weiters einer Zeit, in welcher, noch mehr als heute, die absolute staatliche Souveränität als gegeben angesehen wurde. Ein Vorstoß in Richtung internationaler Kooperation zur effektiven Erhaltung des Welterbes findet sich allerdings in Artikel 6(1):

Unter voller Achtung der Souveränität der Staaten, in deren Hoheitsgebiet sich das in den Artikeln 1 und 2 bezeichnete Kultur- und Naturerbe befindet, und unbeschadet der durch das innerstaatliche Recht gewährten Eigentumsrechte erkennen die Vertragsstaaten an, daß dieses Erbe ein Welterbe darstellt, zu dessen Schutz die internationale Staatengemeinschaft als Gesamtheit zusammenarbeiten muss.

Gibt es somit zwar keine Mechanismen, die eine Intervention von außen legitimieren, so findet sich doch in Artikel 6(1) ein starker Appell zur verstärkten internationalen Kooperation und der Hinweis darauf, dass die einzelnen Kultur- und Naturerbestätten einen Teil des universellen Erbes der Menschheit darstellen.³⁰

Schließlich sollen auch moralische Argumente die Befolgungsbereitschaft erhöhen. Dies ist ein verständliches Instrument, schließlich fußt die Effektivität der *Welterbekonvention* doch zu einem Teil auf dem Stolz der Staaten auf die Welterbestätten innerhalb ihres Hoheitsgebietes.

30 Hennie Strydom, 'Transnational Organised Crime and the Illegal Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora' in Pierre Hauck and Sven Peterke (Hrsg.), *International Law and Transnational Organised Crime* (2016) 264, 279.

IV. Aufnahme in die Welterbeliste

1. Aufnahmekriterien

Plant ein Vertragsstaat, ein Naturgut zur Aufnahme in die Welterbeliste vorzuschlagen, so müssen drei Punkte beachtet werden: (1) der potenzielle außergewöhnliche universelle Wert, (2) die Integrität der Naturstätte und (3) ein intaktes Managementsystem im Vertragsstaat. Der Schutz im Bereich des Naturerbes erstreckt sich gemäß Artikel 2 lediglich auf unbewegliche Elemente der Natur und Habitate.

1.1. Außergewöhnlicher universeller Wert

Der Dreh- und Angelpunkt für die Aufnahme einer Naturstätte in die Welterbeliste ist der außergewöhnliche universelle Wert. Absatz 49 der *Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt* definiert diesen als Wert, der eine kulturelle und/oder natürliche Bedeutung bezeichnet, die so außergewöhnlich ist, dass sie die nationalen Grenzen durchdringt und sowohl für gegenwärtige als auch für künftige Generationen der gesamten Menschheit von Bedeutung ist. Weiters stellt Absatz 77 der Richtlinien zur Bestimmung dieses Werts einen Kriterienkatalog zur Verfügung. Dieser umfasst zehn Punkte, wobei lediglich Punkte (vii) bis (x) für das Naturerbe einschlägig sind. Von diesen vier Punkten sind insbesondere Kriterien (ix) und (x) relevant im Kontext mit Tieren und Pflanzen zusammenhängender Kriminalität:

Güter sollten daher [...]

(ix) außergewöhnliche Beispiele bedeutender im Gang befindlicher ökologischer und biologischer Prozesse in der Evolution und Entwicklung von Land-, Süßwasser-, Küsten- und Meeres-Ökosystemen sowie Pflanzen- und Tiergemeinschaften darstellen;

(x) die für die In-situ-Erhaltung der biologischen Vielfalt bedeutendsten und typischsten natürlichen Lebensräume enthalten, einschließlich solcher, die bedrohte Arten enthalten, welche aus wissenschaftlichen Gründen oder ihrer Erhaltung wegen von außergewöhnlichem universellem Wert sind.³¹

31 UNESCO, Zwischenstaatliches Komitee für den Schutz des Kultur- und Welterbes der Welt (n 17) [77].

Letzteres Kriterium ist anzuwenden, wenn sich auf einem Gebiet die wichtigsten natürlichen Habitate der am stärksten gefährdeten Tierarten befinden. Etwa 60 Prozent der Naturerbestätten wurden unter anderem auf Basis von Kriterium (x) ausgewählt. Dies bedeutet, dass Gebiete, welche wichtige und gefährdete Arten beherbergen, spezifisch aus ebendiesem Grund zu Weltnaturerbe ernannt werden. Der Konnex zwischen gefährdeten Tier- sowie Pflanzenspezies und Weltnaturerbe ist somit hergestellt.

1.2. Integrität

Die Voraussetzungen für die geforderte Integrität der Naturstätten unterscheiden sich für die einzelnen Kriterien. Absatz 96 der Richtlinien definiert die Voraussetzungen für Kriterium (x) wie folgt:

Nach Kriterium x angemeldete Güter sollten die wichtigsten Güter für die Erhaltung der biologischen Vielfalt sein. Nur die Güter, die die größte biologische Vielfalt aufweisen und/oder diese am besten verkörpern, erfüllen voraussichtlich dieses Kriterium. Die Güter sollten Lebensräume zur Bewahrung der verschiedenartigsten, für die biogeographische Region und die betreffenden Ökosysteme typischen Tier- und Pflanzenwelt enthalten.³²

Für die Ernennung zur Naturerbestätte sind also jene Gebiete qualifiziert, welche ein Abbild großer Biodiversität sind oder den Prototyp eines gewissen Ökosystems darstellen. Gemäß Absatz 95 soll etwa ein Gebiet, welches eine große Vielfalt an Tier- und Pflanzenarten beherbergt, groß genug sein, um ausreichend Habitat zur Sicherung des Überlebens zur Verfügung zu stellen.³³

1.3. Managementsystem

Gemäß Absatz 109 der Richtlinien besteht der Zweck des Managements darin, die Welterbestätten effektiv zu schützen und für die kommenden Generationen zu erhalten. Beispiele für einen Schutz dieser Art sind klar definierte Gebietsabgrenzungen, die Einrichtung von Pufferzonen sowie reaktives und periodisches Monitoring.³⁴

³² Ibid [96].

³³ Bowman et al (n 5) 465.

³⁴ IUCN *A Review of the Impact of IUCN Resolutions on International Conservation Efforts* (1981) [109].

