



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Partizipative Ansätze des Schutzgebietsmanagements  
und die Anerkennung indigener Rechte im  
internationalen Vergleich:  
Darstellung anhand australischer und kolumbianischer  
Co-Managementmodelle“

Verfasser

Markus Hoffmann

angestrebter akademischer Grad

Magister (Mag.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuer:

ao. Univ.-Prof. Dr. René Kuppe

*Ich möchte mich an dieser Stelle bei meiner Familie bedanken, die mich auf diesem Weg begleitet hat. Ohne deren Geduld und Unterstützung wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Ebenso konnte ich diese Arbeit nur durch die Mithilfe vieler engagierter Menschen in Australien und Kolumbien fertigstellen.*

# Inhaltsverzeichnis

Einführung.....	1
Kapitel I	
1. Internationale Grundlagen für das Schutzgebietsmanagement und die Berücksichtigung indigener Rechte.....	7
1.1. Managementkategorien der IUCN.....	9
1.2. Governance von Schutzgebieten.....	15
1.2.1. Staatliche Verwaltung von Schutzgebieten.....	17
1.2.2. Private Verwaltung von Schutzgebieten.....	18
1.2.3. Co-Management von Schutzgebieten.....	19
1.2.4. Durch lokale Gruppen und indigene Völker verwaltete Schutzgebiete.....	27
1.3. Die Anerkennung indigener Rechte im internationalen Schutzgebietsmanagement.....	31
1.3.1. Die IUCN und indigene Rechte.....	33
1.3.2. Die CBD und weitere Instrumente.....	37
Kapitel II	
2. Partizipative Ansätze des Schutzgebietsmanagements in Australien am Beispiel des <i>Mount Eccles Nationalparks (Budj Bim)</i> .....	41
2.1. Das australische Schutzgebietssystem.....	44
2.2. Rechtliche Rahmenbedingungen für Co-Managementvereinbarungen in Australien.....	47
2.2.1. <i>Native title</i> und Co-Management von Schutzgebieten.....	49
2.2.2. Möglichkeiten der Beteiligung indigener Völker am Schutzgebietsmanagement im Bundesstaat Victoria.....	57
2.3. Die <i>Gunditjmara</i> und die Co-Managementvereinbarung von <i>Budj Bim</i> .....	65
2.3.1. Die <i>Gunditjmara</i> native title-Entscheidung.....	68
2.3.2. Beschreibung des Mount Eccles National Parks ( <i>Budj Bim</i> ).....	72
2.3.3. Co-Managementvereinbarung des <i>Mount Eccles Nationalparks (Budj Bim)</i> .....	74
2.3.4. Governance von <i>Budj Bim</i> und Beschreibung der Zusammenarbeit.....	77
2.4. Zwischenréssumé.....	81
Kapitel III	
3. Partizipative Ansätze des Schutzgebietsmanagements in Kolumbien am Beispiel des <i>Nationalparks Utría</i> .....	84
3.1. Das kolumbianische Schutzgebietssystem.....	87
3.2. Rechtliche Rahmenbedingungen für Co-Managementvereinbarungen in Kolumbien.....	90
3.2.1. Die „grüne“ kolumbianische Verfassung und die Anerkennung indigener Rechte.....	92
3.2.2. Möglichkeiten der Beteiligung indigener Völker am Schutzgebietsmanagement in Kolumbien.....	98
3.3. Die <i>Embera</i> und Co-Management im <i>Nationalpark Utría</i> .....	101
3.3.1. Beschreibung des Nationalparks Utría und <i>resguardos indígenas</i> .....	105
3.3.2. Co-Managementvereinbarung (REM) mit <i>resguardos indígenas</i> in Utría.....	110
3.3.3. Governance des PNN Utría und Beschreibung der Zusammenarbeit.....	114
Abschließender Vergleich und Schlussfolgerungen.....	123
Literaturverzeichnis.....	128
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	147
Zusammenfassung.....	148
Abstract.....	149
Lebenslauf.....	150
Anhänge.....	151

# Abkürzungsverzeichnis

ABS	Australian Bureau of Statistics
ACoG	Agency-driven co-governance
AG	Agency governance
AIATSIS	Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies
ALRANT	Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (Cth)
ASNRS	Australian Strategy for the National Reserve System
CAPAD	Collaborative Australian Protected Area Database
CAR	Corporación Autónoma Regional
CBD	Convention on Biological Diversity
COP	Conference of the Parties
ICCA	Indigenous Peoples' and Community Conserved Area
CP	Carta Política de Colombia
CFLA	Conservation, Forests and Lands Act 1987 (Vic)
CMA	Cooperative Management Agreement
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DEPI	Department of Environment and Primary Industries
DSE	Department of Sustainability and Environment
ETI	Entidad Territorial Indígena
FaHCSIA	Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs
FPIC	Free, Prior and Informed Consent
GMTOAC	Gunditj Mirring Traditional Owner Aboriginal Corporation
ICoG	Indigenous-driven co-governance
IG	Indigenous-governed collaboration
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPA	Indigenous Protected Area
ILC	Indigenous Land Corporation
IUCN	International Union of Conservation Nature
LGNP	Lower Glenelg National Park
MoU	Memorandum of Understanding
OPNP	Organ Pipes National Park
OREWA	Organización Regional Embera Wounaan
PEM	Plan Especial de Manejo

PPSC	Política de Participación Social en la Conservación
NP	Nationalpark
NTA	Native Title Act, 1993 (Cth)
PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PoWPA	Programme of Work on Protected Areas
PV	Parks Victoria
TOLMB	Traditional Owner Land Management Board
TOSA	Traditional Owner Settlement Act 2010 (Vic)
RBA	Rights-Based Approach
REM	Régimen Especial de Manejo
RESNATUR	Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil
RNTBC	Registered Native Title Body Corporate
SEWPaC	Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities (Cth)
SINAP	Sistema Nacional de Areas Protegidas
WCMC	World Conservation Monitoring Center
UAESPNN	Unidad Adiministrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales
UNEP	United Nations Environmental Program
UNDRIP	UN-Declaration on the Rights of Indigenous People
WCPA	World Commission on Protected Areas
WCC	World Conservation Congress
WDPA	World Database on Protected Areas
WPC	World Park Congress
WWF	World Wildlife Fund

# Einführung

Nach den Daten des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) gibt es weltweit derzeit über 150.000 Schutzgebiete, die über 11 % der terrestrischen Landoberfläche (Erdoberfläche exklusive Ozeane) einnehmen. Dieser Anteil ist in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen (WDPA 2011, siehe Abbildung 1).

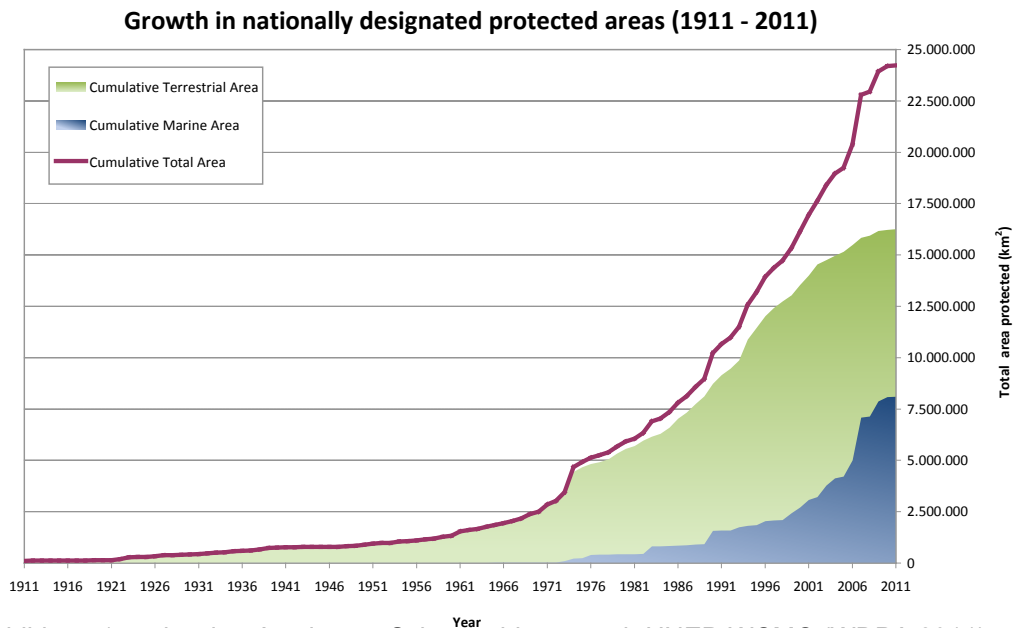


Abbildung 1: weltweiter Anstieg an Schutzgebieten nach UNEP-WCMC (WDPA 2011)

Alleine in den letzten 40 Jahren haben sich diese Naturschutzflächen annähernd verzehnfacht.

Dieser weltweite Ausbau von Schutzgebieten und die Entwicklungen hinsichtlich deren Verwaltung und Management wirken sich auch auf die von diesen Gebieten abhängige und in Beziehung stehende indigene Bevölkerung aus. Viele Schutzgebiete werden von indigenen Völkern bewohnt und überdecken sich teilweise auch mit rechtlich anerkannten Gebieten. Die Errichtung von (vorwiegend staatlich geführten) Schutzgebieten hat zu einer Reihe von Konflikten und Menschenrechtsverletzungen geführt, da u.a. von zahlreichen Umsiedlungen, Vertreibungen oder dem Ausschluss lokaler Gruppen von Ressourcen und Entscheidungs- und Entwicklungsmöglichkeiten berichtet wurde (vgl. Colchester 2003: 25ff / Colchester u.a. 2008: 15 / Campese 2009: 9 / IUCN 2003: 200 / Bauman, Smyth 2007: 4). Die Grundlage dieser angesprochenen auch von Colchester als „fortress conservation“ bezeichneten Ansätze des Schutzgebietsmanagements bildete das aus den USA Ende des 19. Jhd. hervorgehende sog. *Yellowstonemodell*, das sich in vielen Ländern im Naturschutz durchgesetzt hat. Das Modell repräsentiert ein Naturschutzsystem,

das auf einer rigiden Trennung zwischen Mensch und Natur basiert. Schutzgebiete können auf Basis dieser dichotomen Sicht am „effektivsten“ verwaltet werden, in dem jegliche menschliche Einflüsse möglichst ausgeschlossen werden (Colchester u.a 2008: 15 / Bauman; Smyth 2007: 4 / vgl. Weir 2012: 4). Auf diese Weise wurden nicht nur sehr lang entwickelte Interaktionsformen lokaler Gruppen mit den unter Schutz gestellten Gebieten ignoriert, sondern es kam auch zu der angesprochenen Bevorzugung von rein staatlich gelenkten Verwaltungstypen des Schutzgebietsmanagements und dem Ausschluss der lokalen Bevölkerung (vgl. Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 3f).

Allerdings wurden seit den 1970er Jahren vor allem durch parallele internationale und nationale Entwicklungen im Bereich des Umweltschutzes (z.B. durch die CBD und IUCN) und im Bereich der Menschenrechte (z.B. durch den Abschluss der UNDRIP) neue Impulse gegeben, um eine verstärkte Beteiligung der lokalen Bevölkerung und die Aufnahmen von Menschenrechten in Programme und Projekte des Naturschutzes anzustoßen. Als Folge dieser Entwicklungen und durch die Mobilisierung sozialer Bewegungen auf nationalen und internationalen Ebenen der Umweltpolitik, wurden vor allem seit 20 Jahren neue Möglichkeiten der Verwaltung und des Managements von Schutzgebieten geschaffen (siehe erstes Kapitel und nationale Entwicklungen in den Fallbeispielen), um indigene und lokale Gemeinschaften stärker zu integrieren (vgl. Bauman; Smyth 2007: 3). Durch die Entwicklung von partizipativen Ansätzen und den Abschluss von sogenannten Co-Managementvereinbarungen soll eine positive Synergie zwischen der Durchführung von Naturschutzmaßnahmen und der Wahrung von Menschenrechten geschaffen werden (vgl. Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 23f / Campese 2009: 21)<sup>1</sup>. Diese Entwicklungen haben eine besondere Relevanz, da eine Vielzahl von Schutzgebieten weiterhin in erster Linie von staatlichen Agenturen geführt werden und die im Einflussgebiet des Schutzgebietes stehende lokale Bevölkerung kaum an Entscheidungsprozessen beteiligt wird.

Diese Arbeit wird sich mit unterschiedlichen partizipativen Ansätzen (Co-Managementmodellen) in Australien und Kolumbien auseinandersetzen. Ziel ist es einerseits, die rechtlichen Hintergründe herauszuarbeiten, die zur Etablierung dieser Abkommen geführt haben, um in einem zweiten Schritt Möglichkeiten und Einschränkungen für die Beteiligung betroffener indigener Gruppen am Schutzgebietsmanagement zu identifizieren. Zur Analyse der Fallbeispiele werden nationale und internationale Grundlagen des Schutzgebietsmanagements bzw. in Bezug zu der Berücksichtigung von indigenen Rechten im Naturschutz herausgearbeitet.

---

<sup>1</sup> Der Begriff „co-management“ und seine Etablierung im Naturschutz sind eng mit dem internationalen Menschenrechtsdiskurs verbunden. Auf nationaler Ebene, wie in Australien, werden neben der Bezeichnung „co-managements“ auch andere, wie der Begriff „joint-managment“ verwendet, um noch eine weitere Unterscheidung hinsichtlich des „Beteiligungsgrades“ indigener Gruppen am Management treffen zu können (vgl. Smyth 2001: 1ff / Bauman; Haynes, Lauder 2013: 12). In dieser Arbeit werden zwar Unterschiede zwischen verschiedenen Modellen aufgezeigt, aber der Begriff „co-management“ als ein Überbegriff für die in der Arbeit besprochenen partizipativen Ansätze verwendet.

### Forschungsfrage<sup>2</sup>:

Welche nationalen und internationalen Naturschutz- und Menschenrechtsinstrumente liegen Co-Managementvereinbarungen zu Grunde und insbesondere welche Möglichkeiten und Einschränkungen ergeben sich durch diese „neuen“ partizipativen Mechanismen für indigene Völker, sich am Schutzgebietsmanagement zu beteiligen bzw. die Gebiete selbstbestimmt verwalten und nutzen zu können?

Die Ausarbeitung der rechtlichen Hintergründe von Co-Managementvereinbarungen und ein Vergleich dieser partizipativen Ansätze bietet sich an, da bei wenigen Autoren, die sich mit dem Management von Schutzgebieten auseinandersetzen, die Umsetzung von Menschenrechten im Naturschutz behandelt wird (Neumann 2010: 2). Außerdem sind für das Thema des Co-Managements bei Schutzgebieten überregionale Vergleiche sehr selten im gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskurs wiederzufinden. Auf die Notwendigkeit derartiger Untersuchungen weisen unter anderem Fallstudien, die bereits für mehrere Gebiete Australiens durchgeführt worden sind, hin (Bauman; Smyth 2007: 3). Dies gilt sowohl für den australischen als auch den lateinamerikanischen Kontext. Arbeiten, die sich mit der Überschneidung zwischen Anspruchsgebieten indigener Völker und Schutzgebieten in Lateinamerika beschäftigen zeigen, dass die Analyse von rechtlichen Hintergründen der Co-Managementvereinbarungen, die Dynamiken zwischen den Akteuren und deren Herausforderungen ein kaum bearbeitetes Feld darstellen (vgl. Cisneros; McBeen 2010: 154).

Ein Vergleich zwischen Fallbeispielen aus Kolumbien und Australien wurde ausgewählt, da in beiden Ländern Schutzgebiete existieren, die mittels unterschiedlicher Co-Managementmodelle verwaltet werden. Ein Vergleich der Abkommen und deren Umsetzung bietet zusätzliches Potential für die Generierung neuer Erkenntnisse, da in beiden Ländern unterschiedliche Rahmenbedingungen vorliegen (rechtliche Absicherung der Rechte indigener Völker, Naturschutzvereinbarungen etc.). Außerdem sind in den letzten 20 Jahren in beiden Ländern institutionelle Veränderungen getroffen worden, um indigene Gruppen stärker in die Schutzgebietsverwaltung zu integrieren (z.B. *Política de participación social en la conservación* in Kolumbien, die Anerkennung von *native titles* in Australien, sowie die Überarbeitung von Managementplänen in beiden Ländern). Diese Entwicklungen trugen zum Abschluss von Co-Managementvereinbarungen bei, die nicht nur rechtlich verankert sind, sondern zu dem in vereinzelt Fällen bereits einige Jahre operativ umgesetzt werden. Durch den Vergleich sollen neue Erkenntnisse über die Praxis des

---

<sup>2</sup> Ziel der Forschung soll es sein, im Forschungsprozess eine möglichst große Offenheit zu bewahren, weswegen auf die vorherige Formulierung von Hypothesen verzichtet wird (vgl. Meinefeld 2007: 271ff).



Naturschutzmanagements in verschiedenen Regionen und deren Auswirkungen auf indigene Gruppen gewonnen werden.

Im ersten Teil der Arbeit werden von der IUCN und der CBD angestoßene internationale Entwicklungen in Bezug zur Verwaltung von Schutzgebieten und der Implementierung von Menschenrechten im Naturschutz beleuchtet und die Grundlagen zur Analyse von Co-Managementvereinbarungen herausgearbeitet.

Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit dem Schutzgebietsystem in Australien und den rechtlichen bzw. umweltpolitischen Entwicklungen, die in Australien zum Abschluss von partizipativen Modellen der Zusammenarbeit bei Schutzgebieten geführt haben. Nach Klärung des allgemeinen Rahmens, der sich besonders auf die Entwicklungen im Bundesstaat Victoria konzentriert, wird das Co-Managementabkommen des *Mount Eccles (Budj Bim)* Nationalparks genauer betrachtet.

Das dritte Kapitel steht ganz im Zeichen der Entwicklungen in Kolumbien hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und indigenen Gruppen bei der Verwaltung von Schutzgebieten. Der allgemeine Rahmen beleuchtet verwaltungsrechtliche Reformen im Bereich indigener Rechte und umweltpolitische Neuerungen, die zum Abschluss von Co-Managementabkommen zwischen der nationalen Parkverwaltungsbehörde (*Parques Nacionales Naturales – PNN*) und indigenen Gruppen in Kolumbien geführt haben. Als Fallbeispiel wird der *Nationalpark Utría* herangezogen.

Im abschließenden Teil der Arbeit werden die beiden Fallbeispiele unter Berücksichtigung der Grundlagen aus dem theoretischen Teil miteinander verglichen, die Forschungsfrage beantwortet und ein abschließendes Resümee gezogen.

## Material und Methode

Als erster Schritt für die Durchführung der Arbeit wurde eine Literaturrecherche durchgeführt. Dabei konnten bereits die grundlegenden Aspekte hinter dem Prinzip des Co-Managements, das nicht nur im Naturschutzmanagement Anwendung findet, herausgearbeitet werden (vgl. Borrini-Feyerabend u.a. 2000: 1ff / Carlson; Berkes 2005: 66ff). Die länderspezifische Literatur wurde im Zuge mehrwöchiger Forschungsaufenthalte in Australien und Kolumbien einerseits an Universitäten der beiden Länder (*University of Melbourne, Universidad UPTC Tunja, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana*), aber auch als Folge von informellen und formellen Gesprächen gesammelt. Diese wurden mit den zentralen Beteiligten der jeweiligen Co-Managementvereinbarungen durchgeführt (unter anderem: Repräsentanten der Interessensvertretungen der *Gunditjmara* und *Embera, Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNN, Fundación Natura, Parks Victoria – PV, Department of Environment and Primary Industries – DSE*). Es zeigte sich für beide Länder, dass nur sehr wenige vergleichende Fallstudien im Bereich des Co-Managements durchgeführt wurden (vgl. Bauman; Smyth 2007: 3). Außerdem wurde für beide Feldforschungen ein Forschungshandbuch geführt, um die Gespräche zu dokumentieren.

