



## **Kurzfassung** von Verena Diersch

### **Artenschutz – Was kümmert uns das Schuppentier?**

Relativ unbemerkt von der Weltöffentlichkeit wurden in den vergangenen Monaten wichtige Entscheidungen für den Artenschutz getroffen. Neben der internationalen Artenschutzkonferenz CITES CoP 17 in Johannesburg, Südafrika, mit ihren wegweisenden Beschlüssen sorgte das Treffen der Kommission für die Erhaltung der lebenden Meeresschätze in der Antarktis (CCAMLR) in Hobart, Australien, für den Schutz eines mit 1,55 Millionen km<sup>2</sup> außerordentlich großen Meeresgebietes. Für den Artenschutz sind die Entwicklungen in beiden Verhandlungsforen große Erfolge. Doch angesichts des Klimawandels, der anhaltenden Ressourcenverschwendung und der wachsenden Nachfrage nach Rohstoffen, welche Tiere aus ihren angestammten Lebensräumen vertreibt, sind Artenschutzthemen weiterhin drängend und bedürfen einer umfassenden internationalen *governance*. Neben den bekannten Problemen der *global governance*, die meist aus der Abwesenheit funktionierender Kontroll- und Sanktionsmechanismen rekurrieren, ergibt sich auch ein politisches Verständnisproblem: Denn trotz aller Absichtserklärungen bleibt Artenschutz weiterhin größtenteils ein Mittel zum Zweck und ist kein rein intentionales Unterfangen für das Wohl der *Verhandlungsmasse*, also für Tiere und Pflanzen sowie für den Schutz ihrer Rechte.

Das Washingtoner Artenschutzabkommen bildet den Rahmen für den internationalen Handel mit geschützten Tieren und Pflanzen. Die letztjährige (2016) Artenschutzkonferenz verhandelte das Washingtoner Artenschutzabkommen, auch CITES (Convention on International Trade in

Endangered Species of Wild Fauna and Flora) genannt, welches seit 1973 besteht und seitdem ständig weiterverhandelt wird, weiter und sorgte dabei für die Aufnahme weiterer Arten in den Schutzstatus. Der geringen medialen und politischen Aufmerksamkeit steht also die Relevanz des Washingtoner Artenschutzabkommens entgegen: Es regelt den Handel mit ca. 5.600 Tier- sowie 30.000 Pflanzenarten und ist damit das wichtigste Regelwerk, um den Fortbestand seltener oder gefährdeter Arten zu sichern. Das Abkommen gliedert sich in drei Anhänge. In Anhang I sind die am stärksten geschützten Arten aufgeführt. Sie sind vom Aussterben bedroht und gerade daher ist der kommerzielle Handel mit ihnen streng verboten. Im Anhang II sind stark gefährdete Arten vermerkt, deren Handel streng reguliert ist. Anhang III schließlich reguliert den Handel mit Arten auf Antrag eines Verbreitungsstaates. Die Regeln werden mit Zwei-Drittel-Mehrheit getroffen. In der Praxis erweist sich das Verbot des internationalen Handels mit seltenen Arten jedoch buchstäblich als zahnlöser Tiger – oder eben als stoßzahnloser Elefant. So geht beispielsweise die Zahl der grauen Riesen rasant zurück, obwohl der Elfenbeinhandel international verboten ist. Doch die Wilderei lässt sich durch einen solchen formalen Akt alleine nicht bekämpfen. Daher wird diese Regulierung durch gezielte Aktionspläne verstärkt, deren Nicht-Umsetzung für die Staaten Sanktionen zur Folge haben kann.

Obwohl die Umsetzung der in CITES zusammengeführten Regelungen für die Mitgliedstaaten verbindlich ist, ist diese in der Praxis immer wieder mit Schwierigkeiten verbunden. Besonders bekannt sind die Ausnahmen beim Walfang, welchen Japan, Norwegen und Island nach eigenen Angaben zu wissenschaftlichen Zwecken betreiben (WWF 2016). Auch durch Wilderei wird der Artenschutz immer wieder ausgehebelt. Der Schutz von Lebensräumen und Arten steht begründeten wirtschaftlichen Interessen in den – oftmals wachstumsschwachen – Verbreitungsstaaten entgegen. Auch die Nachfrage nach seltenen Hölzern sowie Artikeln gefährdeter Arten kann Regulierung nicht verhindern, gerade dann, wenn das wirtschaftliche Interesse an ihnen hoch ist, die Bekanntheit der Art sich jedoch auf geringem Niveau bewegt. Beide Faktoren kulminieren sich beispielsweise bei der Tierart der Pangoline. Die Schuppentiere wurden im Rahmen der aktuellen Artenschutzkonferenz nun in die höchste Schutzkategorie aufgenommen, obwohl oder gerade weil das Fleisch der Schuppentiere sowie deren Schuppen in China und Vietnam auf dem Teller bzw. in Medizinprodukten beliebt sind. Deutschland hat sich auf der