2. Aufnahmeverfahren

Formal gesehen bedarf es zur Aufnahme auf die Welterbeliste gemäß Artikel 11(2) der Einreichung einer Bestandsaufnahme von potenziellen Welterbestätten durch denjenigen Vertragsstaat, auf dessen Territorium sich das Gebiet befindet. Vertragsstaaten sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen – mindestens alle 10 Jahre – zu kontrollieren, ob es Stätten von außergewöhnlichem universellen Wert innerhalb ihres Hoheitsgebietes gibt, die einer Aufnahme bedürfen.³⁵

Im Anschluss an die Einreichung starten der Internationale Rat für Denkmalpflege (ICOMOS) und die IUCN den Evaluierungsprozess bezüglich einer möglichen Naturerbeigenschaft und legen dem Welterbekomitee schließlich ihre Berichte vor. Das Komitee entscheidet auf Basis der Ergebnisse über eine Aufnahme in die Welterbeliste und hat hierbei drei Reaktionsmöglichkeiten. Akzeptiert das Komitee den Antrag, so hat die Zustimmung des bewerbenden Mitgliedsstaates eingeholt zu werden, welche den Prozess besiegelt. Somit ist eine neue Welterbestätte entstanden. Sieht das Komitee die Notwendigkeit zusätzliche Informationen einzuholen, oder soll eine tiefere Begutachtung beziehungsweise eine grundlegende Überarbeitung vorgenommen werden, so kann das Komitee den Antrag an den Vertragsstaat zurückverweisen. Dem Komitee steht es außerdem frei, die Stätte nicht in die Liste aufzunehmen, hierbei ist eine vorangehende Beratung mit dem Mitgliedsstaat vonnöten.³⁶

V. Implementation

1. Nationale Umsetzung

Die Umsetzung der *Welterbekonvention* auf nationaler Ebene erweist sich in vielen Fällen als schwierig. Grundsätzlich setzt sie sich aus periodischer Berichterstattung ergänzt durch reaktive Überwachung in Sonderfällen zusammen.

35 UNESCO, Zwischenstaatliches Komitee für den Schutz des Kultur- und Welterbes der Welt (n 17) [62].

36 Ibid [154]–[159].

Die regionale, periodische Berichterstattung an das Welterbekomitee ist als eine Form der Einhaltungüberprüfung ein vergleichsweise neues Phänomen im Bereich des internationalen Umweltrechts. Dies insbesondere, weil es zu einer Überprüfung des Standards der nationalen Umsetzung durch einen ständigen Ausschuss kommt.³⁷

Reaktive Überwachung bedeutet Berichterstattung des Sekretariats, anderer Dienststellen der UNESCO und der beratenden Gremien an das Komitee über den Erhaltungszustand bestimmter bedrohter Welterbegüter. Dies ist dann notwendig, wenn ein Vertragsstaat Arbeiten durchführen oder bewilligen möchte, welche Naturerbe beeinträchtigen könnten. In diesem Fall muss das Komitee benachrichtigt werden, das einen Untersuchungs- und Konsultationsprozess startet.³⁸

Der Grad der Umsetzung auf nationaler Ebene divergiert sehr stark. Teilweise lässt sich dies auf die Möglichkeit der *'upward derogation'* zurückführen, welche die *Welterbekonvention* in Artikel 5 einräumt. Dies bedeutet, dass nationale Standards folglich die Anforderungen des Vertrages selbst übersteigen dürfen.³⁹

Australien präsentiert sich in einigen Fällen als Vorreiterland der innerstaatlichen Umsetzung. So stellte sich etwa 1983 im *'Tasmanian Dam Case'* die verfassungsrechtliche Frage, inwiefern die *Welterbekonvention* in nationales Recht inkorporiert werden musste, um den Bau eines Staudammes zu verhindern, der direkte Auswirkungen auf das Weltnaturerbe der Tasmanischen Wildnis gehabt hätte.⁴⁰ In einer knappen Entscheidung des High Courts of Australia, dem höchsten Gericht Australiens, wurde die Befugnis des australischen Gesetzgebers festgelegt, bindende Regelungen zum Schutz des Weltkultur- und Naturerbes zu erlassen.⁴¹ Auch Großbritannien⁴² und Ägypten⁴³ beriefen sich bereits erfolgreich auf die *Welterbekonvention*, um Pla-

37 Bowman et al (n 5) 111.

38 UNESCO, Zwischenstaatliches Komitee für den Schutz des Kultur- und Welterbes der Welt (n 17) [169].

39 Bowman et al (n 5) 109.

40 *Commonwealth v Tasmania* (1983) 158 CLR 1.

41 Bowman et al (n 5) 95.

42 *Coal Contractors Limited v Secretary of State for the Environment and Northumberland County Council* (1993) EGCS 218.

43 *Southern Pacific Properties (Middle East) Ltd v Egypt* (1993) 32 ILM 933.

nungsprojekte mit Schädigungspotenzial zu stoppen.⁴⁴ Bis dato ist Australien jedoch der einzige Vertragsstaat, welcher eine starke Rechtsprechung zur *Welterbekonvention* entwickeln konnte.⁴⁵

Es sei angemerkt, dass das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP, United Nations Environment Program) schon 2001 in seinem dritten Rechtsprogramm zur Weiterentwicklung des internationalen Umweltrechts (*Montevideo Programme III*)⁴⁶ die Bedeutung des Gerichtswesens für Umsetzung und Durchsetzung von internationalem Umweltrecht betonte und im Speziellen Richter als Schlüsselgruppe zur Kapazitätsbildung bezeichnete.⁴⁷ Diese Linie wurde auch in der vierten Version von 2008 beibehalten.⁴⁸

2. Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen

Eine Besonderheit der *Welterbekonvention* ist die Möglichkeit informeller Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren. In der Sphäre des internationalen Umweltrechts ist derlei rar. Das Übereinkommen sieht dies jedoch im Vertragstext selbst in Artikel 13(7) vor.