Den theoretischen Rahmen der Arbeit bilden internationale und nationale Menschenrechts- und Naturschutzinstrumente (z.B. der IUCN, CBD, UNDRIP), die wichtige Vorgaben für das Management von Schutzgebieten und die Berücksichtigung indigener Rechte im Schutzgebietsmanagement liefern.

Zentrale methodische Vorgaben, die zur Analyse der Zusammenarbeit und dem Vergleich der Fallbeispiele verwendet werden, sind u.a. die von *Borrini-Feyerabend u.a. (2004), Borrini-Feyerabend u.a. (2013)* erstellten Arbeiten zu Fragen des *Governance* im Schutzgebietsmanagement bzw. die von *Hill u.a.* im Jahr 2012 veröffentlichte Typologie von Schutzgebieten, um die Beteiligungsmöglichkeiten indigener Völker etwa an Entscheidungsprozessen und -ebenen transparenter zu machen (Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 22ff / Borrini-Feyerabend u.a. 2013: 32ff / Hill u.a. 2012: 6ff). Außerdem werden in Kombination zu diesen Grundlagen und zur weiteren Förderung einer rechtsbasierten Perspektive und einer Methodentriangulierung zentrale Artikel der UNDRIP etwa in Bezug zu Partizipations-, Selbstverwaltungs- und Entwicklungsrechten zu den Fallbeispielen in Beziehung gesetzt.

Für die Untersuchungen wurden die zwei Nationalparks der IUCN-Kategorie II, *der Nationalpark Utría* in Kolumbien und *der Mount Eccles (Budj Bim) Nationalpark* ausgewählt. Die beiden Parks sind zwei der wenigen Beispiele für Co-Managementabkommen in beiden Ländern. Außerdem sind beide Vereinbarungen bereits seit mehreren Jahren abgeschlossen und weisen eine vergleichbare Laufzeit auf. Die Co-Managementabkommen wurden im Jahr 2007 (Mount Eccles NP) bzw. im Jahr 2009 (Utría NP) abgeschlossen. Außerdem ist bei

beiden Fällen eine wichtige Grundvoraussetzung für den Vergleich im Rahmen dieser Arbeit erfüllt, nämlich dass indigenen Gruppen auch rechtliche Ansprüche (z.B. Landrechte in Form von *indigenen resguardos* in Kolumbien) für einen Großteil der Schutzgebietsfläche zugesprochen worden sind. Dadurch kommt es bei der Verwaltung der Gebiete zum Aufeinandertreffen unterschiedlicher rechtlicher Ansprüche und Interessensgruppen, die durch den Abschluss von Co-Managementvereinbarungen in Beziehung treten.

## 1. Internationale Grundlagen für das Schutzgebietsmanagement und die Berücksichtigung indigener Rechte

Die Idee für bestimmte Gebiete den Zugang und die menschliche Nutzung einzuschränken, ist keine neue Erfindung. Bereits viele tausend Jahre verwalten indigene Völker manche Gebiete auf eine Weise, die heute auch als „Schutzgebiete“ bezeichnet werden könnten. Allerdings steht bei diesen Gebieten nicht der „Naturschutz“ auf Basis heute dominanter Modelle im Vordergrund, sondern es handelt sich um Orte von besonderer z.B. spiritueller Bedeutung, für die nach lokalen indigenen Gesetzen beispielsweise Zugangs- und Nutzungsbeschränkungen bestehen. Darunter fallen Orte, an denen Zeremonien abgehalten werden und „heilige Orte“ („sacred sites“) oder auch sogenannte „gefährlichen Orte“ bei denen angenommen wird, dass eine falsche Handlung (z.B. das Jagen von verbotenen Arten) zu negativen Folgen, wie Krankheit und Tod führen kann. Obwohl sich diese epistemologischen und ontologischen Zugänge, die auf einer starken Verbindung von Mensch und Natur beruhen, wesentlich von dominanten westlichen Naturschutzkonzepten unterscheiden, die einen dichotomen und reduktionistischen Umgang pflegen, erfüllen diese Gebiete auch „schutzgebietähnliche“ Funktionen (Bauman; Smyth 2007: 4).

Als Folge der kolonialen Durchdringung vieler dieser Gebiete kam es zum Verlust dieser über Jahrtausende verwalteten Schutzgebiete und zur Einführung eines Naturschutzsystems, das die lokale Bevölkerung von der Verwaltung der Schutzgebiete ausschließt. Auf diese Weise wurde beispielweise im Jahr 1866 in Australien bei Tower Hill das erste Schutzgebiet ausgewiesen, das auf dem aus den USA stammenden und eingangs besprochenen *Yellowstonemodell* beruhte (ebd.: 4f). Zu dem starken Anstieg an Schutzgebieten haben nicht zuletzt Entwicklungen in der internationalen Umweltpolitik beigetragen, die die Ausweisung von Schutzgebieten als wichtige Strategie zum Erhalt von Biodiversität<sup>3</sup> und zur Eindämmung des Klimawandels sehen. Ziel der Konvention für biologische Vielfalt ist es, bis zum Jahr 2020 die Fläche der Schutzgebiete weltweit auf 17% der gesamten Erdoberfläche auszudehnen (CBD COP 10 Decision X/2: target 11). Diese Gründung von neuen Gebieten zum Zwecke des Naturschutzes war allerdings wie in der Einleitung angesprochen, in vielen Fällen auch mit hohen sozialen Kosten verbunden, da

---

<sup>3</sup> Gemäß dem Artikel 2 der CBD wird der Begriff „Biodiversität“ beschrieben als: *„the variability among living organisms from all sources [...] this includes diversity within species, between species and of ecosystems.“* (CBD 1993: Artikel 2)

lokale Bevölkerungsgruppen vertrieben, umgesiedelt und nicht in die Verwaltung der Schutzgebiete einbezogen wurden (vgl. Colchester 2003: 25ff).

Der Anteil an indigenen Völkern, die in Verbindung zu staatlich ausgewiesenen Schutzgebieten stehen ist hoch. Alleine für südamerikanische Schutzgebiete wird davon ausgegangen, dass bis zu 80% von indigenen Völkern bewohnt sind (ebd.: 25). Auf internationaler Ebene stellt die IUCN eine wichtige Organisation dar, die internationale Standards für die Verwaltung von Schutzgebieten setzt. Die IUCN<sup>4</sup> wurde im Jahr 1948 gegründet und befasst sich über die interne Kommission, *World Commission on Protected Areas (WCPA)*, mit Fragen hinsichtlich der Verwaltung und dem Management von Schutzgebieten. Die Kommission veranstaltet auch alle 10 Jahre die sogenannten Weltparkkongresse (IUCN 2010: 5f).

Der erste dieser Kongresse wurde 1962 in Seattle abgehalten. Dort wurden die ersten Diskussionen über die Kategorisierung von Schutzgebieten geführt. Der letzte Kongress dieser Art fand im Jahr 2003 in Durban statt, welcher auch eine Richtungsänderung im Management von Schutzgebieten darstellt. Es wurden die Verbindungen des Naturschutzes zu Entwicklungsfragen und neuen Governancetypen von Schutzgebieten diskutiert, welche es indigenen Gruppen ermöglichen sollen, wesentlich weitreichender als bisher an der Verwaltung von Schutzgebieten teilzuhaben (ebd.: 7).

Eine weitere Folge des Durban Kongress war die Überarbeitung, der im Jahr 1994 herausgegebenen sechs Managementkategorien von Schutzgebieten. Dieses neue Kategoriesystem wurde im Jahr 2008 beim IUCN Weltnaturschutzkongress in Barcelona vorgestellt und wird im folgenden Kapitel näher behandelt. Durch dieses System sollen neue Möglichkeiten für lokale Bevölkerungsgruppen geschaffen werden am Management mitzuwirken (ebd.: 18).

Neben den neuen Managementkategorien und Governancetypen, die auch zur Analyse der Fallbeispiele dienen, geht dieses Kapitel auf neue Entwicklungen hinsichtlich rechtsbasierter Ansätze im Naturschutz ein, die mit der angesprochenen Richtungsänderung im Management von Schutzgebieten in Verbindung stehen. Insbesondere werden Empfehlungen und Richtlinien der IUCN, welche sich auf die Anerkennung indigener Rechte im Schutzgebietsmanagement beziehen und das Arbeitsprogramm für Schutzgebiete der CBD behandelt.

---

<sup>4</sup> Die IUCN hat über 1200 Mitglieder, die für mehr als 160 Staaten arbeiten, dazu zählen staatliche Organisationen in Australien, wie *Parks Victoria (PV)*, aber auch nicht-staatliche Akteure, wie die *Fundación Natura* in Kolumbien (IUCN 2013).

## 1.1. Managementkategorien der IUCN

Auf nationaler Ebene gibt es sehr viele unterschiedliche Bezeichnungen für Schutzgebiete. Alleine in Australien werden bis zu 50 verschiedene Bezeichnungen verwendet. Bereits 1975 wurde innerhalb der WCPA entschieden, aus den zumindest 100 weltweit vorhandenen Bezeichnungen für Schutzgebiete einen umfassenden Standard zu entwickeln. Im Jahr 1978 wurde das erste System, welches zehn unterschiedliche Kategorien umfasste, von der ICUN veröffentlicht. Die Kategorien wurden im Jahr 1994 auf sechs reduziert und Richtlinien herausgegeben, die die Planung und Verwaltung von Schutzgebieten unterstützen sollen. Dieses Categoriesystem wurde zur Erstellung der Schutzgebietsliste der Vereinten Nationen verwendet und von der CBD befürwortet. Die letzte Revision der Kategorien erfolgte im Jahr 2008, bei der die sechs Kategorien beibehalten wurden, aber die Einteilung nun aufgrund von Managementzielen erfolgt und mit verschiedenen Verwaltungsformen verknüpft werden. Ziel aller Versionen der IUCN-Managementkategorien ist es, ein standardisiertes Verständnis für die Planung und die Verwaltung von Schutzgebieten zu schaffen (vgl. IUCN 2010: 17f).

In den allgemeinen Richtlinien wird auch auf die Beziehung zwischen lokalen Bevölkerungsgruppen und der Zuweisung von Managementkategorien eingegangen. Ein wichtiger Punkt sind hier Umsiedlungen. Eine generelle Zurückweisung erfolgt zwar nicht, aber es wird abgelehnt, dass die Kategorisierung als Vorwand für die Umsiedlungen von Menschen verwendet wird (vgl. Dudley 2008: 6).

Schutzgebiete müssen nach den IUCN-Kriterien den Erhalt und Schutz von Natur als oberstes Ziel haben und dementsprechende nicht förderliche Aktivitäten sind zu unterbinden. Die IUCN definiert ein Schutzgebiet darüber hinaus als: *„A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed through legal or other effective means to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values.“* (Dudley 2008: 8)

Unter „dedicated“ sind beispielsweise internationale Verpflichtungen zu verstehen, die den Erhalt und den Schutz der Gebiete unterstützen. Schutzgebiete können entweder amtlich eingetragen sein oder auf Basis traditioneller Methoden und verschiedener Formen verwaltet werden (siehe nächster Abschnitt). Außerdem wird auf die Bedeutung „kultureller Werte“ für das Schutzgebietsmanagement, wie z.B. von „sacred sites“ hingewiesen (ebd.: 8f).

Bei dem von der IUCN vertretenen ökosystemaren Ansatz werden Schutzgebiete nur als ein Teil des gesamten Schutzgebietsystems verstanden, das noch andere Landschaftsteile umfasst, die nicht einem „klassischem“ Schutzgebiet zurechenbar sind, aber für den Naturschutz relevant sein können (z.B. Windschutzgürtel etc.). Als vorrangigen

Zweck sieht die IUCN die langfristige Sicherung der biologischen Vielfalt am Standort (in-situ) vor (Europarc 2010: 14). Allerdings verweist die IUCN in ihren Leitlinien auch auf andere Ziele von Schutzgebieten, wie z.B. auf „*benefit sharing*“ und die Einführung von Bildungsmaßnahmen, welche für die Zusammenarbeit bei partizipativen Ansätzen sehr relevant sein können (ebd.: 16 / Dudley 2008: 28).

Wichtig ist für das Verständnis dieses Categoriesystems zudem, dass es sich bei den Vorgaben der IUCN ausdrücklich nur um Richtlinien handelt und nationale Einteilungen teilweise anderen Vorgaben folgen, die nicht mit jenen der IUCN kompatibel sind (z.B. Natura 2000 Gebiete im europäischen Raum) (ebd. 52). Außerdem sind die Bezeichnungen von Schutzgebieten wie z.B. jene von Nationalparks nicht zwangsläufig an eine Kategorie gebunden. Den Vorgaben der IUCN entsprechend soll eine Kategorie angewandt werden, die am besten den Managementzielen entspricht (Dudley 2008: 11).

Es folgt nun eine kurze Beschreibung dieser Kategorien<sup>5</sup> und wie diese mit partizipativen Formen der Verwaltung in Verbindung stehen.

Kategorie	Bezeichnung
Ia	Strenges Schutzgebiet/Wildnisgebiet
Ib	Wildnisgebiet
II	Nationalpark
III	Naturmonument oder Naturerscheinung
IV	Biotop/Artenschutzgebiet mit Management
V	Geschützte Landschaft/Geschützte Meeresregion
VI	Schutzgebiet mit nachhaltiger Nutzung der Ressourcen

Abbildung 2: Categoriesystem der IUCN nach (Europarc 2010:17ff / Dudley 2008: 14)

### 1a Strenges Schutzgebiet/Wildnisgebiet

„Schutzgebiete der **Kategorie Ia** sind streng geschützte, für Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt [...] ausgewiesener Gebiete [...] in denen zur Sicherung der Naturwerte das Betreten, die Nutzung und Eingriffe durch den Menschen streng kontrolliert und stark eingeschränkt sind.“ (Europarc 2010: 17)

Vorrangiges Ziel dieser Kategorie sind der Schutz und die Sicherung von Ökosystemen und „heimischen“ Arten, aber auch im erweiterten Sinn der Erhalt von

<sup>5</sup> Vollständige Beschreibungen der Kategorien können den *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories* von Dudley, 2008 oder auch der leicht gekürzten und ergänzten deutschen Version von EUROPAC Deutschland, 2010 entnommen werden (Dudley 2008 / Europarc 2010).

kulturellen und geistigen Werten. Darunter werden Gebiete verstanden, die im Wesentlichen nicht durch den Menschen „beeinflusst“ worden sind, und wo keine ständigen Eingriffe benötigt werden, um den Zustand des Schutzgebiets zu erhalten. Daher wird in diese Managementkategorie in der Regel keine ständige menschliche Nutzung der natürlichen Ressourcen bzw. keine dauerhafte Besiedlung der Gebiete zugelassen (ebd.: 17ff / Dudley 2008: 13f).

### **Ib Wildnisgebiet**

*„Schutzgebiete der **Kategorie Ib** sind i.d.R. ausgedehnte ursprüngliche oder (nur) leicht veränderte Gebiete, die ihren natürlichen Charakter bewahrt haben, in denen keine ständigen oder bedeutenden Siedlungen existieren; Schutz und Management dienen dazu, den natürlichen Zustand zu erhalten.“ (Europarc 2010: 19)*

Ähnlich der Kategorie Ia werden von der IUCN mit der Kategorie Ib Wildnisgebiete und Schutzgebiete bezeichnet, die zu einem hohen Maße nicht durch menschliche Tätigkeiten beeinflusst wurden. Die IUCN drückt dies mit einem hohen Grad an „Unversehrtheit“ aus. Ziel ist es, die ökologische Integrität dieser Gebiete zu erhalten. Im Unterschied zur Kategorie Ia wird eine Nutzung der vorhandenen Ressourcen durch lokale und indigene Gruppen nicht mehr ausgeschlossen. Außerdem wird das Schutzgebiet für eine begrenzte Anzahl an Touristen geöffnet (ebd.: 19ff / Dudley 2008: 14f).

### **II Nationalpark**

*„Schutzgebiete der **Kategorie II** sind zur Sicherung großräumiger ökologischer Prozesse ausgewiesene, großflächige natürliche oder naturnahe Gebiete oder Landschaften samt ihrer typischen Arten- und Ökosystemausstattung, [...] [und die] Bildungs-, Erholungs- und Besucherangebote machen.“ (Europarc 2010: 21)*

Vorrangiges Ziel der Managementkategorie ist der Schutz der biologischen Vielfalt, sowie die Förderung von Erholungsmöglichkeiten. Nationalparks sind in ihrer Größe mit Wildnisgebieten zu vergleichen, allerdings ist die Ausrichtung auf Tourismus und die dafür notwendige Infrastruktur wesentlich stärker ausgebaut. Bei dieser Kategorie wird im Gegensatz zu den vorherigen erwähnt, dass die Bedürfnisse von lokalen Bevölkerungsgruppen einschließlich der Ressourcennutzung berücksichtigt werden sollen, insofern die Managementziele nicht nachteilig beeinflusst werden. Außerdem sollen Nationalparks zur Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten, insbesondere von lokalen



Gemeinschaften dienen (ebd.: 21ff / Dudley 2008: 16f). Beide Schutzgebiete, der *Nationalpark Utría* in Kolumbien und der *Mount Eccles National Park* in Australien, die in dieser Arbeit behandelt werden, sind derartige Kategorie II Schutzgebiete.<sup>6</sup>

### III Naturmonument oder Naturerscheinung

„Schutzgebiete der **Kategorie III** sind zum Schutz einer besonderen Naturerscheinung ausgewiesen [...] Es handelt sich dabei i.d.R. um relativ kleine Schutzgebiete, die häufig sehr attraktiv für Besucher sind.“ (Europarc 2010: 23)

Die Gebiete werden ähnlich wie Nationalparks verwaltet. Im Gegensatz zur Kategorie II handelt es sich, wie oben beschrieben, um relativ kleine Schutzgebiete. Diesen können sogenannte Naturerscheinungen (z.B. Höhlen und Dünen) angehören, denen beispielsweise eine besondere biologische, geologische oder spirituelle Bedeutung zugesprochen wird (ebd.: 23ff / Dudley 2008: 17f). Ein Beispiel für diese Kategorie ist der *Organ Pipes National Park* (OPNP) im australischen Bundesstaat Victoria. Er ist das kleinste Schutzgebiet in Victoria, das zwar als Nationalpark bezeichnet wird, aber aufgrund seiner Größe und der definierten Naturschutzziele (vorwiegend Schutz von geologischen Erscheinungen) als ein Kategorie III Gebiet in Übereinstimmung mit den IUCN-Kategorien für Schutzgebiete verwaltet wird (Parks Victoria – PV 1998: 1).

### IV Biotop/Artenschutzgebiet mit Management

„Mit Gebieten der **Kategorie IV** werden Arten oder Lebensräume geschützt [...] Viele Schutzgebiete der Kategorie IV benötigen regelmäßige aktive Eingriffe, um die Anforderungen bestimmter Arten oder Lebensräume sichern zu können“ (Europarc 2010: 25).

Neben dem Schutz und Erhalt steht bei dieser Kategorie auch die Wiederherstellung von Arten und Lebensräumen im Vordergrund. Die Gebietsgröße und die Anforderungen an das Management können je nach Schutzgebiet stark variieren. Diese Art von Schutzgebieten wird als „kulturgeprägte“ Ökosysteme verstanden. Deshalb wird ein Managementansatz vorgeschlagen, der aktiv in die Funktionsabläufe des Ökosystems eingreift (z.B. Entfernung von bestimmten Arten, Legen von gezielten Feuern etc.). Um diese laufenden Eingriffe in Schutzgebieten durchführen zu können, wird die Einbindung lokaler Interessengruppen als

---

<sup>6</sup> Weitere Infos dazu unter:  
<http://www.protectedplanet.net/> (02.06.2013)

zentral angesehen, nicht zuletzt deswegen, weil die laufenden Pflegemaßnahmen mit sehr hohen Kosten verbunden sein können (vgl. ebd.: 25ff / Dudley 2008: 19f).