Artenschutzkonferenz in diesem Jahr nicht nur für die Eindämmung des Handels mit Schuppentieren verpflichtet. Auch der Handel mit Jagdtrophäen soll stärker reguliert werden. Damit soll offensichtlich der Anreiz für das Jagen von seltenen und imposanten Tieren geschwächt werden. Seit 1997 regelt eine Richtlinie der Europäischen Union, dass die Umsetzung des Washingtoner Artenschutzabkommens einheitlich und verbindlich für alle EU-Mitgliedstaaten gilt. In Deutschland regelt das Bundesamt für Naturschutz die Umsetzung der CITES-Regelungen. Es überwacht die Ein- und Ausfuhr gefährdeter Tiere und Pflanzen. Sanktionierung und Überwachung spielt aber eine ungleich wichtigere Rolle als die bloße formale Annahme von Verbotsanträgen. Doch die CITES-Regelungen können nur begrenzt Wirkung entfalten: Denn trotz der Verschärfung der Artenschutzregelungen ist die Wilderei weiterhin auf dem Vormarsch. Dabei greift die Fokussierung auf die widerstreitenden und möglicherweise gerechtfertigten Interessen der verarmten Landbevölkerung in den betreffenden Gebieten zu kurz – auch der Jagdtourismus reicher Ausländer boomt weiterhin. Neben dieser faktischen Schwäche, dass die Regulierung bereits als Erfolg verbucht wird, obwohl die Kontrolle und Sanktionierung der Punkt ist, der weitaus mehr Aufmerksamkeit verdient hätte, hat CITES auch für andere Problemlagen, etwa die Gefährdung von Arten durch das Abschmelzen des Polareises, noch keine ausreichende Antwort gefunden. Ein globales Regime, das sich dem Schutz von Arten verpflichtet, muss jedoch – auch wenn hier Handelsfragen im Vordergrund stehen – auch diesen Entwicklungen Rechnung tragen.

Daher muss CITES im Zusammenspiel mit Schutzprojekten in anderen Bereichen kombiniert werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die thematische Verschränkung mit CCAMLR, welche sich praktisch aufdrängt, institutionell jedoch nicht gegeben ist. Die Entscheidung, das riesige Gebiet im sogenannten Rossmeer unter Schutz zu stellen, folgte dem Beispiel des Erfolges aus 2009, in der CCAMLR immerhin 94.000 km<sup>2</sup> um die Südlichen Orkneyinseln im Südatlantik unter Schutz stellte. So verschränken sich Habitats- und Biodiversitätsschutz und Handelsbeschränkungen. 2016 wurden beispielsweise unter CITES marine Arten wie der Teufelsrochen sowie Seiden- und Fuchshaie in Anhang II des Abkommens aufgenommen. Auch der Vaquita-Schweinswal wird nun besser geschützt. Seine Schwimmblase gilt in China als Delikatesse. Dadurch ist er an den Rand des Aussterbens gedrängt worden. Doch die Relevanz einzelner Arten

für die Biodiversität des Planeten steht außer Frage und dem muss – im wahrsten Sinne flächendeckend – Rechnung getragen werden.