In der Praxis kam es etwa im Fall der Jabiluka Uranmine, die im Kakadu-Nationalpark in Australien gelegen ist, nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges zur Anhörung eines Vertreters des Aborigines-Stammes Mirarr-Gundjeihmi vor dem Welterbekomitee.⁴⁹ Zusätzlich waren diverse nichtstaatliche Organisationen als Zuhörer zugegen und eine Stellungnahme des Geschäftsführers des betroffenen Energieunternehmens wurde verlesen.⁵⁰

Aufgrund dieser Beteiligungsmöglichkeiten und der Einbindung der IUCN betreffend der Aufnahmeanträge der *Welterbekonvention* erhöht sich die

44 Bowman et al (n 5) 104.

45 Ibid 95.

46 UNEP Governing Council, *The Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law for the 1st Decade of the 21st Century*, UN Doc UNEP/GC/DEC/21/23 (9. Februar 2001).

47 Ibid [3].

48 UNEP Governing Council, *Fourth Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law*, UN Doc UNEP/GC25/INF/15 (27. Oktober 2008).

49 UNESCO, Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, World Heritage Committee Doc WHC-98/CONF.203/18 (29. Jänner 1999) 16 – 20.

50 Bowman et al (n 5) 112.

Transparenz und Chancen für eine gewisse Form der Mitwirkung der Gesellschaft am Erhalt des Welterbes entstehen.⁵¹

VI. Geschützte Tierarten, Illegaler Handel

1. Tier- und Pflanzenarten mit außergewöhnlichem universellen Wert

Der Zugang der *Welterbekonvention* zum Schutz gefährdeter Spezies ist der Schutz des Habitats, um somit ihr Überleben zu sichern.⁵² Das Übereinkommen darf aufgrund seines spezifischen Fokus allerdings nicht ohne Vorbehalte als allgemeines Schutzinstrument interpretiert werden. Der Anwendungsbereich umfasst schließlich nur Stätten von außergewöhnlichem universellen Wert.⁵³

Bereits der Auswahlprozess für die Aufnahme in die Welterbeliste zeigt die Relevanz von Tier- und Pflanzenarten. Wie bereits erläutert legitimiert Kriterium (x) die Aufnahme einer Naturerbestätte aufgrund des Vorkommens einer gefährdeten Spezies, selbst wenn sich auf dem Gebiet sonst nichts per se Außergewöhnliches befindet. Dies bedeutet, dass indirekt auch einzelne Spezies geschützt werden können.⁵⁴ Insofern kann die Idee einer eigenen Kategorie von 'World Heritage Species' (Welterbespezies) als überschießend angesehen werden. Die Anwendbarkeit des Schutzregimes auf gefährdete Spezies findet sich schon indirekt in der *Welterbekonvention* selbst erfüllt.⁵⁵

Schützt das System der *Welterbekonvention* nur Stätten von außergewöhnlichem universellen Wert, so könnte man annehmen, dass spezifische Spezies wichtiger für Wissenschaft und Erhaltung sind als andere. Jedoch lässt sich aus der Praxis des Welterbekomitees weder eine klare Wertung noch ein spezifischer Fokus herauslesen. So schützen beispielsweise die grenzüberschreitenden Landschaften von Daurien in Russland und der Mongolei etwa ins-

51 Christine Fuchs, 'Environment, Role of Non-Governmental Organizations' in *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law* (2009) [34].

52 Muffet (n 16) 353.

53 Bowman et al (n 5) 453 – 454.

54 Gillespie (n 20) 193.

55 Chris Wold et al, *World Heritage Species: A New Legal Approach to Conservation*, Discussion Paper (12. Mai 2005) 2.

besondere gefährdete Vogelarten, während die Lagune von El Vizcaíno in Argentinien vor allem Meeressäuger, wie Wale, Delfine oder Seelöwen, beherbergt und das Panda-Naturreservat in Sichuan, China sich auf den Erhalt des Großen Pandas fokussiert.⁵⁶

2. Naturerbe in Gefahr

Das Verhältnis von Kultur- (845) und Naturerbestätten (209) auf der Welterbeliste beläuft sich in etwa auf ein Verhältnis von vier zu eins. 17 der 213 Naturerbestätten befinden sich auf der Roten Liste; bei den Kulturerbestätten sind es lediglich 36. Das Verhältnis der gefährdeten Stätten ist mit 8 % bei den Naturerbestätten somit deutlich höher, während es bei den Kulturerbestätten nur etwa 4 % sind.

Von den 213 Naturdenkmälern auf der Welterbeliste wurden 135 unter anderem aufgrund von Kriterium (x) ausgewählt.⁵⁷ Unter diesen 135 Stätten, welche die wichtigsten natürlichen Habitats der am stärksten gefährdeten Tierarten beherbergen, sind 15 der 17 rot-gelisteten Naturerbestätten.

In fast allen dieser 15 rotgelisteten Naturerbestätten finden Wilderei, illegaler Holzeinschlag und/oder illegale Fischerei statt.⁵⁸ Abbildung 1 stellt die einzelnen rotgelisteten Naturerbestätten und deren jeweilige Gefährdung durch die angeführten illegalen Handlungen dar. Hier zeigt sich, dass laut World Wildlife Fund for Nature (WWF) 14 der 15 behandelten Naturstätten direkt von Wilderei bedroht sind.

Abbildung 1: Konkrete Bedrohung von rotgelisteten Naturerbestätten⁵⁹

Naturerbestätte	Wilderei	Illegaler Holzeinschlag	Illegale Fischerei
Nationalpark Manovo-Gounda St. Floris (Zentralafrikanische Republik)	X		
Nationalschutzgebiet Nimba-Berge (Elfenbeinküste, Guinea)	X	X	
Nationalpark Virunga (DRK)	X		

⁵⁶ UNESCO World Heritage Centre (n 4).

⁵⁷ Dalberg (n 7) 36.

⁵⁸ Ibid 37 – 42.

⁵⁹ Ibid.