#### **V Geschützte Landschaft/Geschützte Meeresregion**

*„Ein Schutzgebiet, in dem das Zusammenwirken von Mensch und Natur im Laufe der Zeit eine Landschaft von besonderem Charakter mit herausragenden ökologischen, biologischen, kulturellen und landschaftlichen Werten geformt hat“ (Europarc 2010: 27).*

Im Gegensatz zu Kategorie IV steht als vorrangiges Ziel nicht der Schutz einzelner Arten und Lebensräume, sondern von Landschaften und Meeresregionen, die durch verschiedene Formen der Bewirtschaftung entstanden sind. Die Gebiete sind häufig größer als jene der vorherigen Kategorie, das Management ist noch stärker auf die Aufrechterhaltung und Wiederherstellung lokaler Praktiken ausgerichtet. Außerdem steht diese Art von Schutzgebieten Entwicklungsmaßnahmen (z.B. Infrastruktureinrichtungen) prinzipiell nicht als unvereinbar gegenüber. Diese Kategorie wird als Teil eines Mosaiks aus verschiedenen Schutzgebieten mit deren Managementformen gesehen (ebd.: 27ff / Dudley 2008: 20f).

#### **VI Schutzgebiet mit nachhaltiger Nutzung der Ressourcen**

*„Schutzgebiete der **Kategorie VI** schützen und erhalten Ökosysteme und Lebensräume samt den damit verbundenen kulturellen Werten und traditionellen Systemen des Managements natürlicher Ressourcen. Die Gebiete sind in der Regel großflächig [...] wobei eine in geringem Umfang betriebene naturverträgliche, nichtindustrielle Nutzung der natürlichen Ressourcen als eines der Hauptziele eines VI-Gebietes betrachtet wird.“ (Europarc 2010: 30)*

In Schutzgebieten der letzten Kategorie werden bestimmte Schutz- und Erhaltungsziele von Ökosystemen mit der Nutzung von vorhandenen Ressourcen kombiniert. Weiteres Ziel ist es, für lokale Gemeinschaften ökonomische und soziale Vorteile zu fördern. In der Kategorie V sind eher intensivere Nutzungsformen (z.B. des Tourismus) anzutreffen. Die Kategorie eignet sich laut IUCN besonders für Großschutzgebiete und Naturräume wie Tropenwälder und Wüstengebiete (ebd.: 30ff / Dudley 2008: 22f).

Bei Schutzgebieten muss nicht für das gesamte Gebiet eine der vorher beschriebenen Kategorien gelten. In vielen Schutzgebieten sind in einem Zonierungsplan verschiedene

Nutzungs- und Schutzarten für verschiedene Bereiche festgelegt. Durch diese Einteilung können beispielsweise der Nutzungsdruck reduziert oder Besucher besser gelenkt werden (vgl. ebd.: 49).

Die einzelnen Kategorien geben auch keine Auskunft über die Wirksamkeit der Naturschutzmaßnahmen. Das bedeutet, dass weniger restriktiv geschützte, großflächige Schutzgebiete der Kategorie IV wirksamer im Bezug auf den Umweltschutz sein können als die Kategorien I – IV (Dudley 2008: 39). Dass die verschiedenen Kategorien unterschiedliche Auswirkungen auf lokale Gemeinschaften und deren Entwicklungsmöglichkeiten haben, wurde durch die Gegenüberstellung der Kategorien ersichtlich. Die Einschränkungen zeigen sich besonders hinsichtlich der Möglichkeiten des Zugangs und der Nutzung vorhandener Ressourcen. Schutzgebiete der Kategorie Ia (siehe oben) können beispielsweise nicht besiedelt werden, und es ist keine Nutzung der vorhandenen Ressourcen möglich. Auch bei weniger restriktiven Formen von Schutzgebieten (z.B. VI) sind nicht alle Tätigkeiten laut IUCN kompatibel mit dem Management von Schutzgebieten. Ausdrücklich ist von „nicht-industriellen“ Tätigkeiten die Rede, welche die Möglichkeiten Einkommen zu generieren einschränken (Europarc 2010: 30). Die sich intensivierenden internationalen Entwicklungen hinsichtlich zunehmendem Flächenverbrauch und Bevölkerungswachstum erhöhen deswegen nicht nur den Druck auf die nationale und internationale Umweltschutzpolitik, sondern auch auf die von den Ressourcen der Schutzgebiete abhängige lokale Bevölkerung. Die IUCN verweist deswegen in ihren Richtlinien einerseits auf die Freiwilligkeit von Staaten, die Kategorien zu verwenden und andererseits auf die Notwendigkeit, von demokratischen Prinzipien bzw. der Beachtung von Menschenrechten, um Schutzgebiete zu deklarieren (ebd.: 38ff).

Darüber hinaus gibt die IUCN in den Richtlinien an, dass die Kategorien grundsätzlich keiner hierarchischen Ordnung folgen. Trotzdem spielt der Grad an Natürlichkeit/Naturnähe zumindest implizit eine wichtige Rolle. Je weniger menschlicher Einfluss, desto „naturnaher“ ein Gebiet (ebd.: 32). Also auch diesem Klassifizierungssystem liegt ein Umweltschutzkonzept zu Grunde, dass auf einem dichotomen Gegensatz zwischen Mensch und Natur beruht. Durch diesen epistemologischen Zugang werden nicht-eurozentrische Konzepte von indigenen Völkern, die Mensch und Natur nicht voneinander trennen, sondern einen holistischen Ansatz verfolgen, marginalisiert (vgl. Parker 2008: 115). Zwar werden die Kategorien nach und nach mit einer „kulturellen“ Komponente erweitert, welche allerdings nur eingeschränkte bzw. selektive Formen der Interaktion (z.B. „traditionelle“ Lebensweisen, nicht-industrielle Tätigkeiten) zwischen Mensch und Natur zulässt.

Viele nationale und regionale Bestimmungen unterscheiden sich von den Vorgaben der IUCN für Schutzgebiete, aber es gibt Bestrebungen, wie z.B. in der australischen Naturschutzstrategie, die IUCN Richtlinien in Zukunft verstärkt anzuwenden. „*Develop*

*Australian Interpretative Guidelines on the new IUCN Guidelines for Applying Protected Area Management Categories and apply these for consistent national classification and reporting purposes.” (ASNRS 2009 – 2030 2010: 21)*

Grundsätzlich können in allen Kategorien die Verwaltungsformen und Eigentumsverhältnisse variieren. Allerdings ist bei Großökosystemen, die z.B. einer Kategorie II (Nationalpark) zugeordnet sind, die Wahrscheinlichkeit größer, dass Eigentum und Verwaltung in Händen von staatlichen Agenturen liegen. Umgekehrt ist es wahrscheinlicher, von lokalen Gemeinschaften geführte Schutzgebiete in den Kategorien V bzw. VI wiederzufinden. Es gibt jedoch eine Vielzahl an Ausnahmen (Dudley 2008: 37). Die IUCN empfiehlt die Formen der Verwaltung von Schutzgebieten so zu wählen, dass verschiedene Interessensgruppen die Möglichkeit besitzen, sich „ausreichend“ am Management der Schutzgebiete zu beteiligen (vgl. Europarc 2010: 38f).

## **1.2. Governance von Schutzgebieten**

Im Jahr 1992 beim IUCN Weltparkkongress in Caracas wurde das Thema hinsichtlich der Verwaltung von Schutzgebieten bereits diskutiert und anerkannt, dass verschiedene Formen der Verwaltung (Governance) einen wichtigen Beitrag zum Natur- und Ressourcenschutz bewirken können. Trotzdem wird das Management von Schutzgebieten – auch wenn das unter Schutz stellen von Gebieten eine Jahrtausende alte Praxis von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen darstellt – nach wie vor zumeist mit einer staatlichen Verwaltung assoziiert (Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 18f).

Auf internationaler Ebene war daher der IUCN Weltkongress im Jahr 2003 in Durban der nächste Meilenstein hinsichtlich der Anerkennung von einer größeren Bandbreite an Formen der Verwaltung, da sowohl eine Kategorisierung vorgenommen und zusätzlich Empfehlungen veröffentlicht wurden, die diese unterstützen sollen. Ausgehend von diesem Kongress entwickelte sich eine viergliedrige Einteilung von Schutzgebieten nach ihrer Verwaltung, die auch in den gegenwärtigen Empfehlungen und Richtlinien der IUCN für das Management von Schutzgebieten Einzug fand (vgl. ebd. 21).

Es wird in der Folge unterschieden zwischen:

- staatlicher Verwaltung
- privater Verwaltung
- geteilter Verwaltung oder Co-Management
- Verwaltung durch lokale Gruppen und indigene Völker (vgl. Europarc 2010: 35)

Diese unterschiedlichen Verwaltungstypen unterscheiden sich jeweils darin, in welcher Weise Entscheidungen, Verantwortung und Rechenschaftspflicht organisiert werden. Durch die Neueinführung dieser breiteren Palette an offiziellen Verwaltungsformen soll auf bestehende und zukünftige Herausforderungen besser reagiert werden können. Die Entwicklungen lassen sich auch mit vergleichbaren Trends in anderen Sektoren vergleichen, die zur Dezentralisierung vormals vorwiegend staatlicher Dienstleistungen geführt haben und Entscheidungen und Verantwortungen vollständig oder in Form von „private-public partnerships“ ausgelagert werden (vgl. Borrini-Feyerabend 2003: 92ff).

Die IUCN sieht durch diesen „pluralistischen Verwaltungsansatz“ eine Reihe potentieller Vorteile, wie die Steigerung der Effektivität der Verwaltung, langfristige Nachhaltigkeitseffekte, Stärkung der Rechte indigener Völker und die Vermeidung von Konflikten durch die Verwendung von kooperativen Mechanismen (ebd.: 92ff / Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 21ff). *„This understanding of governance types is relevant to the pursuit of equity in conservation.“* (Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 21) Ein nicht unwesentlicher Punkt ist auch, dass durch die Einführung dieser neuen offiziellen Verwaltungskategorien das Schutzgebietssystem der IUCN entscheidend erweiterbar wurde. Durch diesen weiteren Schritt sollen, um eine langfristige Sicherung der vorhandenen Ressourcen zu gewährleisten, bestehende Lücken zwischen Ökosystemen und Arten geschlossen und Korridore geschaffen werden (Borrini-Feyerabend 2003: 92ff).

Im vorigen Kapitel wurde bereits besprochen, dass die IUCN-Managementkategorien als „neutral“ hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse und der Managementbefugnis gelten, d.h. ein Schutzgebiet der Kategorie II (mehrheitlich, aber nicht zwingend als Nationalpark bezeichnet) kann sowohl im staatlichen als auch im privaten Besitz sein und ebenso von verschiedenen Akteuren verwaltet werden. *„Sowohl die IUCN als auch die CBD erkennen die Rechtmäßigkeit mehrerer Verwaltungsformen an.“* (Europarc 2010: 35) Beispielsweise kann ein Nationalpark in staatlichem Eigentum stehend – wenn eine dementsprechende Übereinkunft besteht – von lokalen Gruppen eigenständig oder in Kooperation mit staatlichen Agenturen verwaltet werden (ebd.: 38).

Die IUCN geht in ihren Richtlinien auf die Qualität der Verwaltung von Schutzgebieten ein und bezieht sich in Anlehnung an andere internationale Übereinkommen, wie der CDB und der UNDRIP auf „Good Governanceprinzipien“ („verantwortungsvolle Verwaltung“)<sup>7</sup>. Auf Basis dieser Prinzipien wurden die folgenden allgemeinen Grundsätze für die Verwaltung von Schutzgebieten erarbeitet: Legitimität und Mitsprache, Subsidiarität, Ausgewogenheit, „Do no harm“, Ausrichtung, Leistung, Rechenschaftspflicht, Transparenz, Menschenrechte.

---

<sup>7</sup> Der Grundsatz dieser Kriterien und deren Bedeutungszuschreibungen sind laufenden Diskussionen ausgesetzt. Insbesondere wird die universelle Gültigkeit dieser in Frage gestellt und darauf hingewiesen, dass diese für jede Anwendung „verortet“ werden müssen, d.h. auf die lokalen, historischen, sozialen, politischen, wirtschaftlichen (und weitere) Bedingungen hin überprüft und angepasst werden müssen (vgl. Borrini-Feyerabend 2003: 99).

Unter Subsidiarität versteht die IUCN in ihren Richtlinien beispielsweise die Zuweisung der Managementverantwortung an jene Gruppe oder Institution, welche der Nutzung von Ressourcen am nächsten steht. Der Grundsatz der Ausgewogenheit steht für eine gerechte Aufteilung von Kosten und Nutzen, die mit der Errichtung und der Verwaltung von Schutzgebieten entstehen. Unter Ausrichtung wird die Festlegung einer langfristigen Vision für das Schutzgebiet verstanden, während mit dem Bezug auf Menschenrechte auch auf international anerkannte indigene Rechte verwiesen wird, die in weiteren Empfehlungen, Richtlinien und Beschlüssen der IUCN aufgenommen wurden (vgl. Europarc 2010: 38f / Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 18).

Diese werden im Anschluss an die Diskussion der einzelnen Verwaltungstypen genauer im nächsten Abschnitt herausgearbeitet. Borrini-Feyerabend weist in ihren Arbeiten darauf hin, dass die Beachtung von Menschenrechten als jenes essentielle Element von „good governance“ Ansätzen zu verstehen ist und unterstreicht aus diesem Grund auch die Wichtigkeit „rechtsbasierter Ansätze“ („rights-based approach“ – RBA) im Naturschutz zu verfolgen. *„A ‚rights based approach‘ is thus considered by many as the most equitable path to conservation.“ (Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 18)*

Im Anschluss werden nun die angesprochenen Verwaltungstypen beschrieben, deren Unterschiede sichtbar gemacht und Beispiele aus den beiden zur Diskussion stehenden Ländern gegeben.

### **1.2.1 Staatliche Verwaltung von Schutzgebieten**

Damit wird jener Verwaltungstyp bezeichnet, der meistens zuerst mit dem Management von Schutzgebieten in Verbindung gebracht wird. Die Berechtigung und Rechenschaftspflicht für die Verwaltung liegen in Händen eines Ministeriums oder einer Parkverwaltungsagentur, die direkt einer staatlichen Stelle unterstellt ist. Meistens ist diese Stelle auch der rechtliche Eigentümer über das Land der Schutzgebiete und deren Ressourcen. In manchen Fällen behalten die staatlichen Agenturen zwar das volle Eigentumsrecht über das Schutzgebiet und deren Ressourcen, geben aber einzelne Managementaufgaben an andere Akteure wie NGO's, „Freundesgruppen der Schutzgebiete“ oder andere private Akteure ab. Die staatlichen Stellen können die rechtliche Verpflichtung haben, andere Beteiligte vor Ausweisung des Schutzgebiets zu konsultieren und in die Managemententscheidungen einzubeziehen (vgl. ebd.: 22).

Für diesen Verwaltungstyp lassen sich in den meisten Ländern sehr zahlreiche Beispiele finden. In Australien, im Bundesstaat Victoria waren im Jahr 2008 über 95% (Gesamtaustralien ca. 66%) der Schutzgebiete unter staatlicher Verwaltung, für welche die

Parkverwaltungsagentur *Parks Victoria (PV)* bzw. die übergeordnete staatliche Umweltbehörde *Department of Sustainability and Environment (DSE)* zuständig sind (ASNRS 2009 – 2030 2010: 24).

Aufgrund dieser sehr großen Anzahl und Flächen an Schutzgebieten ist eine Dezentralisierung verschiedenster Managementaufgaben auch für formell staatlich geführte Schutzgebiete eine gängige Naturschutzpraxis. Beispiele in diesem Bereich sind dafür die zahlreichen „Freundesgruppen“, die sich aus großteils Freiwilligen zusammensetzen und viele Aufgaben zum Erhalt der Gebiete erfüllen, welche die offiziellen Parkverwaltungsagenturen mit den vorhandenen Ressourcen nicht durchführen könnten. Dies belegen zahlreiche Beispiele in Victoria, Australien, etwa für den *Organ Pipes National Park (OPNP)* bzw. den *Lower Glenelg National Park (LGNP)*. Studien über den OPNP zeigen, dass es zu einem wichtigen Austausch zwischen dem lokalen Wissen der lokalen „Freundesgruppen“ und jenem der Parkverwaltungsagenturen kommt. *Reid, Williams und Paine* gehen in ihren Studien einen Schritt weiter und sprechen von der Generierung eines neuen hybriden Wissens: „*producing a kind of hybrid between local and scientific knowledge.*“ (*Reid; Williams; Paine 2011: 1*) Für ein anderes staatliches Schutzgebiet in Victoria, dem *Lower Glenelg Nationalpark – LGNP* besteht eine Zusammenarbeit mit Freiwilligengruppen bzw. den *Gunditjmara*, welche seit dem Jahr 2007 (diese Region einschließend) über Nutzungs- und Zugangsrechte in Form des australischen *native title* verfügen. Derzeit wird, auch wenn keine formale Zusammenarbeit über dieses Schutzgebiet besteht, ein neuer regionaler Managementplan für all jene Schutzgebiete erstellt (inklusive dem LGNP), welche innerhalb des rechtlich anerkannten Anspruchsgebiets der *Gunditjmara* liegen (PV; GMTOAC; BBC; DEPI 2013: 1ff).

## 1.2.2 Private Verwaltung von Schutzgebieten

In Gegensatz zum vorigen Verwaltungstyp liegt die Berechtigung für das Management dieser Gebiete und deren Ressourcen in Händen von privaten Akteuren wie NGO's, Betrieben oder Kooperativen. Die Akteure legen selbstständig oder in Absprache mit den Regierungen Naturschutzziele und deren Regime fest. Oft ist die legale Rechenschaftspflicht dieser Gebiete gegenüber anderen Beteiligten (wie indigenen Gruppen) sehr begrenzt. Neben eigentlichen Naturschutzzielen spielen in diesen Gebieten auch ökonomische Anreize eine wichtige Rolle, die durch Einnahmen aus ökotouristischen Angeboten oder durch steuerliche Vorteile geschaffen werden (Europarc 2010: 36).

Zu privat verwalteten Schutzgebieten zählt beispielsweise die kolumbianische Vereinigung *Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RESNATUR)*.

Darunter ist eine Gruppierung von Privatgrundbesitzern zu verstehen, welche in den Gebieten Naturschutzziele verfolgen (im Zentrum steht der Biodiversitätserhalt und nachhaltige Produktionsweisen). Die rechtliche Grundlage für die Schutzgebiete wird durch das Gesetz *Ley 99 de 1993* geschaffen, welches auch den Rahmen für die kolumbianische Umweltpolitik festlegt. Die Registrierung und die Verwaltung dieser Schutzgebiete haben durch die Beteiligung von NGO's aus dem Umweltschutzbereich zu erfolgen (Peñuela u.a. 2011: 5ff).

Im kolumbianischen Chocó, angrenzend an den *Nationalpark Utría*, befindet sich einer dieser privat geführten Schutzgebiete, die im Jahr 1991 gegründete Station *septiembre*. Sie wird von der kolumbianischen Stiftung *Natura* betrieben und widmet sich dem Schutz von Meeresschildkröten<sup>8</sup>.

### 1.2.3. Co-Management von Schutzgebieten

Auf dem fünften Weltparkkongress der IUCN in Durban im Jahr 2003 wurde im Rahmen der *Empfehlung 5.25* der Begriff „Co-Management“ von Schutzgebieten definiert als: *„where management authority, responsibility and accountability are shared among two or more stakeholders, including government bodies and agencies at various levels, indigenous and local communities, non-governmental organizations and private operators“* (IUCN 2003: 200).