Doch die Betonung dieser Wichtigkeit auf politischer Ebene lässt noch zu wünschen übrig. Nicht nur ist festzustellen, dass regulierter und damit nachhaltiger Handel ein wichtiger Wirtschaftsfaktor ist. Darüber hinausgehend ist jedoch die Aufrechterhaltung und Pflege von Lebensräumen durch einzelne Arten zentral für das Umweltgleichgewicht und damit ein hohes Gut für Gesellschaften, die ihr kulturelles und biologisches Erbe bewahren wollen. Diesem theoretischen Stellenwert steht die praktische Realität entgegen. Und so bleibt Artenschutz im Kontext von Handelskontrolle ein Gut, das von anderen Rechtsgütern abgeleitet bzw. an diesen gemessen wird. Welches politische Gewicht etwa hat ein Schuppentier? Gerade in Fragen des Artenschutzes entsteht der Eindruck, dass Konsens gerade dann möglich ist, wenn er abstrakt und für die Staaten vergleichsweise angenehm bleibt. Bundesumweltministerin Barbara Hendricks zur CITES-Konferenz: "[Sie] war geprägt von einem großen Gemeinsinn. Viele auch kontrovers diskutierte Anträge konnten im Konsens angenommen werden" (BMUB 2016). Doch wann konkret die Schwelle dazu überwunden werden kann, eine Tierart in den höchsten Schutzstatus aufzunehmen, bleibt diffus. Sollten Tiere nicht einen generellen Schutzstatus genießen, auch wenn sie noch nicht an den Rand der Extinktion gedrängt wurden? Dies erscheint – wie die Frage der Sanktionierung von Zuwiderhandeln – eine relevante Fragestellung zu sein, die auch die Ministerin beschäftigt: „Jetzt kommt es darauf an, unsere gemeinsamen Anstrengungen im Kampf gegen Wilderei und illegalen Artenhandel auszubauen“ (BMUB 2016). Konkrete Instrumente sind also notwendig und müssen vielerorts noch entwickelt werden und dann greifen.

Es zeigt sich, dass Artenschutz gerade dann ein Unterfangen mit Erfolg ist, wenn ein oder mehrere Staaten von ihrem Vorschlagsrecht Gebrauch machen. Im Falle der Meeresschutzzone (MPA) bündelten die USA und Neuseeland ihre Kompetenzen. Bei dem Verbot von Jagdtrophäen unter CITES war der deutsche Vorschlag erfolgreich (BMUB 2016). Es ist jedoch auch ein Umdenken in der Öffentlichkeit vonnöten. Moderne Gesellschaften sollten den Schutz von Tieren und Pflanzen nicht nur als ein vom menschlichen Nutzen abgeleitetes instrumentelles Ziel begreifen, sondern diesen stärker mit diesen Geschöpfen immanenten Rechten in Zusammenhang bringen und so das politische Gewicht dieser Fragestellungen stärken. Dies ist eine Entwicklung, die

Nichtregierungsorganisationen und 46 Staaten, darunter Großbritannien, Neuseeland, Indien, Kenia, Tschechien und Polen, dadurch unterstützen, indem sie den Vereinten Nationen eine Weltweite Tierschutzerklärung (Universal Declaration on Animal Welfare (UDAW)) zur Annahme empfohlen haben. Sie bezeichnet Tiere als empfindende Wesen und sieht den Menschen als nur eines von vielen Geschöpfen, welche die Erde bevölkern. Das Ziel solcher Anstrengungen ist es, Tierschutz nicht mehr als nachrangig, sondern als den menschlichen Rechten gleichwertig zu betrachten. Nur durch einen solchen verbindlichen Wertewandel können unterstützende Maßnahmen wie die Regulierung des Artenschutzes und deren faktische Durchsetzung, die Strafverfolgung von Wilderei und die Ausbildung von Schutzpersonal für seltene Tiere, effektiv greifen. Die Bundesregierung ist bei dem Verbot von Jagdtrophäen schon einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung gegangen. Auch die Ausweisung und Ausweitung von Schutzzonen ist ein wichtiges Zeichen. Nun gilt es, den eingeschlagenen Weg mit politischem Nachdruck im Sinne des Schutzes der Tiere, die ein universales Recht auf Schutz haben sollten, zu verfolgen.

### **Literatur:**

BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. (2016). Pressemitteilung Nr. 235/16, „Hendricks: Gute Nachrichten für bedrohte Arten“.

<http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/hendricks-gute-nachrichten-fuer-bedrohte-arten/>. Zugegriffen: 5. Okt. 2016.

WWF - World Wildlife Fund. (2016). „CITES. Das Washingtoner Artenschutzabkommen“. <http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Hintergrundpapier-Was-ist-CITES.pdf>. Zugegriffen: 5. Okt. 2016.

*Verena Diersch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln sowie Redakteurin und Social-Media-Beauftragte der ZfAS. Ihre Forschungsschwerpunkte betreffen Tier(rechts)fragen in der internationalen Politik und andere spezifische Themen der internationalen Politik und Außenpolitik, wie etwa Intelligence(-Kooperation) und Cybersicherheitspolitik.*