Abbildung 1: Konkrete Bedrohung von rotgelisteten Naturerbestätten (*Fortsetzung*)

Naturerbestätte	Wilderei	Illegaler Holzeinschlag	Illegale Fischerei
Nationalpark Garamba (DRK)	X		
Nationalpark Kahuzi-Biega (DRK)	X		
Okapi-Wildreservat (DRK)	X	X	
Biosphärenreservat von Río Plátano (Honduras)	X	X	
Tropische Regenwälder von Sumatra (Indonesien)	X	X	
Nationalparks Turkana-See (Kenia)	X		
Regenwälder von Atsinanana (Madagaskar)	X	X	
Inseln und Schutzgebiete des Golfs von Kalifornien (Mexiko)	X		X
Nationalparks Aïr und Ténéré (Niger)	X	X	
Nationalpark Niokolo-Koba (Senegal)	X	X	
Wildreservat Selous (Tansania)	X		
Everglades Nationalpark (USA)			

Im Bezug auf die gesamten 135 Naturerbestätten, die aufgrund von Kriterium (x) ausgewählt wurden, sind etwa 60 Prozent von illegalen Aktivitäten bedroht. Etwa 30 % sind von Wilderei betroffen, 18 Prozent von illegalem Holzeinschlag und 12 % von illegaler Fischerei. Diese schädlichen Aktivitäten stellen ein nachhaltiges Hindernis für eine effektive Erhaltung dar.⁶⁰

Im *World Heritage Outlook* der IUCN, einem Bericht, der den Erhaltungszustand der Naturerbestätten bewertet, werden invasive Arten und der Klimawandel als aktuell größte Gefahren für das Weltkulturerbe angeführt.⁶¹ Betrachtet man die Liste der Gefahren allerdings im Detail, so fällt auf, dass Jagd, Fischerei, Holzeinschlag, Wilderei und Wildtierentnahme als jeweils einzelne Kategorien aufgeführt werden.⁶² All diese Gefahrenfelder spielen potenziell eine Rolle für die weitergehende Gefährdung des Naturerbes und vor allem auch für Handlungen im Zusammenhang mit illegalem internationalen Tier- und Pflanzenschmuggel.⁶³

60 Ibid.

61 IUCN, *IUCN World Heritage Outlook 2: a conservation assessment of all natural world heritage sites* (2017) 32.

62 Ibid 33.

63 Ibid 32.

Die Folge dieser illegalen Eingriffe manifestiert sich als systematische Abwertung des außergewöhnlichen universellen Wertes der Naturerbestätten und führt im Ernstfall, bei vollkommener Zerstörung des Naturerbes, sogar zur Löschung von der Welterbeliste. Der erste Fall dieser Art war 2007 die Löschung des Wildschutzgebietes der Arabischen Oryx im Oman. Dies geschah aufgrund einer starken Dezimierung des Oryx-Bestandes durch Wilderei und Zerstörung des natürlichen Lebensraumes und der Entscheidung des Omans, das Schutzgebiet zugunsten wirtschaftlicher Ambitionen um 90 % zu verkleinern. Das Welterbekomitee sah hierin die Vernichtung des außergewöhnlichen universellen Wertes und verhängte die Sanktion nach ausgiebiger Konsultation mit dem Vertragsstaat.⁶⁴

Andere negative Entwicklungen sind etwa in den Regenwäldern von Atsinanana in Madagaskar zu beobachten. Hier sind zwei Parks stark durch den internationalen illegalen Rosenholzhandel bedroht, obwohl ein nationales Holzeinschlag- und Exportverbot gilt. Durch die zunehmende Abholzung und die daraus resultierende Freilegung von größeren Regenwaldgebieten steigt die Bedrohung der gefährdeten Lemuren, welche zahlreich den Wilderern zum Opfer fallen. Somit zeigt sich der Zerstörungskreislauf von illegalen Aktivitäten. Derlei Wechselwirkungen – verstärkte Wilderei durch Abholzung – sind häufig. Zugangserleichterungen für Wilderer schafft allerdings auch der per se nicht verbotene Infrastrukturausbau durch Akteure der Rohstoffindustrie.⁶⁵ Von den Gewinnen aus dem illegalen Handel verbleibt nicht einmal 1 Prozent in Madagaskar, da vor allem einzelne international tätige Holzbarone aus den Zerstörungshandlungen profitieren.⁶⁶

Verbesserte Zukunftsprognosen konnten von der IUCN im Jahr 2017 allerdings für 14 Stätten gestellt werden.⁶⁷ Unter ihnen der Nationalpark Comoé in der Elfenbeinküste, der 2003 auf die Rote Liste gesetzt worden war. Aufgrund einer innenpolitisch instabilen Situation sah man sich mit illegalem Goldabbau, Wilderei und Ergreifen von Wildtieren konfrontiert. Nachdem sich die politische Lage im Jahr 2012 beruhigt hatte, wurden Schutzsysteme wieder in

64 Roni Amelan, 'Oman's Arabian Oryx Sanctuary: First Site Ever to Be Deleted from UNESCO's World Heritage List', UNESCO World Heritage Centre (news page, 28. Juni 2007).

65 Dalberg, *Protecting People Through Nature: Natural World Heritage Sites as Drivers of Sustainable Development*, WWF Report 2016 (2016) 26.

66 Ibid 21.

67 IUCN (n 61) 9.

Kraft gesetzt und die vorhandenen Tierspezies begannen sich zu erholen. Ein wichtiges Element des neuen Managementplans ist die Einbindung lokaler Gemeinschaften, die sich am Monitoring beteiligen. 2017 wurde das Gebiet von der Roten Liste gelöscht. Da die Gefahren jedoch fortbestehen, sind gezielte und anhaltende Gegenmaßnahmen in den kommenden Jahren besonders wichtig, um den natürlichen Lebensraum der Tierarten zu schützen.⁶⁸

Eine weitere Erfolgsgeschichte stammt aus dem iSimangaliso Wetlandpark in Südafrika. Hier wurden durch sanften Tourismus zahlreiche Arbeitsstellen geschaffen und die ansässige Bevölkerung beteiligt sich aktiv am Schutz des Naturerbes.⁶⁹

Positive Auswirkungen der Einbindung lokaler Gemeinschaften sind auch im Chitwan-Nationalpark in Nepal zu verzeichnen. 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. Diese sorgt nun für Sicherheit, sodass Wilderei stark abgenommen hat.⁷⁰

Diese Beispiele deuten an, dass die *Welterbekonvention* der Wilderei und dem Schmuggel von Tier- und Pflanzenarten mittels verstärkter Sicherheitsvorkehrungen tatsächlich entgegenzutreten kann.