Aus dieser Definition der IUCN werden schon einige Details ersichtlich, die diesen Verwaltungstyp von dem vorher genannten unterscheiden. In diesem Fall steht im Vorhinein nicht ein einziger Akteur im Zentrum des Managements. Es handelt sich um eine vereinbarte Zusammenarbeit im Rahmen dieser Managementaufgaben und Verantwortungen, die auf mehrere Akteure aufgeteilt werden. Grundsätzlich kann diese Zusammenarbeit viele verschiedene Formen annehmen, welche durch nationale gesetzliche Regelungen bzw. politische Entscheidungen getragen werden. Die Beteiligung der verschiedenen Interessensgruppen kann von einer Konsultierung bei Entscheidungen bis hin zu einer gemeinschaftlichen Verwaltung der Schutzgebiete reichen, bei der Entscheidungen und Aufgaben auf strategischer und operativer Ebene einvernehmlich definiert und durchgeführt werden (vgl. Europarc 2010: 35). Das Spektrum ist also sehr breit, hinsichtlich der „Qualität“ der Beteiligung von indigenen Gruppen bei der Zusammenarbeit mit staatlichen Parkverwaltungsagenturen (und anderen Akteuren, wie NGO's und wissenschaftlichen Organisationen) im Rahmen sogenannter Co-Managementvereinbarungen. Die Vereinbarung kann üblicherweise als ein ausgehandeltes „Paket“ verstanden werden, zu

---

<sup>8</sup> homepage Stiftung Natura:  
<http://www.natura.org.co/general/estacion-septiembre.html> [Zugriff am 22.07.2013]



dem etwa die Überarbeitung der Managementpläne, Kompensationen und sonstige Anreize gehören können. Am Ende dieses Prozesses steht in den meisten Fällen die Einsetzung einer formellen Organisationsstruktur (z.B. durch Einsetzen eines Verwaltungsrats), welche Repräsentanten der verschiedenen Interessensgruppen beinhaltet (Borrini-Feyerabend 2004: 32).

Ein wichtiger – wenn auch nicht in allen Fällen notwendiger Ausgangspunkt – für diese Verhandlungen und damit indigene Gruppen als entscheidende Interessensgruppen von staatlichen Verwaltungsorganisationen wahrgenommen werden, ist ein rechtlich anerkannter Anspruch (z.B. in Form kollektiver Land- und Ressourcenrechte) für das Gebiet des Schutzgebiets oder Teile von diesem (ebd.: 35). Auf diese Weise soll auch nach Vorstellungen der IUCN, durch Co-Managementvereinbarungen ein wichtiger Beitrag geleistet werden, indigene Rechte zu sichern, während gleichzeitig positive Effekte für den Umweltschutz entstehen. Für indigene Völker sollen diese Vereinbarungen die Möglichkeit bieten, Zugang zu Gebieten und ihrer Verwaltung zu sichern, mit denen diese bereits über tausende Jahre in Verbindung stehen, aber in vielen Fällen ganz oder teilweise ausgeschlossen werden (vgl. ebd.: 11f). Das Konzept des Co-Managements wird daher als eine der Möglichkeiten im Naturschutz gesehen, RBA's im Naturschutz umzusetzen, bei denen die Berücksichtigung von Menschenrechten einen zentralen Stellenwert einnimmt (Campese 2009: 21).<sup>9</sup>

Aber wie bereits am Anfang der Arbeit beschrieben wurde, ist unter Co-Management nur ein Überbegriff zu verstehen, der verschiedene Formen partizipativer Ansätze zusammenfasst. Da die Verträge zwischen staatlichen Organisationen und indigenen Gruppen in der Regel individuell ausgehandelt werden, ist deren Bandbreite z.B. hinsichtlich der Beteiligung indigener Gruppen an Managementaufgaben sehr groß. Aus diesem Grund können zwischen nominell gleichen oder ähnlichen Vereinbarungen sehr große Unterschiede bestehen, inwieweit z.B. bestimmte Rechte, wie das Selbstbestimmungsrecht in der Naturschutzpraxis realisiert werden können. Daher wird in der Folge versucht, eine Unterscheidung zwischen verschiedenen partizipativen Ansätzen zu treffen, welche auch zur Besprechung der Fallbeispiele dienen soll.

---

<sup>9</sup> weitere Details zu RBA's und im Naturschutz sind im Folgekapitel zu finden.

## Grundlagen zur Einteilung und Analyse partizipativer Ansätze im Naturschutz

In einem ersten Ansatz ist es möglich, zwischen sogenannten „exklusiven“ bzw. „inkluisiven“ Ansätzen zu unterscheiden. Unter „exklusiv“ wäre im Falle des Schutzgebietsmanagements ein Ansatz zu verstehen, der historisch betrachtet die gängige Praxis bei der Verwaltung von Schutzgebieten dargestellt hat, nämlich Interessensgruppen, wie indigene Völker durch Umsiedlungen oder gewaltsame Vertreibung von Schutzgebieten auszuschließen. Aber für die Analyse von Co-Managementvereinbarungen und den Beziehungen zwischen den Akteuren ist diese dualistische Betrachtung nur wenig aussagekräftig (vgl. ebd.: 29f). Eine weitere Möglichkeit, die Beteiligungsformen bei Umweltprojekten zu unterscheiden, bietet das von *Arnstein* ausgearbeitete Stufenmodell. Darunter ist eine lineare und oft zitierte Darstellung zu verstehen, die von Stufen der Nichtbeteiligung über eine Konsultierung bis hin zu Formen der Kontrolle durch die Interessensgruppe ausgeht (vgl. Arnstein 1969: 217).

Eine ähnliche Darstellung, wie jenen von Arnstein, aber für die Verwaltung von Schutzgebieten angepasst, findet sich auch in den Leitlinien der IUCN, welche in *Abbildung 3* dargestellt ist. Unter Zuhilfenahme dieser Darstellung können unterschiedliche Kooperations- bzw. „Governancemodelle“ bei der Verwaltung von Schutzgebieten unterschieden werden.

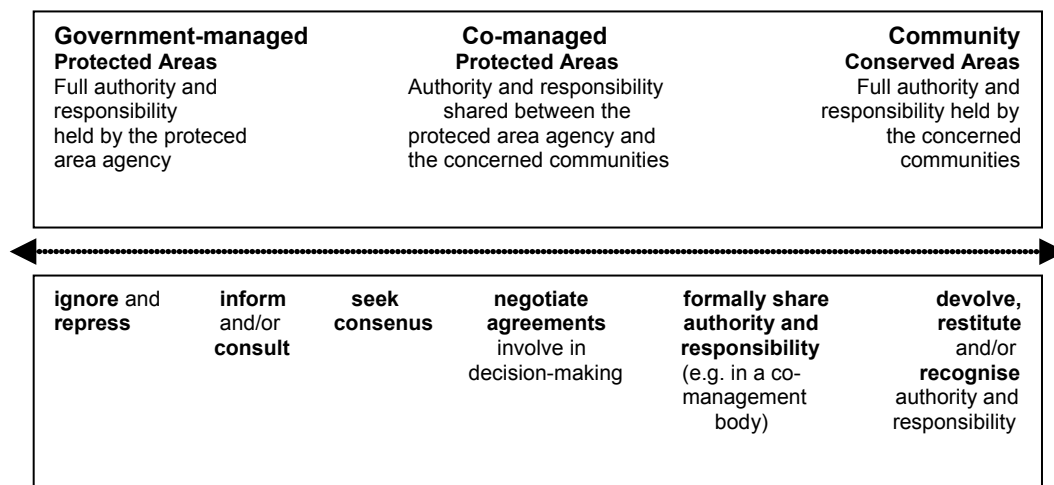


Abbildung 3: „Governancekontinuum“ bei Schutzgebieten nach (Borrini-Feyerabend u.a.: 2004: 30)

In *Abbildung 3* unterscheiden die Autoren, wie in verschiedenen Situationen Befugnisse, Entscheidungen und Verantwortungen zwischen den Akteuren aufgeteilt bzw. gesteuert werden. Weiters wird auf Basis eines linearen Modells unterteilt, wie staatliche Verwaltungsagenturen mit indigenen Gruppen bei der Verwaltung von Schutzgebieten – in politischer, wirtschaftlicher, sozialer und rechtlicher Sicht – in Beziehung stehen. Das Spektrum reicht in dieser Ansicht von *ignorieren/unterdrücken* von Interessen (im Prinzip der „exklusive Ansatz) bis hin zu *übertragen/rückerstatten* von Managementbefugnissen für

Schutzgebiete. Partizipative Formen der Verwaltung (Co-Management) liegen nach dieser Darstellung in der Mitte der Skala. Diese können aber auch verschiedene Stufen hinsichtlich des Grades der Zusammenarbeit bzw. Beteiligung von Akteuren annehmen. Die Bandbreite reicht von einer Beratung der Interessensgruppen über die Verwaltung des Schutzgebiets, bis hin zu ihrer gleichberechtigten Einbindung (ebd.: 30f).

Ein weiteres Modell um partizipative Ansätze im Umweltschutz zu unterscheiden, wurde im Jahr 2012 von *Hill u.a.* veröffentlicht. Die Autoren unterscheiden in dieser Arbeit zwischen vier verschiedenen Verwaltungstypen, welche die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Organisationen und indigenen Gruppen beschreiben. Die Einteilung wurde auf Basis einer Auswertung von 21 Fallstudien getroffen und soll zukünftige Analysen unterstützen. Die Einteilungsachsen, die in diesem Ansatz vorgenommen werden, sind der Beteiligungsgrad, die Verteilung der Managementbefugnisse und interkulturelle Beziehungen. Ein wichtiger Punkt ist auch die Berücksichtigung von lokalem Wissen (Hill u.a. 2012: 5ff).

Unter *IG (Indigenous-governed collaborations)* Ansätzen sind gemäß dieser Einteilung Initiativen zu verstehen, die von indigenen Gruppen selbst getragen werden und eigene politische Programme unterstützen. Diese ermöglichen die Integration für von indigenen Gruppen getragenen Programmen des Naturschutzes, die auf holistischen Ansätzen der Landschaftspflege beruhen und fördern dadurch auch ihre Selbstbestimmung (ebd.: 5ff).

Ähnliches gilt für den nächsten Typ *ICoG (Indigenous-driven co-governance)*. Darunter können Programme und Projekte verstanden werden, die beispielsweise als Antwort auf staatliche Initiativen entstanden sind und die Interessen der indigenen Gruppen bzw. deren eigenständige Verwaltung unterstützen (vgl. Anmerkungen zum IPA-Programm später im Text). Auch hier sehen die Autoren ein hohes Potential, lokales Wissen in die Managementprozesse einzubringen und Synergien zu dem in Parkverwaltungsagenturen produziertem Wissen herzustellen (ebd.: 5ff).

*ACoG (Agency-driven co-governance)* Ansätze sind nach der Einteilung der Autoren üblicherweise mit formellen Prozessen der Anerkennung indigener Rechte in Verbindung zu bringen. Bei diesen Formen der Zusammenarbeit sitzen Vertreter der indigenen Gruppen zwar in einem Verwaltungsgremium, welches aber auch die Interessen anderer Beteiligter wie z.B. div. Umweltgruppen oder Tourismusagenturen einfließen lässt (ebd.: 6).

Beim letzten Typ als *AG (Agency governance)* bezeichnet, wird die indigene Gruppe nur als eine Interessensgruppe neben vielen anderen gesehen. Es wird nicht speziell auf einen geforderten politischen oder rechtlichen Status Rücksicht genommen bzw. dieser ist auch nicht anerkannt. Die Autoren weisen für beide Typen ACoG und AG darauf hin, dass in beiden Fällen üblicherweise managementrelevantes Wissen getrennt zwischen

Interessensgruppen aufgearbeitet und das lokale Wissen indigener Gruppen oft nicht als kompatibel mit den Umweltstrategien der staatlichen Agenturen angesehen wird. *„The emphasis is on agreements about IEK utilization, rather than customary law maintenance and enhancement. The collection of IEK often does not feed into the agency environmental management strategies.”* (ebd.: 11)

Die oben angeführten Unterscheidungsmöglichkeiten stellen starke Vereinfachungen dar, um partizipative Verwaltungsformen von Schutzgebieten zu beschreiben (vgl. Arndt 1969: 217). Unterstützend können noch eine Reihe weiterer Aspekte – auf die die oben beschriebenen Autoren auch teilweise hinweisen – identifiziert werden. Einige dieser werden nun anschließend herangezogen, um die Prozesse und gesellschaftliche Einbettung von partizipativen Ansätzen detaillierter beleuchten zu können.

Zum einen handelt es sich im Naturschutz bei partizipativen Mechanismen üblicherweise nicht um Prozesse, die durch einen eindimensionalen linearen Ansatz ausreichend beschrieben werden können. Beispielsweise ist es denkbar, dass Interessensgruppen in einem Aspekt der Verwaltung, wie der touristischen Vermarktung des Schutzgebiets mitwirken, aber gleichzeitig in einem anderen Aspekt, wie bei der Aushandlung des „naturschutzfachlich“ relevanten Wissens eine sehr geringe Rolle spielen. Darüber hinaus sind die ablaufenden Prozesse dynamisch und weisen sehr viel mehr unterschiedliche Formen auf, als die verschiedenen Stufenmodelle berücksichtigen (ebd.: 217). *„Co-Management is more of a flexible process than a stable and definitive end point.”* (Borrini-Feyerabend 2004: 39). Aufgrund dieser Komplexität der Prozesse gehört die ständige Anpassung der Zusammenarbeit auch zu deren charakteristischen Grundeigenschaften. Arbeiten, die sich mit partizipativen Projekten auseinandersetzen, streichen deswegen insbesondere die Bedeutung von Lernprozessen für Zusammenarbeiten im Naturschutz heraus (Schusler; Decker; Pfeffer 2003: 324): *„need for social learning as an ongoing process in which participants can assess the quality of information shared and reconcile misunderstandings, as well as adapt management goals and collaborative initiatives as they gather new information and learn from experience.”* (ebd.: 322)

Ein wichtiges Unterscheidungskriterium ist daher, wie lange die jeweiligen Vereinbarungen operativ umgesetzt sind, da diese eher als langzeitliche Naturschutzprojekte betrachtet werden müssen (Colchester 2003: 95).

Zu dem ist ein weiterer Blick auf die Akteure von Co-Managementvereinbarungen notwendig. Diese stellen kein monolithisches System dar, sondern können nach *Carlson und Berkes* als in sich heterogene Blöcke verstanden werden, welche untereinander Überschneidungen aufweisen. Nach diesen Autoren haben Staaten und seine Organisation viele Gesichter, die sich hinsichtlich Struktur und Funktionen unterscheiden (vgl. Carlson; Berkes 2005: 65). In Anlehnung an *Gramsci* und *Poulantzas* beschreibt *Candeias* den Staat

auch als vielfältig, dynamisch, in sich widersprüchlich und als Ergebnis (materieller Verdichtung) gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse (Candeias 2007: 21f). Umgelegt auf staatliche Organisationen im Umweltbereich bedeutet dies beispielsweise, deren Stellung im staatlichen System und zu gesellschaftlichen Akteuren im Blick zu behalten. Verschiedene Ausformungen von Staatlichkeit betrachtend kann die Anwendung von Co-Managementkonzepten ferner als eine Dezentralisierung bzw. wirtschaftliche Liberalisierung staatlicher Funktionen und Aufgabenbereiche verstanden werden (Harrington; Curtis; Black: 2008: 200 / Castro; Nielson 2001: 231). Wird das Konzept sehr breit für die Verwendung von Partnerschaften auch außerhalb des Schutzgebietsmanagements verwendet, kann es daher eine sehr große Bandbreite an Themenbereichen und Formen der Zusammenarbeit umfassen, da sehr viele Systeme (z.B. staatliche Entwicklungsprogramme) Ressourcen auf andere Akteure (z.B. NGO's) verteilen.

Neben den staatlichen Akteuren können auch Gemeinschaften nicht als homogene Einheiten verstanden werden. *Carlson und Berkes* beschreiben diese als dynamische, multidimensionale und auf mehreren Ebenen agierende sozio-politische Einheiten (Carlson; Berkes 2005: 67). Zusätzlich können diese eine große Vielfalt an Normen und Werten aufweisen, welche in die repräsentativen Verwaltungsformen aufgenommen werden müssen, um die unterschiedlichen Interessen entsprechend vertreten zu können (Harrington; Curtis; Black 2008: 202ff).

Aufgrund der großen Vielfalt innerhalb der Akteure und um deren politikökonomische Verschränkungen auf mehreren Ebenen (beispielsweise innerhalb der Umweltpolitik) besser darzustellen, können die verschiedenen Konstellationen von Co-Management in Erweiterung zu den am Beginn vorgestellten eher linear aufgebauten Modellen, als Systeme von *Governance* beschrieben werden, die ähnlich einem Netzwerk zusammenhängen. Diese Netzwerkbeziehungen verringern nach *Carlson und Berkes* vorhandene asymmetrische Machtbeziehungen in erster Linie nicht. Diese entstehen unter anderem als Folge der Kontrolle von Wissen bzw. der Verteilungen von Ressourcen durch einen Akteur und sind mitentscheidend dafür, wie sich das System der Zusammenarbeit in der Praxis ausgestaltet (Berkes; Carlson 2005: 72 / Harrington; Curtis; Black 2008: 200).

Aus diesem Grund ist es entscheidend, um derartige Formen der Zusammenarbeit charakterisieren zu können, die politischen, legalen und sozioökonomischen Grundstrukturen nicht aus dem Blick zu verlieren. Schließlich sind indigene Völker marginalisierte, diskriminierte und bedrohte Bevölkerungsgruppen, wodurch die Verhandlungsposition gegenüber anderen Akteuren erheblich geschwächt wird (vgl. Kingsley u.a. 2009: 34ff / PNUD 2012: 21ff). „*Although they may possess substantial legal, economic, political, and moral grounds for pursuing their case, such groups generally hold a very weak position in terms of their capacity to carry out negotiations.*“ (Castro; Nielson 2001: 234) Zu den

limitierenden Faktoren gehören beispielsweise fehlende Ressourcen und Hintergrundwissen, um organisatorische Strukturen aufbauen zu können, die es ermöglichen würden, mit staatlichen Organisationen entsprechend in Kontakt treten zu können. Darüber hinaus sind viel „grundlegendere“ sozio-ökonomische Benachteiligungen indigener Gruppen (z.B. fehlende Basisversorgung in Sachen Gesundheit, Infrastruktur und Sicherheit) sehr wesentliche Determinanten für die Durchführung partizipativer Ansätze im Naturschutz. Derzeit wird beispielsweise in Australien von einer durchschnittlich 12 Jahre niedrigeren Lebenserwartung der indigenen Bevölkerung gegenüber der restlichen australischen Bevölkerung ausgegangen (Hill u.a. 2012: 2). *„Projects that seek to engage Indigenous peoples in environmental management always encounter politics of Indigenous rights and the context of Indigenous socioeconomic disadvantage as key determinants of success.“* (ebd.: 2) Die Beteiligung indigener Gruppen an Umwelt- bzw. Landmanagementprojekten wird als eine wichtige Maßnahme erachtet, Lebensbedingungen etwa in Sachen Gesundheit zu verbessern (Kingsley u.a. 2009: 42).

Wie in dem letzten Zitat von Hill u.a. angesprochen, ist ein anderer wichtiger „Basisfaktor“ die Durchsetzung von indigenen Rechten auf nationaler Ebene, wie beispielsweise Landrechte, welche in internationalen Konventionen (z.B. ILO 169 Übereinkommen No. 169, in der Folge ILO 169) oder in der UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker (UNDRIP) anerkannt bzw. gefordert werden. Insbesondere können indigene Rechtsinstrumente im nationalen und internationalen Kontext, sowohl den Anstoß für den Abschluss von Co-Managementarrangements liefern, als auch eine wichtige Richtgröße in der Operationalisierungsphase darstellen. *„Ideally, the recognition of these rights and interests, including the right to selfdetermination, would provide the entrance point to such negotiation, as well as the basis of the planning processes that often accompany or immediately follow negotiations.“* (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 67) Co-Managementvereinbarungen sollen demnach nach Vorstellungen der IUCN zu der Wahrung von indigenen Rechten im Naturschutz beitragen (Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 23f). Wie bereits angesprochen, ist für derartige Formen der Zusammenarbeit im Umweltschutz und bei der Berücksichtigung indigener Rechte aber nicht nur die institutionelle Ebene der Abkommen maßgebend, sondern viele entscheidende Beziehungen spielen sich auf einer weniger formellen lokalen Ebene zwischen Institutionen und einzelnen Akteuren ab. Außerdem ist die rechtliche Absicherung eines formellen Anspruchs (z.B. in Form kollektiver Landrechte) über Teile oder die gesamte Fläche der Schutzgebiete nicht immer eine zwingende Voraussetzung für den Abschluss von Übereinkommen zwischen den Parteien (vgl. Bauman; Smyth 2007: 10).

Eine andere Funktion die Co-Managementvereinbarungen zugesprochen wird, ist die Lösung von Konflikten: *„Co-management agreements between indigenous people, other*

*stakeholders, and state agencies offer substantial promise as a way of dealing with natural resource-based conflicts.*” (Castro; Nielson 2001: 230) Diese Autoren streichen heraus, dass viele Co-Managementvereinbarungen oft aus intensiven Konflikten heraus entstehen und als „ad hoc -Maßnahme“ verwendet werden, um auf diese zu reagieren. *„Creating employment in national parks as guides, trackers, porters and in other services has been another means by which conservationists have sought to defuse local opposition and reconcile the conflicts of interests.”* (Colchester 2003: 63) Allerdings werfen diese Studien auch ein anderes Licht auf partizipative Ansätze im Zusammenhang mit Konflikten. Sie zeigen, dass Co-Managementvereinbarungen nicht nur zur Lösung von Konflikten beitragen können, sondern auch neue auslösen bzw. andauernde Konflikte verstärken können. Nach *Castro und Nielson* ist die begrenzte Beteiligung lokaler Interessensgruppen ein wichtiger Auslöser dieser Entwicklungen, die beispielsweise entstehen, wenn diese lediglich auf eine Konsultierung indigener Gruppen beschränkt ist und rein beratende Funktionen durch lokale Interessensgruppen bei der Verwaltung der Schutzgebiete auf institutioneller und operativer Ebene übernommen werden. Als Folge kann der Abschluss von Co-Managementvereinbarungen auch in eine stärkere staatliche Kontrolle und zunehmende Marginalisierung lokaler Interessensgruppen münden (Castro; Nielson 2001: 230ff). *„Weaker’ institutions have the potential to undermine Indigenous interests insofar as they reinforce power balances and can make traditional owners increasingly dependent upon political goodwill and individual proclivities. “* (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 66)

*Colchester u.a.* beurteilen 2008 in ihrer Arbeit – die sich möglichen Fortschritten seit dem Weltparkkongress in Durban widmet, – ähnliche Ergebnisse, welche weit hinter den Ansprüchen der IUCN hinsichtlich der Möglichkeiten von Co-Managementansätzen zurückbleiben, nicht nur als Folge der geringen Beteiligung von indigenen Völkern bei Co-Managementvereinbarungen an sich, sondern generell in Verbindung zu der Fortschreibung von ausgrenzenden Naturschutzmaßnahmen in der Praxis:

*Whereas effective partnership seems possible, the continued imposition of the old model of ‘fortress conservation’ is generating growing conflicts with local communities. It is also increasing scepticism among indigenous’ organisations about the seriousness of conservation organisations expressed commitment to address indigenous peoples’ concerns. (Colchester 2008: 15)*

Auf die geringe Möglichkeit indigener Gruppen im Rahmen von vielen Co-Managementvereinbarungen mitzuwirken, wird in *der Empfehlung 25* der IUCN des Weltparkkongresses zu Co-Management hingewiesen und dafür werden Vorschläge formuliert (*WPC Recommendation V.25 – „Co-Management of Protected Areas“*). Die Empfehlung weist auf die Rechte von Beteiligten im Rahmen des Managements von Schutzgebieten hin, insbesondere auf das Partizipationsrecht. Die formulierten Vorschläge

beinhalten u.a. den Ausbau rechtlicher Rahmenbedingungen für Co-Managementvereinbarungen, die stärkere Beteiligung an Entscheidungsprozessen und Managementnutzen, sowie die Durchführung von Kapazitätsentwicklungs- und Austauschprogrammen (IUCN 2003: 200f).

Nun wird noch der letzte und „neueste“ offiziell von der IUCN anerkannte Verwaltungstyp von Schutzgebieten besprochen, der nicht nur die lokale Bevölkerung ins Zentrum rückt, sondern auch für die Anerkennung indigener Rechte im Schutzgebietsmanagement eine zentrale Rolle einnimmt.

#### **1.2.4. Durch lokale Gruppen und indigene Völker verwaltete Schutzgebiete (ICCA)<sup>10</sup>**

Im Zentrum dieser Form der Verwaltung von Schutzgebieten steht im Gegensatz zu der vorherigen wieder nur ein Akteur. In diesem Fall sind es aber nicht private Interessensgruppen oder eine staatliche Agentur, die sich der Verwaltung und dem Management von Schutzgebieten widmen, sondern indigene Völker und lokale Gemeinschaften.

Auch wenn keine allgemein gültige Definition von „indigenous people“ (indigenen Völkern) besteht, orientiert sich die IUCN in den meisten Programmen und Richtlinien am Artikel 1 des in der ILO 169 erwähnten „statement of coverage“ (Feyerabend u.a. 2004: 8):

*(a) „tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations.“ (ILO 169: Artikel 1a)*

*(b) „peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.“ (ILO 169: Artikel 1b)*

Ähnlich wie in der Arbeitsdefinition der UNO beschrieben, die auf den Studien des UN-Sonderberichterstatters *José Martínez Cobo* aufbaut, verweist die IUCN in Anlehnung an die Konvention auf vier wesentliche Merkmale, um den Begriff „indigenous people“ abzugrenzen: Selbstidentifikation, kulturelle Differenz, historische Kontinuität und Nicht-Dominanz (Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 8 / Hill u.a. 2012: 2).

Die von der lokalen Bevölkerung verwalteten Schutzgebiete sind – auch wenn sie lange nicht von internationalen und nationalen Organisationen anerkannt wurden – eine

---

<sup>10</sup> Die neuere Bezeichnung *Indigenous Peoples' and Community Conserved Territories and Areas (ICCA's)* (siehe z.B. Borrini-Feyerabend u.a. 2013: 40 ff) wird in früheren Artikeln u.a. als *Community Conserved Areas (CCA's)* (siehe z.B. Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 51ff) angegeben.



jahrtausende alte Praktik um bestimmte Gebiete aus spirituellen oder religiösen Gründen unter Schutz zu stellen. Durch die Verwendung von lokalen Konzepten der Interaktion mit diesen Gebieten haben sie diese auf eine Weise erhalten, welche im gegenwärtigen Naturschutzdiskurs von der IUCN und anderen Organisationen als schützenswert erachtet wird (vgl. Dudley 2008: 29 / Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 23).

Als Folge des IUCN-Durban Kongresses wurde dieser ICCA-Typ in die Richtlinien der IUCN als offiziell mögliche Verwaltungsform aufgenommen. Allerdings sind die meisten ICCA nicht in einem nationalen Schutzgebietssystem vertreten (vgl. Colchester 2003: 84) Die Gründe dafür sind vielfältig. Einerseits haben nicht alle Länder (wie z.B. Kolumbien) eine derartige Kategorie auf nationaler Ebene eingeführt, d.h. die umweltpolitischen Rahmenbedingungen dafür sind noch nicht geschaffen. Andererseits sind viele lokale Gruppen beispielsweise in Konfliktsituationen nicht gewillt, ihre Gebiete in ein nationales Naturschutzsystem aufnehmen zu lassen (ebd.: 29 / Interview Cuadrado; Erazo 2012).

Die IUCN definiert ICCA's als: *„protected areas where the management authority and responsibility rest with indigenous peoples and/or local communities through various forms of customary or legal, formal or informal, institutions and rules.“* (Dudley 2008: 26)

Von der IUCN werden drei wesentliche Charakteristika für ICCA's angegeben:

- Das Vorhandensein einer engen/tiefen Beziehung lokaler Gruppen zu den Gebieten;
- Die Entscheidungsverantwortung und Regulierungsbefugnis ist de facto und/oder de jure auf lokaler Ebene angesiedelt und;
- Die Entscheidungen führen zum Erhalt von Biodiversität, ökologischen Funktionen und kulturellen Werten, unabhängig von den primären Motiven (Borrini-Feyerabend u.a. 2013: 40)

Die Entscheidungsverantwortung und die Befugnisse für die Verwaltung dieser Schutzgebiete sind auf lokaler Ebene angesiedelt. Deswegen befindet sich diese Art des Managements auch in der Einteilung der Verwaltungsmöglichkeiten von *Abbildung 3* auf der äußerst rechten Seite. Die Deklaration als ICCA basiert üblicherweise auf der Anerkennung kollektiver indigener Rechte in Bezug zu Land, Territorien und Ressourcen. Allerdings ist laut IUCN die offizielle Ausstellung eines kollektiven Landtitles durch nationale Regierungen keine zwingende Voraussetzung für die Einrichtung eines ICCA. Es müssen aber Institutionen auf dem Gebiet vorhanden sein, welche die Verwaltung des Schutzgebiets ermöglichen. Die Inbesitznahme, Verwendung und das Management der Gebiete richten sich nach den lokalen, sozio-ökonomischen und politischen Strukturen und deren Institutionen und rechtlichen Systemen. Die Schutzgebiete werden von indigenen Völkern –

unter Absprache mit den für das nationale Schutzgebiet verantwortlichen Stellen – selbstverwaltet. Die IUCN sieht diese Form der Verwaltung deshalb als besonders kompatibel mit der Wahrung von indigenen Rechten und dem Selbstbestimmungsrecht an. Die Deklaration soll laut IUCN entweder von der lokalen/indigenen Gruppe selbst ausgehen oder von anderen Organisationen und hat unter Berücksichtigung des „FPIC-Prinzips“ („*free prior and informed consent*“) zu erfolgen (Borrini-Feyerabend u.a. 2013: 52 / Dudley 2008: 26ff / Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 23f / vgl. UNDRIP 2007: Artikel 19).<sup>11</sup>

Auch wenn ICCA's eigenständig verwaltet werden, ist eine Zusammenarbeit mit anderen Akteuren nicht ausgeschlossen. Eine Zusammenarbeit kann oft technischer Natur sein und eine Unterstützung in Sachen Managementaufgaben auf den Gebieten, wie Monitoring und die Erstellung von Managementplänen beinhalten. Wird eine Zusammenarbeit formalisiert, kann ein ICCA auch zu einem Schutzgebiet übergehen, das mittels Co-Management betreut wird (Borrini-Feyerabend 2000: 6).<sup>12</sup> Vorteile, die sich aus der Deklaration eines ICCA für lokale Gruppen ergeben können, sind beispielsweise zusätzliche Einnahmen durch Tourismus, Unterstützungsprogramme des Staats für Naturschutzmaßnahmen, Wissensaustausch mit staatlichen Agenturen und einer stärkeren territorialen Absicherung der Gebiete gegenüber äußeren Eingriffen. Diesen Vorteilen kann wiederum eine stärkere Einbindung in die staatlichen Apparate und deren Einflussnahme auf die Organisation und Nutzung des Gebiets gegenüberstehen (vgl. Dudley 2008: 29).

Eine nationale Umsetzung von ICCA's stellt das australische „indigenous protected area“ Programm dar (IPA's). Das IPA Programm wurde im Jahr 1996 in Australien eingesetzt. Zusammen mit Co-Managementinitiativen wird es als eine wichtige Möglichkeit gesehen, Lücken im australischen Schutzgebietssystem zu füllen. IPA's sind von indigenen Gruppen selbstverwaltet und eigenständig deklarierte Naturschutzgebiete, die sich durch den Abschluss der Vereinbarung verpflichten, einerseits zentrale Elemente der australischen Umweltpolitik, wie z.B. Schutz von Biodiversität und Kontrolle von gebietsfremden Arten und die Erstellung eines Managementplans zu übernehmen, aber gleichzeitig werden eigenständige Formen der Verwaltung und Nutzung der Gebiete zugelassen. Grundsätzlich kann auch ein IPA verschiedene IUCN Kategorien annehmen, aber üblicherweise wird IPA's der Kategorie VI zugeordnet, die einen stärkeren Bezug zwischen verschiedenen Landnutzungsformen und der Verpflichtung zum Naturschutz offen lässt. Studien weisen auf die positiven Effekte des IPA-Programms für die Durchführung von Schulungsmaßnahmen und die finanzielle Unterstützung hin. Nach Abschluss der Vereinbarungen erfolgt üblicherweise eine mehrjährige finanzielle Unterstützung durch den australischen Staat, um beispielsweise indigene Gebietsbetreuer (*indigenous ranger*) anzustellen, die auf den Gebieten z.B. Landschaftspflegemaßnahmen durchführen oder auch mit touristischen

---

<sup>11</sup> vgl. insbesondere Artikel 19 der UNDRIP im folgenden Kapitel zum „FPIC-Prinzip“

<sup>12</sup> siehe dazu das kolumbianische Fallbeispiel im dritten Kapitel

Aufgaben betraut werden (Bauman, Smyth 2007: 14ff / vgl. Langton u.a. 2005: 35ff). Die Studien zur Erstellung der Typologie von Hill u.a. 2012 weisen auch darauf hin, dass bei IPA's eine größere Aufmerksamkeit gegenüber anderen Verwaltungstypen des Schutzgebietsmanagements darauf gelegt wird, die Integrität lokaler Wissensformen zu erhalten (Hill u.a. 2012: 11).

Die IUCN hat auch für ICCA's, wie für den Bereich des Co-Managements auf dem Weltparkkongress in Durban im Jahr 2003 eine Empfehlung (*WPC Recommendations V.26 – „Community Conserved Areas“*) abgegeben. In der Empfehlung wird nicht nur ein Bezug zu der UNDRIP gelegt, sondern auch auf aktuelle Gefahren für ICCA's im internationalen Kontext eingegangen: wie die Kommerzialisierung von Ressourcen indigener Völker; nicht nachhaltige Entwicklungsprojekte, asymmetrische wirtschaftliche, soziale und politische Bedingungen, nicht gesicherte Landrechte; sowie auf den Verlust von lokalem Wissen eingegangen. In der Empfehlung fordert die IUCN Regierungen auf, ICCA's zu unterstützen (z.B. durch finanzielle, technische Unterstützung), kollektive Landrechte zu sichern und die Gebiete vor den beschriebenen Gefahren zu schützen (IUCN 2003: 202ff).

Neben der Abgabe von Empfehlungen zu den beiden besprochenen Verwaltungsformen mit Beteiligung von indigenen Völkern, haben sich die IUCN und andere internationale Organisationen und Umweltschutzinstrumente im weiteren Ausmaß mit der Implementierung von indigenen Rechten im Management von Schutzgebieten beschäftigt. Als Abschluss des ersten Kapitels werden daher einige Entwicklungen auf internationaler Ebene in Bezug zu der Berücksichtigung von indigenen Rechten im Naturschutz beleuchtet.

### 1.3. Die Anerkennung indigener Rechte im internationalen Schutzgebietsmanagement

Ab den 1970er Jahren wurden die ersten Maßnahmen auf internationaler Ebene gesetzt, um eine Reform, bzw. einen „Paradigmenwechsel“ im Schutzgebietsmanagement anzustoßen. Dieser Perspektivenwechsel sollte zu einem Abgang von bisher zur Regel gewordenen „Ausschluss- und Kontrollprinzipien“ des Naturschutzes beitragen, welche unter Fortschreibung des bereits erwähnten *Yellowstonemodells* in vielen Fällen zu Menschenrechtsverletzungen geführt haben (vgl. Borrini-Feyerabend 2004: 3ff). *„In particular, protected areas have come under close scrutiny; a long list of case studies highlights evictions, forced resettlement, and a reduction or loss of access to important resources and sources of income.“* (Siegele u.a. 2009: 47)

Diese neue Sichtweise, um Rechte der betroffenen lokalen Bevölkerung im Schutzgebietsmanagement und generell im Naturschutz stärker zu berücksichtigen, wurde durch mehrere Entwicklungen angestoßen. Einerseits fordern soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Akteure eine größere Rechenschaftspflicht der Naturschutzgemeinschaft gegenüber vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen Handlungen und deren Wirkungen auf die lokale Bevölkerung. Andererseits entwickelten sich auch innerhalb des internationalen Umweltschutzregimes eine Reihe von Diskussionsforen und Reformen, um indigene und lokale Gemeinschaften stärker als bisher in grundsätzliche Entscheidungsprozesse einzugliedern (Campese 2009: 5f). Zu diesem „mainstreaming“ indigener Rechte im Naturschutz haben auch internationale Rechtsentwicklungen beigetragen. Allerdings führten nicht nur ethisch/moralische Bedenken gegenüber bisherigen Naturschutzpraktiken – sondern auch praktische Überlegungen – zu diesen Entwicklungen, wie dies im vorherigen Abschnitt und den Anmerkungen bezüglich des generellen Dezentralisierungstrends im Naturschutz besprochen wurde (vgl. Castro; Nielson 2001: 231 / Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 4). Als Folge dieser Fülle an Einflüssen auf verschiedenen Ebenen haben sich neben den bisherigen Modellen des Schutzgebietsmanagements die genannten rechtsbasierten Ansätze (RBA) entwickelt, welche positive Synergien zwischen der Wahrung von Menschenrechten und Naturschutzmaßnahmen herstellen sollen: *„RBAs can be understood as integrating norms, standards, and principles into policy, planning, implementation, and outcomes assessment to help ensure that conservation practice respects rights in all cases, and supports their further realisation where possible.“* (Campese 2009: 8)

In Arbeiten zu diesem Thema wird auf die gegenseitigen Leistungen, welche die beiden Bereiche füreinander erbringen können, hingewiesen. Beispielsweise wird auf mögliche positive Effekte des Naturschutzes in Bezug zu einer verbesserten Gesundheit und

Ernährungssicherheit hingewiesen. Allerdings bleibt diese Beziehung ambivalent, da Naturschutzmaßnahmen weiterhin auch zu einer Einschränkung bzw. dem Verlust von Menschenrechten führen können. Beispiele dafür wären: der Ausschluss von Entscheidungsprozessen des Schutzgebietsmanagements und die Verwendung von Ressourcen bzw. die Vertreibung von aus unter Schutz gestellten Flächen (ebd.: 1f). Die Ausarbeitung von RBA's im Schutzgebietsmanagement und vor allem deren Umsetzung steht immer noch in einer Anfangsphase, in der die vorher besprochenen Reformen der Managementkategorien und Governancetypen einen ersten Schritt darstellen (vgl. Colchester u.a. 2008: 13). Bei der Umsetzung von RBA's in die Praxis des Schutzgebietsmanagements kann eine große Bandbreite an Rechten Berücksichtigung finden. Die IUCN beispielsweise verweist in ihren Richtlinien besonders auf das Selbstbestimmungsrecht, sowie Land- und Ressourcenrechte: *„Taking a human rights approach to protected area management involves addressing the current, cumulative and future impacts of protected areas on a broad set of rights, including self determination and the right to collective ownership of lands and natural resources.“* (Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 11)

Eine Grundlage für die Aufnahme von indigenen Rechten im Schutzgebietsmanagement bilden multilaterale Umweltschutz- und Menschenrechtsinstrumente, die in Richtlinien und Maßnahmen von internationalen und nationalen Organisationen im Bereich des Naturschutzes und der Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen werden (Siegele u.a. 2009: 48ff). Eine zentrale Rolle spielen in diesem Bereich wiederum die IUCN und die CBD, welche in den besprochenen Fallbeispielen als zentrale Akteure auf der internationale Ebene für die Einführung von partizipativen bzw. rechtsbasierten Ansätzen im Schutzgebietsmanagement wahrgenommen werden (Cuadrado 2011: 69 / Bauman, Haynes, Lauder 2013: 58). Insbesondere hat sich eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Akteuren entwickelt (Borrini-Feyerabend u.a. 2013: vff). Weiterhin werden das Co-Management von Schutzgebieten und die Einführung von ICCA als die zentralen Naturschutzinstrumente angesehen, um RBA in die Praxis des Schutzgebietsmanagements umzusetzen (Campese 2009: 21). Im nächsten Schritt werden nun einige Maßnahmen und deren Entwicklungen auf internationaler Ebene, die sich der Berücksichtigung indigener Rechte im Naturschutz widmen, herausgearbeitet.