VII. Artenschutz und Internationale Zusammenarbeit

1. Assistenz im Artenschutz

Die *Welterbekonvention* kann den Artenschutz verschiedentlich unterstützen und somit einen Beitrag zum Kampf gegen den illegalen Handel in Fauna und Flora leisten. Allein durch die Aufnahme in die Welterbeliste erhalten Naturerbestätten internationale Anerkennung⁷¹ und dies gibt den Staaten auf wirtschaftlicher Ebene die Chance, ihre außergewöhnlichen natürlichen Lebensräume weltweit zu präsentieren. Zusätzlich eröffnen sich für Entwick-

68 Dalberg (n 65) 19.

69 Bastian Bertzky et al, 'World heritage and species, safe havens for wildlife?' (2014) 73 *World Heritage* 28, 37.

70 Dalberg (n 65) 26.

71 Bowman et al (n 5) 454.

lungsländer Finanzierungsmöglichkeiten und Unterstützungsangebote in technischen Bereichen. Dies erleichtert die Etablierung von umfassenden Schutzeinrichtungen für die Naturerbestätten auf ihrem Territorium. Die *Welterbekonvention* war das erste der 'großen vier' Umweltabkommen, welches wirtschaftlich schwächeren Vertragsstaaten materielle Vorteile für den Schutz ihrer Naturerbestätten in Aussicht stellte. Mittlerweile haben auch die anderen drei Übereinkommen, das *Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES)*,⁷² das *Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (CMS)*⁷³ sowie das *Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensräume für Wat- und Wasservögel von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention)*⁷⁴ dieses System eingeführt.⁷⁵

Weiters besteht die Möglichkeit im technischen Bereich Assistenz anzubieten sowie mittels Aufklärungskampagnen und mit staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren beziehungsweise mit Interessensvertretern relevanter Wirtschaftssektoren zusammenzuarbeiten.⁷⁶ Insbesondere aufgrund der hohen Anzahl an Vertragsstaaten erwächst aus der *Welterbekonvention* die Chance, Kooperationen sowohl mit Staaten, welche besonders bedrohten Wildtierbestand aufweisen, als auch mit finanziell starken Staaten und mit Staaten mit großem Territorialgebiet einzugehen.⁷⁷

Um effektiv agieren zu können, ist es allerdings essentiell, die *Welterbekonvention* 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 *Welterbekonvention*, findet sich im Übereinkommen selbst in Artikel 13(7) sowie in den *Richtlinien*.⁷⁸

72 *Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora*, eröffnet zur Unterzeichnung 3. März 1973, 994 UNTS 243 (in Kraft getreten 1. Juli 1975).

73 *Convention on the conservation of migratory species of wild animals*, eröffnet zur Unterzeichnung am 6. November 1979, 1651 UNTS (in Kraft getreten 1. November 1983).

74 *Convention on wetlands of international importance especially as waterfowl habitat*, eröffnet zur Unterzeichnung 2. Februar 1971, 996 UNTS 245 (in Kraft getreten 21. Dezember 1975).

75 Bowman et al (n 5) 454.

76 Bertzky et al (n 69) 34.

77 Bowman et al (n 5) 453.

78 UNESCO, Zwischenstaatliches Komitee für den Schutz des Kultur- und Welterbes der Welt (n 17) [41]–[44].

2. Zusammenarbeit der Multilateralen Umweltabkommen

Die *Welterbekonvention* ist Teil des Biodiversitätsnetzwerks, das sich aus den multilateralen Umweltabkommen zusammensetzt.⁷⁹ Diese thematisch zusammenhängende Gruppe von Konventionen fördert verstärkte Kooperation und Koordination im Bereich der Erhaltung und der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen.⁸⁰ Intensive Diskussionen zur tatsächlichen Effektivität der einzelnen Übereinkommen auf nationaler Ebene haben die Notwendigkeit verstärkter Zusammenarbeit auf SekretariatsEbene aufgezeigt. Hierfür formte sich die Liaison Group of Biodiversity-related Conventions,⁸¹ welche neben der *Welterbekonvention* auch *CITES*, die *Biodiversitätskonvention*, die *CMS* und die *Ramsar-Konvention* umfasst.⁸² Die *Biodiversitätskonvention* wird innerhalb dieses Konstruktes als Agendasetter angesehen und gibt somit im Abstrakten den Strategierahmen vor.⁸³

Kritik an den Umweltabkommen einzeln und in Beziehung zueinander wird einerseits wegen der mangelnden Leistungsfähigkeit und den fehlenden Ressourcen geübt.⁸⁴ Andererseits ist innerhalb der einzelnen Übereinkommen eine starke Divergenz zwischen den Umsetzungspraktiken der Vertragsparteien zu erkennen.⁸⁵ Es ist wichtig zu sehen, dass sich die Konventionen in ihrem Entstehungsgrund und ihrem Anwendungsbereich gleichen mögen, jedoch abgesehen von der *Biodiversitätskonvention*, welche auf gleiche und faire Verteilung der Früchte aus nachhaltiger Nutzung der natürlichen Ressourcen sowie auf deren Erhaltung abzielt, die anderen Übereinkommen auf spezifische Aspekte fokussiert sind. Die *Welterbekonvention* konzentriert ihre

79 Bowman et al (n 5) 478.

80 Konrad von Moltke, 'On Clustering International Environmental Agreements' (Webseite, Juni 2001) 3.

81 Katharina Rogalla von Bieberstein et al, 'Improving collaboration in the implementation of global biodiversity conventions' (2019) 33(4) *Conservation Biology* 821, 822; Bowman et al (n 5) 452.

82 Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 'Liaison Group of Biodiversity-related Conventions' (Webseite, 2019).

83 UNESCO World Heritage Centre, *The UNESCO World Heritage Centre's Natural Heritage Strategy*, World Heritage Committee document WHC-06/30.COM/INF.6 A (2006) 3.

84 Von Bieberstein et al (n 81) 822.

85 Aðalheiður Jóhannsdóttir, Ian Cresswell und Peter Bridgewater, 'The Current Framework for International Governance of Biodiversity: Is It Doing More Harm Than Good?' (2010) 19(2) *RECIEL* 139, 146.