### 1.3.1. Die IUCN und indigene Rechte

Neben den bereits erwähnten Richtlinien, die durch den sogenannten *Durban Weltparkkongress* im Jahr 2003 für die Verwaltungstypen des Co-Managements und ICCA abgeschlossen wurden, hat sich die IUCN noch umfassender mit der Umsetzung von indigenen Rechten beschäftigt.

Eine grundsätzliche Eigenschaft dieser Beschlüsse ist ihr nicht-bindender Charakter, da internationale Deklarationen, Empfehlungen und Richtlinien auch als ein sogenanntes „soft-law“ bezeichnet werden (Siegele u.a. 2009: 48). Trotzdem haben Entwicklungen innerhalb der IUCN – als ein wichtiger internationaler „Trendsetter“ im Schutzgebietsmanagement – aufgrund einerseits des Implementierungsstands international anerkannter indigener Rechte und andererseits wegen der Zusammenarbeit mit internationalen Vereinbarungen (z.B. mit der CBD) und international tätigen Akteuren im Umweltbereich weiterhin eine zentrale Bedeutung im Naturschutz (z.B. GEF, Weltbank, WWF etc.) (vgl. Colchester 2008: 1ff / Borrini-Feyerabend u.a. 2013: v).

Die IUCN hat sich bereits in den 1970er Jahren mit der Rolle von Menschenrechten im Naturschutz auseinandergesetzt. Im Jahr 1975 wurde die *Resolution 12.5 – „Protection of Traditional Ways of Life“* abgeschlossen, welche Regierungen dazu aufforderte, Landrechte zu berücksichtigen und in ihrem Sinne insbesondere die Vertreibung aus Schutzgebieten zu verhindern (Colchester 2003: 59f / Siegele u.a. 2009: 63). Im Jahr 1996 wurde auf dem Weltnaturschutzkongress (WCC) in Montreal die *WCC Resolution 1.53 – „Indigenous Peoples and Protected Areas“* abgeschlossen, welche sich insbesondere mit der Anerkennung von Rechten zu Land und Ressourcen in Schutzgebieten befasst (IUCN 1996: 95). Insgesamt wurden auf diesem Kongress noch eine Reihe weiterer Resolutionen verabschiedet, die sich auch mit der Rolle von indigenen Rechten im Naturschutz auseinandersetzten. Im Speziellen wurde durch diese Resolutionen auf das Recht an Entscheidungsprozessen teilzuhaben, auf das Konsultationsrecht, sowie auf den notwendigen Ausbau von Co-Managementmodellen hingewiesen und eine Verbindung zu Prinzipien der CBD, Agenda 21, ILO 169 und der damaligen Entwurfsvorlage der UNDRIP hergestellt (Colchester 2003: 83 / IUCN 1996: 76ff).<sup>13</sup>

Im Jahr 1999 wurden in Zusammenarbeit zwischen der IUCN und dem WWF – und unter spezieller Rücksichtnahme der *WCC Resolution 1.53* – eigene Richtlinien und Prinzipien für das Schutzgebietsmanagement mit betroffenen lokalen Gemeinschaften herausgegeben. Zusammenfassend wird in den Richtlinien auf den Respekt indigener Rechte, aber auch auf Verantwortlichkeiten der lokalen Bevölkerung im Bezug zu der

---

<sup>13</sup> vgl. Resolutionen 1.42, 1.49, 1.50, 1.51, 1.52, 1.53, 1.54, 1.55, 1.56 des WCC, 1996 in Montreal (IUCN 1996: 76ff)

Durchführung von Naturschutzmaßnahmen eingegangen (Siegele u.a. 2009: 63). Arbeiten, die sich mit diesen Ende der 1990er Jahre entwickelten neuen Prinzipien im Naturschutz auseinandergesetzt haben, verweisen auf der einen Seite auf das durchaus vorhandene Potential dieser durch die IUCN angestoßenen Entwicklungen, um eine radikale Transformation in der Planung und dem Management von Schutzgebieten in Gang zu setzen, aber gleichzeitig auf die schwierige und mangelnde Aufnahme und Umsetzung dieser neuen Menschenrechtsprinzipien in nationale Richtlinien bzw. bei konkreten Naturschutzprojekten (Colchester 2003: 83 / Colchester 2008: 15).

Am Weltparkkongress im Jahr 2003 in Durban wurde neben den bereits besprochenen Vorgaben zu Co-Management und ICCA's eine eigene Empfehlung zu indigenen Völkern und Schutzgebieten abgeschlossen (*WPC Recommendation V.24 – „Indigenous People and Protected Areas“*). Insbesondere wird in dieser Empfehlung auf die Einhaltung von indigenen Rechten (insbesondere dem FPIC-Prinzip, siehe z.B. Artikel 19 der UNDRIP später im Text) bei der Errichtung von Schutzgebieten und die Einführung von Kompensationsmechanismen eingegangen (IUCN 2003: 197 / Siegele u.a. 2009: 64).

Fünf Jahre später wurden am Weltnaturschutzkongress (WCC) im Jahr 2008 in Barcelona die Empfehlungen des Durbankongresses durch die *Resolution 4.048 – „Indigenous peoples, protected areas and implementation of the Durban Accord“* bekräftigt. Auf dem Kongress wurden noch weitere Resolutionen zum Thema Naturschutz und indigene Völker verabschiedet, die nun besprochen werden. Einerseits wurden durch die *WCC Resolution 4.056 – „Rights-based approaches to conservation“* staatliche und nicht-staatliche Akteure dazu aufgefordert, Menschenrechtsansätze verstärkt in Richtlinien, Programmen und Projekten des Naturschutzes einzusetzen, um ein besseres Verständnis für positive Synergien zwischen Menschenrechten und Naturschutzmaßnahmen herzustellen und zur vollen Berücksichtigung indigener Rechte im Naturschutz beizutragen (IUCN 2008: 56ff).

Aktuelle Arbeiten, die sich der Anwendung von RBA's im Naturschutz widmen, sehen neben der Einführung von partizipativen Ansätzen und von lokalen Gemeinschaften verwalteten Schutzgebieten (ICCA) vor allem Landschafts- und auf Ökosysteme bezogene Planungsansätze im Naturschutz als besonders vielversprechende Instrumente an, diese Verbindung zwischen der Realisierung von Menschenrechten und Naturschutzzielen leisten zu können (Campese 2009: 21).

Außerdem wurde am Kongress in Barcelona mit der *WCC Resolution 4.052 – „Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People“* der UNDRIP zugestimmt. Auf dem letzten Weltnaturschutzkongress im Jahr 2012 in Jeju, Korea wurde diese Zustimmung durch die *WCC Resolution 097 – „Implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People“* bekräftigt und dazu aufgefordert,

die Prinzipien der Deklaration stärker in Richtlinien, Programmen und Praktiken einzubinden (IUCN 2008: 62 / IUCN 2012: 138).

Auch wenn die UNDRIP durch den Status als Deklaration auch als nicht-verbindlich gilt, bildet dieses im Jahr 2007 durch die UN-Generalversammlung verabschiedete internationale Menschenrechtsinstrument einen universellen Rahmen für die Anerkennung indigener Rechte, welches von Staaten berücksichtigt bzw. implementiert werden sollte (Siegele u.a. 2009: 57). Die generellen Entwicklungen im Naturschutz, jene bei der Einführung von RBA's und auch im Hinblick auf die Berücksichtigung indigener Rechte bei der Verwaltung von Schutzgebieten zeigen, dass hier zunehmend die UNDRIP als rechtliche Verhandlungs- bzw. Managementgrundlage verwendet wird (vgl. Mclean u.a. 2012: 35 / Bauman; Haynes; Lauder 2013: 67). Beispielsweise wurde auf dem Weltnaturschutzkongress in Barcelona auch die *WCC Resolution 4.127 – „Indigenous peoples' rights in the management of protected areas fully or partially in the territories of indigenous peoples“* beschlossen. Auch in dieser Resolution werden Staaten in Bezug zu der Zusammenarbeit mit indigenen Völkern im Schutzgebietsmanagement aufgefordert, die volle und effektive Durchsetzung der in der UNDRIP berücksichtigten Rechte zu gewährleisten (IUCN 2008: 148)

Es werden nun einige ausgewählte Artikel der Deklaration dargestellt, welche auch zentrale Grundlagen für die Untersuchung der Fallbeispiele und die Berücksichtigung indigener Rechte im Schutzgebietsmanagement u.a. in zentralen Fragen zu Partizipations-, Konsultations-, Nutzungs-, Entwicklungs- und insbesondere zu Selbst-/bestimmungs- und -verwaltungsrechten liefern können:

#### Artikel 3

*„Indigene Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung, Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“ (UNDRIP 2007: Artikel 3)*

#### Artikel 4

*„Bei der Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung haben indigene Völker das Recht auf Autonomie oder Selbstverwaltung in Fragen, die ihre inneren und lokalen Angelegenheiten betreffen, sowie das Recht, über die Mittel zur Finanzierung ihrer autonomen Aufgaben zu verfügen.“ (UNDRIP 2007: Artikel 4)*

#### Artikel 18

*„Indigene Völker haben das Recht, an Entscheidungsprozessen in Angelegenheiten, die ihre Rechte berühren können, durch von ihnen selbst gemäß ihren eigenen Verfahren gewählte Vertreter mitzuwirken und ihre eigenen indigenen Entscheidungsinstitutionen zu bewahren und weiterzuentwickeln.“ (UNDRIP 2007: Artikel 18)*

#### Artikel 19

*„Die Staaten verständigen sich und kooperieren nach Treu und Glauben mit den betroffenen indigenen Völkern, über deren eigene repräsentative Institutionen, um ihre freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung zu erhalten, bevor sie Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaßnahmen beschließen und durchführen, die sich auf diese Völker auswirken können.“ (UNDRIP 2007: Artikel 19)*



Artikel 20 (1)

*„Indigene Völker haben das Recht, ihre politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme oder Institutionen zu bewahren und weiterzuentwickeln, ihre eigenen Existenz- und Entwicklungsmittel in Sicherheit zu genießen und ungehindert allen ihren traditionellen und sonstigen wirtschaftlichen Tätigkeiten nachzugehen.“ (UNDRIP 2007: Artikel 20, Absatz 1)*

Artikel 29 (1)

*„Indigene Völker haben das Recht auf die Erhaltung und den Schutz der Umwelt und der Produktivität ihres Landes oder ihrer Gebiete und Ressourcen. Zu diesen Zwecken richten die Staaten ohne Diskriminierung Hilfsprogramme für indigene Völker ein und setzen diese um.“ (UNDRIP 2007: Artikel 29, Absatz 1)*

Artikel 32 (1)

*„Indigene Völker haben das Recht, Prioritäten und Strategien für die Erschließung oder Nutzung ihres Landes oder ihrer Gebiete und sonstigen Ressourcen zu bestimmen und zu entwickeln.“ (UNDRIP 2007: Artikel 3, Absatz 1)*

Außerdem verweist der letztgenannte Artikel 32 der UNDRIP noch auf das bereits im Artikel 19 erwähnte FPIC-Prinzip bei der Durchführung von Projekten hin, welches sich auf die Gebiete und Ressourcen indigener Völker auswirken kann (z.B. im Zusammenhang mit der Ausbeutung von Bodenschätzen) (UNDRIP 2007 Artikel 32, Absatz 2).

Weitere Artikel der UNDRIP gehen darüber hinaus noch auf die Berücksichtigung von indigenen Land- und Ressourcenrechten ein. Beispielsweise geht der Artikel 26 auf Besitz-, Nutzungs- und Verfügungsrechte über traditionell besessenes und genutztes Land, sowie dessen rechtlichen Schutz ein. Artikel 25 widmet sich dem Recht indigener Völker, eine besondere spirituelle Beziehung zu Land und Ressourcen zu erhalten (UNDRIP 2007: Artikel 25 u. Artikel 26).

Die IUCN hat unter anderem auf dem bereits besprochenen Weltparkkongress von Durban im Jahr 2003 nicht nur die Notwendigkeit im Naturschutz herausgestrichen, die Rechte indigener Völker im Schutzgebietsmanagement zu sichern, sondern geht auch darauf ein, Verpflichtungen zum Naturschutz für die Beteiligten festzulegen. Durch diese Verpflichtungen können sich neben den erhofften „Synergieeffekten“ der Zusammenarbeit beispielsweise Einschränkungen in der Ressourcennutzung ergeben. Als ein zentrales – aber gering herausgearbeitetes und noch weniger umgesetztes – Thema wird es in dieser Diskussion daher angesehen, einen möglichst gerechten Ausgleich zwischen Einschränkungen und Nutzen des Schutzgebietsmanagements zu schaffen (vgl. Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 12). Dies führt die Diskussion auch wieder zurück zu den bereits besprochenen Co-Managementmodellen, welche diese Zusammenführung teilweiser konkurrierender Ziele durch eine möglichst gleichberechtigte – bis hin zu einer selbstbestimmten – Einbindung indigener Völker in Entscheidungsprozesse und Verwaltungstätigkeiten des Schutzgebietsmanagements leisten sollen (siehe Diskussion im theoretischen Teil zu Co-Management). Je nach Ausgestaltung des Modells kommt es zu einem unterschiedlichen rechtlichen „trade-offs“: *„[partizipative Ansätze] represent a trade-off between the rights and interests of Indigenous people and the rights and interests of*

*government conservation agencies.*“ (Bauman; Smyth 2007: 6) Aufgrund der bereits besprochenen Geschichte des Schutzgebietsmanagements und der andauernden Schwierigkeiten indigener Völker auf nationalstaatlicher Ebene rechtliche Ansprüche durchzusetzen, wird auch von einer gewissen Zurückhaltung in Bezug der Einbindung in Naturschutzmaßnahmen berichtet: *„Given the difficult relations that indigenous peoples have historically had with State institutions, their reluctance to make their rights conditional on others people’s suppositions about what is right and proper is understandable.“* (Colchester 2003: 95)

Diese Arbeit wird sich daher bei der Ausarbeitung der Fallbeispiele neben der Analyse der jeweiligen Kooperationen bzw. Governancesysteme genauer mit den geschaffenen Möglichkeiten und Einschränkungen von Co-Managementmodellen (in Verbindung zu den hervorgehobenen Artikeln der UNDRIP), sowie den zugrunde liegenden nationalen Regelungen zu indigenen Rechten auseinandersetzen. Bevor in weiterer Folge auf die Fallbeispiele eingegangen wird, geht der nächste Punkt noch auf die CBD und andere Instrumente ein, die sich mit der Aufnahme von Menschenrechten im Naturschutz beschäftigt haben. Ein besonderes Augenmerk wird auch hier darauf gelegt, wie dieser besprochene Ausgleich zu realisieren vorgesehen ist.

### **1.3.2. Die CBD und weitere Instrumente**

Neben der IUCN und den besprochenen „soft laws“ hat sich die CBD als ein wichtiges multilaterales Umweltabkommen auch im Bereich der Etablierung von Menschenrechten im Schutzgebietsmanagement herauskristallisiert, zu dessen Einhaltung sich Staaten gemäß internationalem Rechts verpflichtet haben (Siegele 2009: 48).<sup>14</sup> Diese wachsende Bedeutung der CBD zeigt sich auch in der zuletzt verstärkten Zusammenarbeit mit der IUCN bei Managementrichtlinien für Schutzgebiete, der Entwicklung von rechtsbasierten Ansätzen im Naturschutz und spiegelt sich auch im Inhalt der IUCN-Resolutionen wider (siehe z.B. *WCC Resolution 094 – „Respecting, recognizing and supporting Indigenous Peoples’ and Community Conserved Territories and Areas“*). In dieser Resolution wird nicht nur eine weitere Verbindung zur UNDRIP, sondern darüber hinaus auf das Arbeitsprogramm der CBD (PoWPA) verwiesen, welches im Anschluss näher besprochen wird (IUCN 2012: 135). Generell werden im Naturschutzdiskurs die als Folge des Durban Kongresses verabschiedeten Resolutionen in Verbindung mit dem PoWPA auch als „neue Naturschutzparadigma“ bezeichnet. Neu ist an diesem Paradigma, das größtenteils noch auf die Umsetzung in die Naturschutzpraxis wartet, wie schon eingangs besprochen, vor allem

---

<sup>14</sup> Die CBD wurde nach derzeitigem Stand von 163 Staaten unterzeichnet, Australien und Kolumbien haben die CBD im Jahr 1993 ratifiziert (CBD 2013).

eine stärkere Beteiligung indigener Völker und die Wahrung ihrer Rechte (vgl. Colchester 2008: 13ff).

Einen zentraler Eckpunkt der CBD, der auch beim Management von Schutzgebieten eine wichtige Rolle spielt und in Co-Managementvereinbarungen erwähnt wird, stellt der Artikel 8j der Konvention dar. Der Artikel geht auf den Schutz und Respekt von lokalem Wissen und damit verbundenen Praktiken von indigenen und lokalen Gemeinschaften ein. Außerdem nennt die Konvention in Verbindung zum Artikel 8j das Prinzip einer gerechten Nutzenteilung, welches für das später beschlossene PoWPA übernommen wurde: *„Subject to its national legislation, respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities [...] encourage the equitable sharing of benefits arising from the utilization of such knowledge, innovations and practices.“* (CBD 1993: Artikel 8J)

Auf der Vertragsstaatenkonferenz COP7 im Jahr 2004 wurde nicht nur ein Arbeitsprogramm für Schutzgebiete verabschiedet, das eine zentrale Rolle in der Ausrichtung der CBD einnimmt, sondern auch die *Entscheidung VII/28 getroffen*. Der Beschluss weist die Parteien darauf hin, dass *„the establishment, management and monitoring of protected areas should take place with the full and effective participation, and full respect for the rights of, indigenous and local communities consistent with national law and applicable international obligations.“* (CBD COP7 Decision VII/28 2004: Absatz 22) Ein wesentlicher Teil des Arbeitsprogramms für Schutzgebiete (PoWPA), der die Aufnahme von Menschenrechten und den angesprochenen „trade-off“ im Management von geteiltem Management von Schutzgebieten berührt, ist das sogenannte „zweite Element“ des Programms. Dieser Teil des PoWPA beschäftigt sich etwa mit Fragen der Verwaltung von Schutzgebieten und der Notwendigkeit im Rahmen des Schutzgebietsmanagements einen ausgewogenen Vorteilsausgleich herzustellen („benefit sharing“). Besonders wird in diesem Bereich des Programms auf die Beteiligung indigener und lokaler Gemeinschaften an Entscheidungsprozessen und auf die Kapazitätsentwicklung der lokalen Bevölkerung auch in Bezug zu dem Ausbau von Selbstverwaltungsmaßnahmen in der Verwaltung von Schutzgebieten hingewiesen (z.B. in Form von ICCA's und anderen privaten Schutzgebieten). Ein weiterer Punkt des „Element 2“ des PoWPA beschäftigt sich mit dem Thema der Umsiedlungen als Folge des Managements bzw. der Errichtung von Schutzgebieten. Staaten werden dazu aufgefordert, dass die Umsiedlung nur unter der Einhaltung des „FPIC-Prinzips“ und betreffender nationaler und internationaler Verpflichtungen zu erfolgen hat (CBD PoWPA 2004: Element 2 / Siegele u.a. 2009: 51). Insbesondere wurde allerdings bei den darauf folgenden Vertragsstaatenkonferenzen (z.B. COP 9, COP 10) festgestellt, dass dieser Teil des PoWPA einer von jenen ist, der am

stärksten bei der Umsetzung auf nationalen Ebenen des Naturschutzes nachhinkt (Borrini-Feyerabend u.a. 2013: vf).