Ressourcen auf den Erhalt des Welterbes, während etwa *CITES* dem illegalen Handel von bedrohten Spezies Einhalt gebieten möchte.⁸⁶

Ein Bericht der jeweiligen Sekretariate der multilateralen Umweltabkommen aus dem Jahr 2005 über eine mögliche bessere Zusammenarbeit sah unter anderem Handlungsbedarf im Bereich der Harmonisierung von Formalitäten bei Richtlinien oder Kriterien.⁸⁷ Auch die Vereinheitlichung von Definitionen wie zum Beispiel ‘nachhaltige Nutzung’ oder ‘wandernde Arten’ wurde als zielführend angesehen.⁸⁸ Hier findet sich der Vorschlag, Kriterien für standortbezogene Maßnahmen etwa im Rahmen der *Welterbekonvention* durch die Kriterien anderer Übereinkommen zu ergänzen.⁸⁹ So wäre es beispielsweise zweckmäßig, bei der Beurteilung der Dringlichkeit von erhaltenden Maßnahmen bezüglich bedrohter Tierarten auf die in den Anhängen von *CITES* getroffenen Gefährdungseinstufungen zurückzugreifen.⁹⁰

Aus Gründen der effizienten Zusammenarbeit entstanden und entstehen weiterhin weitläufige Verflechtungen zwischen den Übereinkommen mittels Memoranda of Understanding. Außerdem werden gemeinsame Arbeitsprogramme eingerichtet.⁹¹

3. Welterbekonvention und CITES

Schätzungen zufolge sind etwa 45 % der Naturerbestätten auf der Welterbeliste, die ebenfalls unter dem *CITES*-Regime geschützt sind, von illegalen Aktivitäten im Zusammenhang mit Wildtieren oder Pflanzen betroffen.⁹² Eine effiziente und koordinierte Reaktion auf illegalen Handel in Fauna und Flora bedarf einer Bündelung der Mechanismen beider Konventionen. Die *Welter-*

86 Von Bieberstein et al (n 81) 822.

87 UNEP Convention on Biological Diversity, Ad Hoc Open-Ended Working Group on Review of Implementation of the Convention, *Cooperation with other conventions, organizations and initiatives, and engagement of stakeholders in the implementation of the Convention*, UN Doc UNEP/CBD/WG-RI/1/7/Add.2 (14. Juli 2005) [44].

88 Bowman et al (n 5) 480.

89 UNEP Convention on Biological Diversity, Ad Hoc Open-Ended Working Group on Review of Implementation of the Convention (n 87) [44].

90 Ibid [42].

91 Jóhannsdóttir, Cresswell und Bridgewater (n 85) 143.

92 John E Scanlon, ‘CITES and World Heritage Convention, Joining forces against wildlife trafficking’ (2018) 87 *World Heritage* 24, 26.

bekonvention und *CITES* sind in diesem Bereich aufgerufen, ihre Kompetenzen ergänzend zu strukturieren, um einen lückenlosen Schutz entlang der gesamten Wertschöpfungskette des illegalen Tier- und Pflanzenhandels zu gewährleisten.⁹³ Während die *Welterbekonvention* sich nämlich insbesondere auf den Schutz der Naturerbestätten beschränkt und deshalb auf das Monitoring der illegalen Aktivitäten innerhalb der Stätten beziehungsweise im direkt angrenzenden Gebiet fokussiert ist, arbeiten die *CITES*-Akteure vorwiegend mit den Herkunfts-, Transit- und Verbraucherländern auf einer breiteren nationalen Ebene zusammen.

3.1. Monitoring-Programme

Schon 1986 nahm das Welterbekomitee Kontakt mit dem *CITES* Sekretariat auf, um Kooperationsmöglichkeiten im Kampf gegen den illegalen Elfenbeinhandel auszuloten. In diesem Fall waren das Wildreservat Selous in Tansania und der Nationalpark Mana Pools in Simbabwe betroffen; beide wurden über Kriterium (x) auf die Welterbeliste aufgenommen und haben anhaltende Probleme mit Wilderei.⁹⁴

Heute gibt es verschiedene Programme, für die sowohl *CITES* als auch die *Welterbekonvention* bedeutsam sind. Beispielhaft hierfür ist MIKE (*CITES* Monitoring the Illegal Killing of Elephants Programme), ein standortbezogenes Monitoring-Programm, das illegales Töten von Elefanten aufzeichnet und Zunahmen von Wilderei-Fällen vermerkt. Es wird in 13 Naturerbestätten in Afrika, auf denen sich etwa 30 – 40 % des internationalen Elefantenbestandes befindet, eingesetzt. So sollen akute Maßnahmen gesetzt und organisierte Schmuggelgruppen gestoppt werden.⁹⁵ Ein ähnliches System steht hinter SMART (*Spatial Monitoring and Reporting Tool*), das Daten, welche von Parkrangern auf ihren Kontrollgängen gesammelt werden, zusammenfasst und grafisch darstellt.⁹⁶

93 Dalberg (n 7) 29.

94 UNESCO World Heritage Committee, *Report of the Rapporteur*, Doc CC-86/CONF.003/10 (8. Dezember 1986) [18–[19].

95 Scanlon (n 92) 26.

96 John E Scanlon and Julian Blanc, 'SMART Approach to tackling crisis in World Heritage sites' (2014) 73 *World Heritage* 72, 73.

3.2. Vertiefte Zusammenarbeit

Weitere Kooperationsmöglichkeiten gibt es im Zusammenhang mit nachhaltigem Management von Fischbeständen. Naturerbestätten sind grundsätzlich absolut geschützte Zonen, lediglich in Ausnahmefällen ist eine schonende, nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen möglich.⁹⁷ Dies ist vor allem bei maritimen Schutzgebieten der Fall. Hier ist oftmals der Fischfang außerhalb der strengen Schutzzonen erlaubt. Ein Zusammenspiel mit *CITES* ist etwa im Kontext von Haifischbestandsmanagement zwischen dem Schutz für Tourismuszwecke und legaler, nachhaltiger Nutzung denkbar.⁹⁸

Eine zweite Möglichkeit besteht in der Einsetzung von Mechanismen zum Schutz der Fischarten Vaquita und der Totoaba. Beide Fischarten finden sich insbesondere auf den Inseln und Schutzgebieten des Golfs von Kalifornien in Mexiko. Die *Welterbekonvention* setzt standortspezifische Maßnahmen wie Verbote gewisser Fanginstrumente, während *CITES* den Stopp des internationalen illegalen Handels bezweckt.⁹⁹ In der jüngeren Vergangenheit haben die Sekretariate beider Übereinkommen die Kooperation bereits verstärkt, um diese Fischarten vor dem Aussterben zu retten.¹⁰⁰