Außerdem wurde auf der Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2008 (COP 9) ein spezieller ethischer Verhaltenskodex von der Arbeitsgruppe des vorher angesprochenen Artikel 8j entwickelt. Der Kodex beschäftigt sich mit Schwerpunkten wie Transparenz in Bezug zur Verwendung von lokalem Wissen, intellektuellen Eigentumsrechten, sowie dem Schutz von individuellem und kollektivem Eigentum. In einem weiteren Punkt fordert der ethische Verhaltenskodex auch, einen fairen und gerechten Vorteilsausgleich für den Beitrag indigener und lokaler Gemeinschaften für Naturschutzaktivitäten in Bezug zu der Bereitstellung von lokalem Wissen und dem Schutz von Biodiversität ein. Auf der Konferenz wurde auch in der *Entscheidung IX/18* auf die wichtige Rolle des Co-Managements und von ICCA's im Schutzgebietsmanagement hingewiesen und nochmals die Entscheidungen der COP7 Konferenz bekräftigt, die wie vorher beschrieben, eine stärkere Beteiligung der lokalen Bevölkerung und die Berücksichtigung indigener Rechte unterstreicht (CBD COP 9 Decision IX/18 2009: Absatz a,b,d). Zusätzlich wurden die Vertragsstaaten noch auf der Folgekonferenz im Jahr 2012 aufgefordert, die UNDRIP in nationale Schutzgebietsprogramme stärker einzubauen (CBD COP 10 Decision X/31 2010: Absatz 1i).

Es hat sich also gezeigt, dass sowohl die IUCN als auch die CBD verstärkt die Möglichkeiten für lokale Bevölkerungsgruppen fördern wollen, sich an den verschiedenen Ebenen des Schutzgebietsmanagements zu beteiligen. Außerdem werden RBA's und die Durchsetzung indigener Rechte bei Schutzgebieten – insbesondere über die Aufnahme der UNDRIP in Programme, Richtlinien und Resolutionen – als zentrale Elemente von Naturschutzprogrammen und -projekten vorgesehen.

Neben diesen beiden zentralen internationalen Akteuren im Bereich des Schutzgebietsmanagements haben sich eine Reihe anderer nationaler und internationaler staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen, die im Naturschutz tätig sind, mit der Einbindung von Menschenrechten in Programme und Projekte beschäftigt. Dazu zählen beispielsweise die schon angesprochenen Richtlinien und Prinzipien des WWF, welche auf internationale Menschenrechts- und Naturschutzinstrumente, wie der ILO 169, CBD und der Agenda 21 verweisen oder auch die Richtlinien der Weltbank zu indigenen Völkern aus dem Jahr 2005, welche die Einhaltung von Menschenrechten als Kondition für eine mögliche Projektfinanzierung vorgeben (Siegele u.a. 2009: 58).

In diesem Kapitel wurden also zentrale Grundlagen für das Co-Management von Schutzgebieten und die Unterscheidungsmöglichkeiten, sowie die Integration von internationalen Menschenrechtsinstrumenten bei Programmen und Projekten im Naturschutz herausgearbeitet, welche kombiniert zur Analyse der Fallbeispiele in den folgenden Kapiteln dienen werden. Aufgearbeitet werden im ersten dieser Teile die australische Situation

hinsichtlich der Entwicklung von Co-Managementmodellen und die Einbeziehung indigener Völker im Schutzgebietsmanagement des Bundesstaats Victoria. Ein besonderes Augenmerk wird auf die rechtlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene und die Analyse der Kooperationen auf lokaler Ebene gelegt. Erarbeitet werden für die konkreten Fallspiele nicht nur die nationalen Mechanismen zur Anerkennung indigener Rechte, sondern auch welche Möglichkeiten und Einschränkungen durch den Abschluss von Co-Managementvereinbarungen für eine stärkere Beteiligung indigener Völker am Schutzgebietsmanagement bzw. – in Anlehnung an die erwähnten Artikel der UNDRIP – für eine selbstbestimmtere Verwaltung/Entwicklung der Gebiete entstehen.

### 2. Partizipative Ansätze des Schutzgebietsmanagements in Australien am Beispiel des *Mount Eccles Nationalparks (Budj Bim)*

„Law never change,

always the same.

[...] When they get yam, leave hole.

I say

‘Who leave the hole?

Cover hum up!’

They say

‘We forget.’

I tell them

‘You leaving hole.

You killing yam.

You killing yourself.

You hang onto your country” (Neidjie 2002: 22ff).

Der englische Begriff „*country*“ umfasst für indigene Völker Australiens viel mehr als eine rein territoriale Bezeichnung für Land. Der Begriff beschreibt eine Verbindung zwischen Menschen, Vorfahren, Tieren und Arten, dem eine „Verantwortungsethik“ zu Grunde liegt. Demzufolge hat ein Mensch nicht nur Rechte auf Land, sondern auch Pflichten gegenüber „*country*“ (vgl. Parker 2008: 116 / Black 2011: 348). Texte, wie jener von *Neidjie* sind Ausdruck, dieser über Jahrtausende entstandenen Beziehungen, die durch bewusste Regeln der Interaktion, wie oben beschrieben, in Balance gehalten werden. *Weir* spricht in diesem Zusammenhang von lebenserhaltenden Netzwerken, die auf einem holistischen Wissensverständnis beruhen und erklärt darüber hinaus: „*Critically, in country humans and nature, and nature and culture, are not regarded as separate, but are entangled together in all types of relationships.*“ (*Weir* 2012: 3)

Diese Sichtweise steht im Widerspruch zu eco-zentrischen Ansätzen im Naturschutz, die auf einem dichotomen Verhältnis zwischen Mensch und Natur aufbauen und eng mit der für Schutzgebiete assoziierten Vorstellung einer „Wildnislandschaft“ verbunden sind. Im Widerspruch zu dieser Auffassung stehen Konzepte indigener Völker von „Wildnis“, welche mit diesem Begriff ein strukturelles Fehlen der Verbundenheit von „*country*“ ausdrücken (vgl. Parker 2008: 12).

*In Yanyuwa cosmology, if something is unconnected – has no links to place, kin, event – then symbolically, linguistically, physically, psychologically, it has no meaning; it is literally **meaning-less**. And, in the same way, if something is connected to everyone and everything, it is full of meaning, totally **meaning-ful**. To be meaningful however, there are rules about the connecting. This is the Law: it is the Law that speaks of how relations implicit in the country work.” (Bradley 2010 with Yanyuwa families: 251)*

In Australien waren es jedoch erstgenannte als (universell angenommene) euro-zentrische Naturschutzkonzepte, die das Management von Land- und Naturschutzflächen über weite Strecken hin informiert haben. Als Folge kam es zur Ausschließung vieler indigener Völker von Schutzgebieten und der Verletzung von Menschenrechten. Weir weist in diesem Zusammenhang auch auf die Einschreibung asymmetrischer politikökonomischer Machtverhältnisse im Land- und Naturschutzmanagement hin, die von der hierarchischen Ordnung und Neudeutung dieser unterschiedlichen Wissensformen genährt werden.<sup>15</sup> Menschenrechtsverletzungen als Resultat dieser Naturschutzpraktiken lieferten auch wichtige Anstöße dazu, bisherige Ideologien zu überdenken und partizipative Formen der Verwaltung einzuführen (Weir 2012: 4 / Strelein; Weir 2009: 124).

Diese unterschiedlichen Konzepte von „Landmanagement“ spiegeln sich auch in der historischen Entwicklung der Verwaltung von Schutzgebieten in Australien wider (siehe Abbildung 4).

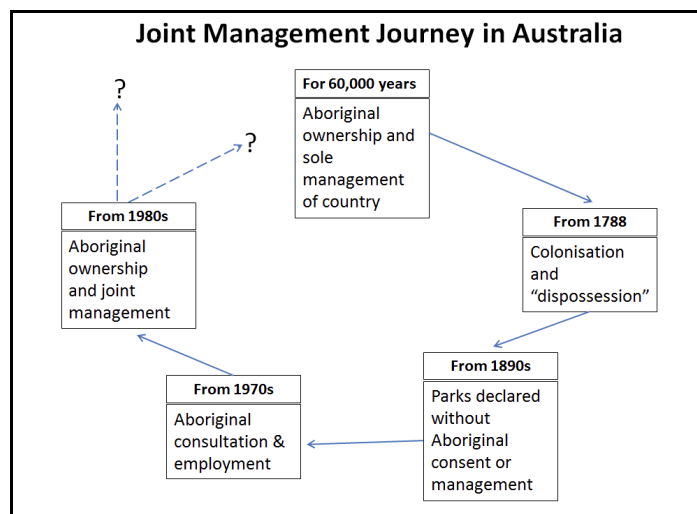


Abbildung 4: Historische Betrachtung des Schutzgebietsmanagements in Australien (Smyth in Bauman u.a. 2012: 30)

Über viele tausende Jahre haben indigene Völker in Australien Teile der terrestrischen und marinen Flächen auf eine schutzgebietsähnliche Weise verwendet und

<sup>15</sup> Weir erklärt darüberhinaus, dass die Verortung „indigener Wissenmodelle“ innerhalb eurozentrischer Konzepte als „kulturelles“ oder „traditionelles“ Wissen nicht nur Bedeutung hinsichtlich der Bewertung dessen ökologischer Relevanz, sondern auch in Bezug zu der Anerkennung von Rechtsansprüchen besteht. Beispielsweise haben legale Auslegungen von dem was als „traditionelle Lebensweise“ anerkannt wird, erhebliche Auswirkungen darauf, wer rechtlichen Anspruch auf die Anerkennung indigener Rechte (z.B. *native title*) hat und welche Rechte diese umfassen (vgl. Weir 2012: 5) (siehe in späteren Kapiteln zum native title-System und auch im Teil zu Kolumbien).

verwaltet. *„Whether or not these cultural protected areas were intentionally set aside for what is now referred to as nature conservation, it is clear that in local Indigenous law such places were part of an overall ethic of sustainable use of country” (Bauman, Smyth 2007: 4).*<sup>16</sup>

Durch die koloniale Durchdringung Australiens kam es zur Auflösung dieses Netzwerks an „Schutzgebieten“ und zum Ausschluss und der Vertreibung vieler indigener Völker von den bisher genutzten und verwalteten Flächen. Ende des 19. Jhds. wurden in der kolonialen Ära die ersten Schutzgebiete in Australien auf Basis des auf dem „Wildniskonzept“ aufbauenden *Yellowstonemodells* eingerichtet. Auf diese Weise wurden in den nächsten 100 Jahren in Australien hunderte Schutzgebiete hergestellt. Die Ausweisung erfolgte ohne Einwilligung indigener Völker. Das Leben in Schutzgebieten, sowie die Verwendung der darin enthaltenen Ressourcen wurde ausgeschlossen und damit die jahrtausendealte Interaktion mit den „countries“ unterbrochen. *„In this respect, protected areas were part of the broader colonial project which denied Aboriginal people ownership of, cultural relationship with and economic benefit from their traditional estates.“ (ebd.: 5)*

Seit den 1970er Jahren werden indigene Völker in Australien wieder stärker in die Verwaltung der Schutzgebiete einbezogen. Angetrieben wurden diese Veränderungen durch den Aktivismus indigener Gruppen, welche im öffentlichen Diskurs, Menschenrechtsverletzungen und fortschreitende Marginalisierung indigener Völker auch im australischen Landmanagement präsent gemacht haben (vgl. Bauman; Haynes; Lauder 2013: 10 / Weir 2009: 13). *„The current state of co-management arrangements has been the product of a long struggle by Indigenous people for recognition of their lands and other cultural rights.” (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 72)* Die Einbeziehung am Management der Schutzgebiete entwickelte sich in den Bundesstaaten zeitlich versetzt und in variierenden Ausprägungen, die durch die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt wurden. Wesentliche Grundlage für diese Entwicklungen war die Durchsetzung indigener Landrechte auf bundes- und bundesstaatlicher Ebene des australischen Rechtssystems. Dadurch wurden vereinzelt Schutzgebiete und deren Eigentumsverhältnisse in die Hand indigener Gruppen übergeben und mit der Einführung des *Native Title Acts, 1993* eine neue größere Welle von Co-Managementvereinbarungen ins Rollen gebracht. Darüber hinaus kam es Ende der 1990er Jahre, wie im vorigen Kapitel angesprochen zur Einführung des IPA-Programms, welches im Eigentum indigener Gruppen und Organisationen stehende, deklarierte und selbstverwaltete Schutzgebiete umfasst. Heute ist daher eine sehr große Bandbreite an Schutzgebieten in Australien zu finden, die das gesamte Spektrum hinsichtlich der besprochenen IUCN-Governanceformen und Kategorien abdecken (Bauman, Smyth 2007: 5).

---

<sup>16</sup> Auch der Begriff der Nachhaltigkeit ist nur bedingt auf indigene Konzepte von „country“ umlegbar, da Mensch und Umwelt als nicht separativ zu betrachten sind und die Beziehungen und Verantwortungen weiter gefasst werden (vgl. Godden 2012: 105ff).



Dieses Kapitel widmet sich daher in Folge ausführlicher dem australischen Schutzgebietssystem und den rechtlichen Grundlagen, die zur Etablierung partizipativer Formen der Verwaltung von Schutzgebieten geführt haben. Daraufhin wird die Geschichte der *Gunditjмара* und deren Ringen um rechtliche Anerkennung in der australischen Gesellschaft beleuchtet. Der Hauptteil dieses Kapitels beschäftigt sich mit der operativ im Einsatz befindlichen Co-Managementvereinbarung des *Mount Eccles Nationalparks* und den Möglichkeiten der *Gunditjмара* im Rahmen dieses Abkommens an der Verwaltung von „country“ mitzuwirken. Die Ergebnisse werden daraufhin auch mit aktuellen Untersuchungen zu anderen Studien über Co-Managementvereinbarungen in Australien in Beziehung gesetzt, um weitere Überschneidungen und Abweichungen feststellen zu können. (vgl. Bauman; Haynes; Lauder 2013: 59f).

## 2.1. Das australische Schutzgebietssystem

Mit der Unterzeichnung der CBD im Jahr 1992 hat die australische Regierung zugestimmt, das System für die Verwaltung der Schutzgebiete und deren Strategie weiterzuentwickeln. Bereits seit den 1960er Jahren wird die Fläche an Schutzgebieten sukzessive ausgebaut und durch die Verpflichtung zur CBD soll der Anteil noch weiter steigen. Alleine zwischen den Jahren 1996 – 2007 wurden 30 Millionen Hektar Land zusätzlich als Schutzgebiet deklariert. Mehr als zwei Drittel dieser neu geschaffenen Schutzflächen fallen in die Kategorie der IPA's, welche einen hohen Anteil an zukünftigen Steigerungen haben sollen. (SEWPaC 2013a).

Nach zuletzt veröffentlichten Angaben der australischen Datenbank für Schutzgebiete (CAPAD – Collaborative Protected Area Database) sind derzeit 15,4% der australischen Landmasse als Schutzgebiete deklariert. Zwischen den Bundesstaaten ist die Verteilung der Schutzgebiete sehr unterschiedlich. Im Bundesstaat Victoria sind beispielsweise bereits 17% der Landfläche Schutzgebiete, während in anderen Bundesstaaten der Anteil viel höher (z.B. 42% Tasmanien) bzw. auch wesentlich niedriger liegt (9% New South Wales) (CAPAD 2012a). Die Gründe für diese unterschiedliche Flächenverteilung sind sehr vielfältig. Diese sind unter anderem auf Unterschiede hinsichtlich der kolonialen Durchdringung Australiens, der Flächenwidmung und generell auf verschiedene regional rechtliche Rahmenbedingungen zurückzuführen.

Damit eine Fläche als Schutzgebiet anerkannt wird, muss sie in Australien bestimmten Kriterien entsprechen. Zu diesen zählen: die dauerhafte rechtliche Verpflichtung zum Naturschutz und der Erhalt von Biodiversität, die Übereinstimmung mit einer der sechs

IUCN Managementkategorien, sowie die rechtliche Absicherung der Gebiete durch erworbene Landrechte (ASNRS 2009 – 2030: 42).

Diese Übereinstimmung mit den Vorgaben der IUCN wird auch im nationalen Strategiepapier für das Management von Schutzgebieten gültig für den Zeitraum 2009 – 2030 (ASNRS) ausgedrückt. Die IUCN-Vorgaben hinsichtlich der Definition von Schutzgebieten, deren Managementkategorien und Governanceformen wurden übernommen. In Zukunft soll das Schutzgebietssystem weiter an diese Richtlinien angepasst werden (ebd.: 24ff). Umweltpolitisch ist die strategische Ausrichtung vor allem auf zwei Hauptthemen ausgelegt. Vor allem stehen die Sicherung von biologischer Vielfalt und Anpassungsstrategien an den Klimawandel im Zentrum der strategischen Ausrichtung (vgl. ebd.: 10). Neben diesen Hauptzielen wird in dem Strategiepapier auch auf Partnerschaften im Landmanagement hingewiesen. *„strong partnerships between governments, private landholders and Traditional Owners, industry, local communities and non-government organisations.“* (ebd.: 4)

Von den über 9700 Schutzgebieten fallen über 60% (flächenmäßiger Anteil an der gesamten Schutzfläche) in die IUCN-Kategorien I-IV. Davon sind immerhin 20% Teil der sehr restriktiven IUCN-Schutzgebietskategorie Ia, welche mit menschlichen Nutzungsformen als unvereinbar gilt. Einen großen Anteil am Schutzgebietssystem nimmt die Kategorie II („Nationalparks-kategorie“) mit ca. 35% von der Gesamtfläche ein. Fast 45% der Schutzgebiete sind in die Kategorien V – VI eingeteilt, wobei auf die Kategorie V davon nur ca. 1% entfällt. Zu dem relativ hohen Anteil an Kategorie VI-Gebieten tragen die IPA bei, welche in Australien großteils dieser Kategorie zugeordnet werden (siehe z.B. im Bundesstaat Victoria). Immerhin sind aber auch über 15% der Schutzgebiete den restriktiven Managementkategorien 1A und 1B zugeordnet. Über die Hälfte der Schutzgebiete in Australien sind in staatlicher Verwaltung. Fast ein Drittel wird von indigenen Gruppen (IPA) verwaltet. Die restlichen ca. 13% der Schutzgebiete werden privat oder in Kooperation verwaltet (siehe Abbildung 5) (CAPAD 2012a / CAPAD 2012b).