4. 'No-Go-Commitment'

In vielen Fällen bietet die *Welterbekonvention* schlicht eine zusätzliche rechtliche Schutzschicht für außergewöhnliche Gebiete der Erde.¹⁰¹ Hinzu kommt, dass die *Welterbekonvention* das einzige Übereinkommen ist, welches ein sogenanntes 'No-Go-Commitment' mit wichtigen Akteuren der Rohstoffindustrie, vertreten durch den ICMM (International Council on Mining and Metals), eine internationale Organisation für nachhaltige Entwicklung in der

97 UNESCO et al, *Managing Natural World Heritage*, World Heritage Resource Manual (Juni 2012) 57.

98 Scanlon (n 92) 28.

99 Ibid 29.

100 Ibid.

101 James R Allan et al, 'Gaps and opportunities for the World Heritage Convention to contribute to global wilderness Conservation' (2018) 32(1) *Conservation Biology* 116, 121.

Bergbau- und Metallindustrie, vorweisen kann.¹⁰² Dieses 2003 abgeschlossene 'No-Go-Commitment' soll Vertragspartner und wichtige Akteure der Rohstoffindustrie auffordern, keine mineralgewinnenden Tätigkeiten innerhalb von Welterbestätten zuzulassen und die ansässige Rohstoffindustrie an schädigenden Handlungen zu hindern.¹⁰³ Es darf aber nicht negiert werden, dass hier lediglich eine kleine Zahl an höchst gefährlichen Eingriffen verhindert werden kann; die Breitenwirkung ist überschaubar.¹⁰⁴

5. Zukünftige Handlungsoptionen

Eine Möglichkeit zur Sicherstellung zukünftiger Effektivität besteht zweifellos darin, die Multilateralen Umweltabkommen zusammenzuschließen und sie als einzelne Protokolle unter der *Biodiversitätskonvention* zu verwirklichen. Wissenschaftliche Erkenntnisse, Informationspools und Datenbanken stünden in diesem Fall abrufbereit.¹⁰⁵ Die Konzentration von Intelligenz und Mitteln würde klarerweise zu einer Reduzierung des finanziellen Aufwandes führen. Freigewordenes finanzielles Potenzial wäre somit effektiv im Schutz und Management einsetzbar.

Die praktische Umsetzbarkeit dieses Konzeptes hängt jedoch nicht unmaßgeblich vom Willen der einzelnen Konventionsherren ab, Teile ihrer Verantwortlichkeiten abzugeben und sich einem anderen internationalen Instrument unterzuordnen. Im Rahmen der *Welterbekonvention* scheint dies wenig wahrscheinlich, schließlich würde die UNESCO ihre Kapazitäten hier an ein Instrument abgeben, welches aus dem Einflussbereich der UNEP stammt.

Eine weitere Idee, welche erstmals 1962 Eingang in den internationalen Diskurs fand, ist die Etablierung eines einheitlichen Klassifikationsschemas für alle geschützten Gebiete.¹⁰⁶ Die IUCN hat ein derartiges System mit sechs Kategorien entwickelt, welches im Rahmen des fünften Weltparkkongresses

¹⁰² Aviva Investors, Investec Asset Management and WWF, *Safeguarding outstanding natural value: The role of institutional investors in protecting natural World Heritage sites from extractive activity* (September 2015) 30.

¹⁰³ UNESCO, World Heritage Committee, *Emerging trends and general issues*, World Heritage Committee Decision 37 COM 7 (2013).

¹⁰⁴ Marton-Lefèvre (n 6) 17.

¹⁰⁵ Jóhannsdóttir, Cresswell und Bridgewater (n 85) 147.

¹⁰⁶ Gillespie (n 20) 38.

im Jahr 2003 angenommen wurde. Einige Regelungssysteme, darunter die *Welterbekonvention*, haben dieses allerdings nicht übernommen.¹⁰⁷

VIII. Ausblick und Conclusio

Die *Welterbekonvention* kann effektiv zur Bekämpfung des illegalen Handels in Fauna und Flora beitragen, wenn sich die Idee des Welterbes weiterhin etabliert und zusätzliche Schutzmaßnahmen getroffen werden. Durch ein Zusammenspiel mit *CITES* können Monitoringprozesse verbessert und somit Reaktionssysteme geplant und gezielt eingesetzt werden. Der Fonds und die großzügigen Beiträge durch die UNESCO bieten großes Potential für die Unterstützung wirtschaftsschwacher Staaten.

Nationale Souveränität mag ein Hindernis für die spontane Rettung einzelner Welterbestätten darstellen, von akuten internationalen Reaktionsmöglichkeiten abgesehen, ist jedoch auf lange Frist eventuell Gegenläufiges möglich. Durch fehlende internationale Intervention bleiben die Welterbestätten in ihrem heimischen Territorium eingebunden und ein Zugehörigkeitsgefühl kann entstehen. Dies ist kaum vorstellbar, wenn sich Gebiete zwar innerhalb der Staatsgrenzen befinden, das 'Diktat' allerdings von außen kommt. So entstehen möglicherweise Fremdkörper, an deren Schutz wenig Interesse besteht, da aus illegalen Aktivitäten finanzielle Vorteile erlangt werden können.

Aus diesem Grund liegt die Zukunft der erfolgreichen Erhaltung des Welterbes wohl neben verstärkter Zusammenarbeit der Organe der multilateralen Umweltabkommen in einer umfassenden Einbindung der lokalen Gemeinschaften, sodass diese sich den Stätten verbunden fühlen. So können sich die Interessen der lokalen Gemeinschaften an 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 über Nacht 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

¹⁰⁷ Ibid.

verurteilen. Das Recht allein mag in einer Situation, in der Zuwiderhandeln schnellen Nutzen bringt und die Regelbefolgung erst zeitlich versetzt Früchte trägt, nicht genügen.

Bibliographie

- Allan, James R et al, 'Gaps and opportunities for the World Heritage Convention to Contribute to Global Wilderness Conservation' (2018) 32(1) *Conservation Biology* 116
- Amelan, 'Oman's Arabian Oryx Sanctuary: First Site Ever to Be Deleted from UNESCO's World Heritage List', UNESCO World Heritage Centre (News page, 28. Juni 2007) <<https://whc.unesco.org/en/news/362/>>
- Aviva Investors, Investec Asset Management and WWF, *Safeguarding outstanding natural value: The role of institutional investors in protecting natural World Heritage sites from extractive activity*, London: WWF UK, September 2015
- Bertzky, Bastian et al, 'World heritage and species, safe havens for wildlife?' (2014) 73 *World Heritage* 28
- Bowman, Michael et al, *Lyster's International Wildlife Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Brown Weiss, Edith, 'International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order' (1993) 81 *Georgetown Law Journal* 675
- Dalberg, *Not for Sale: Halting the Illegal Trade of CITES Species from World Heritage Sites* Gland: WWF, 2017
- Dalberg, *Protecting People Through Nature: Natural World Heritage Sites as Drivers of Sustainable Development*, WWF Report 2016, Gland: WWF, 2016
- Francioni, Francesco (Hrsg.), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2008
- Fuchs, Christine, 'Environment, Role of Non-Governmental Organizations' in *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, New York, NY: Oxford University Press, 2009
- Gillespie, Alexander, *Biodiversity and International Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011
- IUCN *A Review of the Impact of IUCN Resolutions on International Conservation Efforts*, Gland: IUCN, 1981

- IUCN, *IUCN World Heritage Outlook 2: a conservation assessment of all natural world heritage sites*, Gland: IUCN, 2017
- Jóhannsdóttir, Aðalheiður, Ian Cresswell, und Peter Bridgewater, 'The Current Framework for International Governance of Biodiversity: Is It Doing More Harm Than Good?' (2010) 19(2) *RECIEL* 139
- Marton-Lefèvre, Julia et al, 'World Heritage and Our Protected Planet' (2014) 73 *World Heritage* 17
- Muffet, Wm Carroll, 'International Protection of Wildlife' in Fred L Morrison und Rüdiger Wolfram (Hrsg.), *International, Regional and National Environmental Law*, The Hague, Boston: Kluwer Law International, 2000, 343
- Odendahl, Kerstin, 'World Natural Heritage', in *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, New York, NY: Oxford University Press, 2015
- Scanlon, John E and Julian Blanc, 'SMART Approach to Tackling Crisis in World Heritage Sites' (2014) 73 *World Heritage* 72
- Scanlon, John E, 'CITES and World Heritage Convention, Joining forces against wildlife trafficking' (2018) 87 *World Heritage* 24
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 'Liaison Group of Biodiversity-related Conventions' (Webseite, 2019) <<https://www.cbd.int/blg/>>
- Strydom, Hennie, 'Transnational Organised Crime and the Illegal Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora' in Pierre Hauck und Sven Peterke (Hrsg.), *International Law and Transnational Organised Crime*, Oxford: Oxford University Press, 2016, 264
- UN Treaty Collection, 'Convention for the protection of the world cultural and natural heritage' (Webseite, 2019) <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800fece0&clang=_en>
- UN-GRASP (Great Apes Survival Partnership), 'About GRASP' (Webseite, 2019) <<https://www.un-grasp.org/about-grasp/>>
- UN, Audiovisual Library of International Law, 'Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Paris 16. November 1972' (Webseite, 2019) <<https://legal.un.org/avl/ha/ccpwnh/ccpwnh.html>>
- UNEP Convention on Biological Diversity, Ad Hoc Open-Ended Working Group on Review of Implementation of the Convention, *Cooperation with other conventions, organizations and initiatives, and engagement of stakeholders in the implementation of the Convention*, UN Doc UNEP/CBD/WG-RI/1/7/Add.2 (14. Juli 2005)

- UNESCO et al, *Managing Natural World Heritage*, World Heritage Resource Manual, Paris: UNESCO, Juni 2012
- UNESCO World Heritage Centre, 'Funding' (Webseite, 2019) <<https://whc.unesco.org/en/funding/>>
- UNESCO World Heritage Centre, *The UNESCO World Heritage Centre's Natural Heritage Strategy*, World Heritage Committee document WHC-06/30.COM/INF.6 A, Paris: UNESCO, 2006
- UNESCO World Heritage Committee, *Report of the Rapporteur*, Doc CC-86/CONF.003/10 (8. Dezember 1986)
- UNESCO, 'Rapid Response Facility' (Webseite, 2019) <<https://whc.unesco.org/en/rapidresponse/>>
- UNESCO, 40 C/5, *Volume 1: Draft Resolutions, Second biennium 2020 – 2021*, Paris: UNESCO, 2019
- UNESCO, Zwischenstaatliches Komitee für den Schutz des Kultur- und Welterbes der Welt, *Richtlinien für die Durchführung des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt*, World Heritage Committee Doc WHC.15/01 (8. Juli 2015)
- UNESCO, World Heritage Centre, 'World Heritage List' (Webseite, 2019) <<https://whc.unesco.org/en/list/?type=natural&danger=1>>
- University of Joensuu and UNEP, *Multilateral Environmental Agreement Negotiator's Handbook*, Joensuu and Nairobi: University of Joensuu Department of Law and UNEP, 2. Aufl., 2007
- von Bieberstein, Katharina Rogalla et al, 'Improving collaboration in the implementation of global biodiversity conventions' (2019) 33(4) *Conservation Biology* 821
- von Moltke, Konrad, 'On Clustering International Environmental Agreements' (Webseite, Juni 2001) <<https://pdfs.semanticscholar.org/e072/f39d4447d6fbb9ece9ea30abf8344d428c1d.pdf>>
- Wold, Chris et al, *World Heritage Species: A New Legal Approach to Conservation*, Discussion Paper, Portland, OR: International Environmental Law Project of Lewis & Clark Law School, 12. Mai 2005

Zitierte Entscheidungen

Coal Contractors Limited v Secretary of State for the Environment and Northumberland County Council (1993) EGCS 218

Commonwealth v Tasmania (1983) 158 CLR 1

Southern Pacific Properties (Middle East) Ltd v Egypt (1993) 32 ILM 933