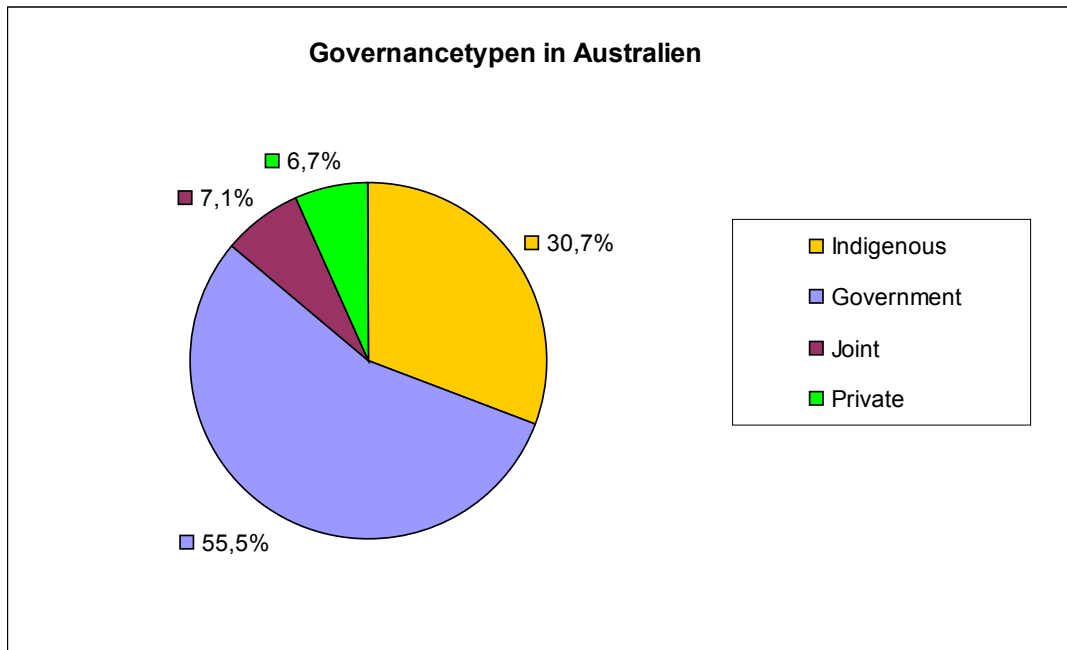


Abbildung 5: Verwaltung von nationalen Schutzgebieten in Australien vom Autor erstellt nach CAPAD, 2012 [flächenmäßiger Anteil am gesamten Schutzgebietssystem] (CAPAD 2012a)

In Australien sind die verschiedenen Formen der Beteiligung indigener Völker am Management von Schutzgebieten eng mit Landschaftspflegeprogrammen verbunden. Darunter fallen die Bundesprogramme „*Working on Country*“ und „*Caring for our Country*“, die im Jahr 2008 eingeführt wurden. Das Programm „*Caring for our Country*“ investiert in Bereichen von Naturschutzprojekten in Sachen Schulungs-, Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Das „*Working on Country*“ Programm ist Teil dieser Initiative. Es ist speziell auf die Beschäftigung von indigenen „Rangern“ (Schutzgebietsbetreuer) ausgerichtet und soll die Einbringung von lokalem Wissen fördern (SEWPac 2013a / SEWPAC 2013b).

Mehrere Studien streichen die positiven ökonomischen, sozialen und emotionalen Wirkungen dieser Programme heraus. Der Ansatz des Co-Managements von Schutzgebieten und die angesprochenen Landschaftspflegeprogramme werden als Möglichkeiten betrachtet, Benachteiligungen von indigenen Völkern in der australischen Gesellschaft zu reduzieren und wurden deshalb in nationale „closing the gap“<sup>17</sup> Maßnahmenpakete aufgenommen (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 10).

Zusätzlich hat sich die Bedeutung von Co-Management in Australien dadurch erhöht, dass es zunehmend als ein möglicher Weg gesehen wird, den Ansprüchen indigener Völker nach mehr Gerechtigkeit im Landmanagement nachzukommen. Co-Managementprogramme bei der Verwaltung von Schutzgebieten werden daher auch in Australien als Möglichkeit

<sup>17</sup> FaHCSIA (Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs): Darunter werden langfristig ausgelegte Maßnahmen der australischen Regierung verstanden, Benachteiligungen indigener Völker in der australischen Gesellschaft vor allem in den Bereichen: Gesundheit, Wohnungswesen und Beschäftigung auszugleichen (FaHCSIA 2013).

gesehen – zwischen zwei sich oft negativ beeinflussenden Bereichen, dem Naturschutz und Menschenrechten – eine positive Verbindung herzustellen. Diese Verbindung zeigt sich in Australien bei der Anerkennung von indigenen Landrechten im Rahmen des native title-Systems und anderer rechtlicher Mechanismen. Co-Managementvereinbarungen sind, wie die nächsten Kapitel näher beleuchten, immer häufiger Teil dieser Verhandlungen. Darüber hinaus sind in den meisten Bundesstaaten und Territorien Australiens die Naturschutzgesetze bereits angepasst worden, um diese relativ neuen Formen der Verwaltung von Schutzgebieten auch umsetzen zu können (ebd.: 10).

## **2.2. Rechtliche Rahmenbedingungen für Co-Managementvereinbarungen in Australien**

Aktuelle Arbeiten zum Co-Management von Schutzgebieten in Australien zeigen die Komplexität und Heterogenität der verschiedenen Modelle auf nationaler Ebene und zwischen Bundesstaaten und -territorien auf. Diese große Bandbreite ist sowohl auf die verschiedenen rechtlichen Mechanismen, aber auch auf den Umstand zurückzuführen, dass Co-Managementvereinbarungen meistens nicht auf regionaler Basis, sondern von „Fall zu Fall“ bzw. teilweise sogar von „Schutzgebiet zu Schutzgebiet“ entschieden werden. Dadurch können selbst in der gleichen bundesstaatlichen bzw. bundesterritorialen Gesetzgebung Australiens große Unterschiede zwischen den Vereinbarungen mit indigenen Völkern bestehen (z.B. hinsichtlich der Anzahl an zur Verhandlung stehenden Schutzgebieten und Möglichkeiten und Einschränkungen der Beteiligung) (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 14f). *„This has given rise to an uneven patchwork of institutional arrangements, and created issues of inequity amongst traditional owners within jurisdictions and across Australia.“* (ebd.: 62)

Ein wesentlicher Grund für diese Heterogenität ist die unterschiedliche Durchsetzung indigener Landrechte in Australien. Im australischen Nordterritorium wurde bereits Ende der 1970er ein eigenes Landrechtsgesetz mit eigenen Ergänzungen zu diesem Zweck abgeschlossen, der *Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (Cth)* – ALRANT und auf Basis dieses Gesetzes der *Kakadu* und der *Uluru-Kata Tjuta-Nationalpark* begonnen gemeinschaftlich zu verwalten (ebd.: 15). In anderen Bundesstaaten und -territorien setzten sich Formen der geteilten Verwaltung von Schutzgebieten und teilweise eigene Gesetze zur Anerkennung indigener Rechte erst später durch (z.B. der *TOSA* des Bundesstaates Victoria im Jahr 2010). Die Ausgestaltung der meisten Co-Managementansätze ist „tenure based“, d.h. sie sind von den jeweiligen „Eigentumsverhältnissen“ des Schutzgebiets abhängig. Je weiterreichender die rechtliche Absicherung eines rechtlichen Anspruchs indigener Völker

über das Land und Ressourcen des Schutzgebiets geht, desto „stärker“ (siehe Abbildung 3 hinsichtlich verschiedener Governanceformen von Schutzgebieten) sind indigene Völker in den institutionellen Rahmenbedingungen von Co-Managementarrangements vertreten (z.B. bei im Grundbesitz befindlichen Schutzgebieten, wie IPA) (ebd.: 61). „*The institutional arrangements that frame co-management arrangements create the basic frameworks through which power shared and decisions are made.*“ (ebd.: 63) Bei „schwächeren“ Modellen bleibt die Anerkennung eines rechtlichen Anspruchs über das Land des Schutzgebiets aus oder ist nur sehr beschränkt vorhanden (z.B. bei nicht-exklusiven Rechten für die Verwendung von Ressourcen). Ist dieser Fall vorhanden, kommt indigenen Völkern in Australien oft nur eine Beratungsfunktion bei Co-Managementarrangements zu (Bauman; Smyth 2007: 6).

Allerdings sind die Möglichkeiten indigener Völker beim Management von Schutzgebieten – wie im Einleitungskapitel beschrieben – nicht nur von den institutionellen Rahmenbedingungen, sondern auch von lokalen Praktiken zwischen den einzelnen Beteiligten abhängig, die sich weniger auf dieser formellen Ebene abspielen.

Unter diesen weniger formellen Formen der Zusammenarbeit fallen beispielsweise Absichtserklärungen (*Memorandum of Understanding – MoU*), abgeschlossen zwischen indigenen Vertretungsorganisationen und staatlichen Organisationen, welche die Sicherung bestimmter Interessen auf den Schutzgebieten ermöglichen (z.B. Abhalten von Zeremonien etc.). Darunter sind nicht bindende Vereinbarungen zu verstehen, die keine formale Beteiligung an Entscheidungsprozessen ermöglichen. Trotzdem können diese eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Situation indigener Völker bei der Verwaltung von Schutzgebieten bewirken, wenn beispielsweise ein Antrag auf die Anerkennung eines rechtlichen Status (z.B. *native title*) für die Gebiete nicht möglich ist oder bereits abgelehnt wurde<sup>18</sup>. Andere weniger formelle Formen stellen die Beteiligung indigener Völker an Verwaltungsgremien bzw. im Rahmen von Anstellungsverhältnissen und Schulungen bei Schutzgebieten dar. Die meisten Parkverwaltungsagenturen haben in diesem Sinne eigene Richtlinien und Strategien herausgebracht, die eine stärkere Beteiligung im Rahmen von Anstellungsverhältnissen des Parkmanagements ermöglichen sollen (ebd.: 10; DSE 2007: 7f). Zu diesen Initiativen zählen zu dem die bereits erwähnten Landschaftspflegeprogramme des australischen Bundes.

Das nächste Kapitel widmet sich – im Gegensatz zu diesen eher informellen Regelungen, die sich auf lokaler Ebene abspielen – den rechtlichen Hintergründen von Co-Managementarrangements in Australien. Im Fokus steht das *native title*-System des australischen *Commonwealth*, das die Anerkennung indigener Rechte ermöglicht und häufig in den meisten australischen Bundesstaaten und -territorien einen wichtigen rechtlichen

---

<sup>18</sup> siehe Anmerkungen zum Yorta Yorta-Fall später im Text.

Grundstein für den Abschluss von Co-Managementarrangements zwischen staatlichen und indigenen Organisationen legt. Dieses Kapitel legt auch die Basis für einen Blick auf die rechtliche Ausgestaltung des Co-Managements von Schutzgebieten auf bundesstaatlicher Ebene. Aufgrund der angesprochenen Fülle unterschiedlicher Rahmenbedingungen beschränkt sich diese Arbeit auf die Beschreibung der Situation in Victoria, da sich auch das später beschriebene Fallbeispiel in diesem Geltungsbereich befindet.

### 2.2.1. *Native title* und Co-Management von Schutzgebieten

Wichtige *native title*-Entscheidungen im australischen *Common Law* u.a. durch die Fälle *Mabo*<sup>19</sup>, *Wik*<sup>20</sup> und *Ward*<sup>21</sup>, sowie die Einsetzung des NTA und dessen Ergänzungen, lieferten entscheidende Anstöße dazu, wie australische Staaten und Territorien die Anerkennung von indigenen Rechten in Schutzgebieten heute handhaben und sich in weiterer Folge über ganz Australien Co-Managementarrangements entwickeln konnten (vgl. Bauman; Haynes; Lauder 2013: 57).

Richtungweisend dafür war die Einführung des *native title*, dessen Grundstein durch die *Mabo*-Entscheidung im Jahr 1992 gelegt wurde. Ein Jahr danach wurde im australischen Rechtssystem – in Anlehnung an diese Entscheidung – der NTA beschlossen. Durch die Entscheidung und die Anerkennung des *native title* wurde die „*terra nullius*“<sup>22</sup> Doktrin aufgehoben, welche die rechtliche Grundlage für den Ausschluss indigener Völker von der Verwaltung von Land und Ressourcen in Australien darstellte (Langton; Longbottom 2012a: 4). In der *Mabo*-Entscheidung wird zudem mehrmals explizit eine Beziehung zu internationalen Menschenrechtsnormen und -standards hergestellt (*Mabo v Queensland (No 2)*[1992]: Absatz 42, J. Brennan) Als entscheidende Prinzipien werden die Gleichheit vor dem Gesetz und Nicht-Diskriminierungsgrundsätze angeführt:

*It is contrary both to international standards and to the fundamental values of our common law to entrench a discriminatory rule which, because of the supposed position on the scale of social organization of the indigenous inhabitants of a settled colony, denies them a right to occupy their traditional lands. (Mabo v Queensland (No 2)[1992]: Absatz 42, J. Brennan)*

Der *native title* ist als ein „Bündel an Rechten“ zu verstehen und umfasst bei der Anerkennung für Schutzgebiete üblicherweise kollektive Zugangs- und Nutzungsrechte (z.B.

<sup>19</sup> *Mabo v Queensland (No. 2)* [1992] HCA 23

<sup>20</sup> *Wik Peoples v Queensland* (1996) 187 CLR 1

<sup>21</sup> *Western Australia v Queensland* (2002) 213 CLR 1

<sup>22</sup> In der *Mabo*-Entscheidung wird der Begriff „*terra nullius*“ („*land belonging to no one*“) als rechtliche Begründung – Souveränität über koloniale Gebiete durchzusetzen zu können – im Lichte internationalen Rechts kritisch beleuchtet und seine Anwendbarkeit revidiert. „*The idea that land which is in regular occupation may be terra nullius is unacceptable, in law as well as in fact. Even the proposition that land which is not in regular occupation may be terra nullius is one that demands scrutiny; there may be good reason why occupation is irregular.*“ (*Mabo v Queensland (No.2)*: Absatz 20, J. Brennan)

für Jagen, Fischen und Abhalten von Zeremonien), die keine Form des Grundeigentums darstellen. Andere Rechte bleiben durch die Anerkennung unberührt (vgl. Bauman; Haynes; Lauder 2013: 10). Das konkrete Ausmaß an Rechten orientiert sich von Fall zu Fall an den „traditionellen Wohnheitsrechten“ der antragsstellenden indigenen Gruppe.<sup>23</sup> Der *native title* ist aber nicht mit diesen gleichzusetzen, sondern stellt lediglich deren Anerkennung im Rahmen des *Common Law* dar (Weir 2012:6). „*In this recognition, native title brings with it a sweep of intercultural interactions, intricacies and ideologies around the law, Indigenous peoples' cultures and traditions, and separation thinking and connectivity thinking.*“ (ebd.: 6)

Obwohl der Mabo-Fall im Jahr 1992 keine Schutzgebiete umfasste, nannte der für die Entscheidung zuständige Richter *Brennan*, Schutzgebiete als einen jener möglichen Orte, für die der *native title* Anwendungen finden könnte:

*Native title continues where the waste lands of the Crown have not been so appropriated or used or where the appropriation and use is consistent with the continuing concurrent enjoyment of native title over the land (e.g., land set aside as a national park). (Mabo v Queensland (No 2)[1992]: Absatz 83/5, J. Brennan)*

Durch den NTA wurde ein System geschaffen, um die im Rahmen des *native title* anerkannten Rechte und Interessen zu verwalten und Abkommen mit anderen Parteien einzugehen (z.B. Future Act. Regime, Co-Management) (vgl. Weir 2012: 6).

Aktuelle Arbeiten weisen auf die Rolle des NTA – neben der Bereitstellung des Anerkennungsprozesses für indigene Rechte – als einen wichtigen Wegbereiter für die Durchführung von Abkommen zwischen indigenen Völkern und anderen Beteiligten hin. „*Thus native title has come to provide a significant context for relationship building through supporting an expanded process for agreement making to achieve an increasingly diverse range of outcomes for indigenous people within Australia.*“ (Tehan; Godden 2012: 118)

Ein wichtiges Recht, das der NTA bietet, ist die Verhandlung von sogenannten Future Acts. Unter diesen werden beabsichtigte zukünftige Handlungen auf den anerkannten Gebieten indigener Völker verstanden, welche deren Rechte und Interessen beeinflussen können. Darunter wird beispielsweise die Ausbeutung von nicht-erneuerbaren Ressourcen durch Minengesellschaften bzw. die Errichtung öffentlicher Infrastruktur verstanden (NNTT 2002: 3ff).

Der NTA wurde in Australien zu einem sehr wichtigen Instrument für indigene Völker, Rechte in Beziehung zu Land einzufordern (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 57). Die meisten positiven Entscheidungen in dicht besiedelten Regionen betreffen die Anerkennung eines *native title* für vereinzelte, wie in der Mabo-Entscheidung angeführte „ungenützte“ staatliche Landflächen („vacant crown land“). In diesen Fällen erfolgt die Anerkennung des *native title* auch üblicherweise „nicht-exklusive“, d.h. dass dieser mit den Rechten und Interessen

---

<sup>23</sup> Der *native title* wird daher auch im *Common Law* mit *sui generis* (einzigartig) beschrieben (Weir 2009: 26).

anderer Parteien koexistiert. In anderen Fällen und geringer besiedelten Regionen – vor allem in nördlichen Teilen Australiens – betreffen die Entscheidungen nicht nur meist wesentlich ausgedehntere Gebiete, sondern umfasst der anerkannte *native title* meistens exklusive Rechte (Weir 2012: 9f). Derzeit sind ca. 15% der australischen Landmasse als *native title* anerkannt. Zusammen mit anderen Landtiteln in Australien (z.B. als Folge des ALRANT) und inklusive von Landflächen, die in Besitz indigener Gesellschaften stehen, beträgt der Anteil mindestens 20% der australischen Landmasse (Altman; Buchanan; Larson 2007: 45). Aufgrund dieser großen Fläche wird es immer wichtiger, indigene Völker Australiens in nationale Strategien des Umweltschutzes einzubeziehen, die sich mit Kernthemen des Umweltschutzes, wie Klimawandel, Biodiversität, Wasserversorgung und invasiven Arten auseinandersetzen (Weir 2012: 10).

Besonders sind Kooperationen im Umweltschutz dort gefragt, wo nicht-exklusive Rechte aufeinandertreffen. In diesem Zusammenhang ist die *Wik native title*-Entscheidung zu erwähnen, welche zeigte, dass die anerkannten Rechte und Interessen – wenn keine hindernden Widersprüche bestehen – mit anderen Landnutzungsinteressen (*pastoral lease*) in Koexistenz bestehen können. Allerdings werden in Entscheidungen – besonders die Schutzgebiete betreffen – meist andere Rechte und Interessen (wie z.B. Freizeitaktivitäten in Parks wie *Camping* etc.) den *native title*-Rechten als hierarchisch übergestellt betrachtet (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 10ff). „*Through the process of ‚recognition‘ and ‚protection‘, native title has entered a hierarchy of interests, and the High Court has made it clear that native title is positioned at the lowest point of scale*“ (Strelein; Weir 2009: 130).

Kommt es zu einer positiven Entscheidung durch den NTA, müssen die Inhaber des *native titles* eine sogenannte Registrierungsorganisation (Registrierungsorganisation (*Registered Native Title Body Corporate – RNTBC*) gründen. Die RNTBC's sind die zentrale Verwaltungsstelle für Anliegen im Rahmen des *native title* und beschäftigen sich mit Themen des Landmanagements, der wirtschaftlichen Entwicklung und stellen soziale Einrichtungen bereit. Die RNTBC's haben in der Regel keine langfristige operational zugesicherte Finanzierung und müssen diese über verschiedene staatliche Mittel bzw. über die Unterstützung durch private Investoren abdecken. Eine dieser zusätzlichen Einnahmequellen können die bereits erwähnten Landschaftspflegeprogramme sein, welche sehr wichtige Einnahmen für die sehr begrenzten Budgetmittel der RNTBC's erbringen (Weir 2012: 10ff).

Wichtige andere Prinzipien des *native title*, die bei der Bearbeitung von Fällen eine entscheidende Rolle spielen, aber in dieser Arbeit nicht im Detail behandelt werden können, sind u.a. sogenannte „Auslöschungsprinzipien“ (*extinguishment principles*)<sup>24</sup> des *native title* und die „Testanforderungen“ für Antragssteller (vgl. Tehan 2003: 535ff).<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Grundsätzliche Ausführungen zu den „extinguishment principles“ wurden bereits in der Mabo-Entscheidung gemacht: „*A Crown grant which vests in the grantee an interest in land which is inconsistent with the continued*



Außerdem gibt es zwei grundsätzliche Möglichkeiten, wie in dem Verfahren Entscheidungen zustande kommen können. Es kann über einen *native title* entweder direkt vor Gericht, durch das Anhören von Beweisen (*litigated determination*) oder über den Weg eines Einwilligungsverfahrens (*consent determination*) entschieden werden, bei dem die verschiedenen Anspruchsgruppen Einigung über Details der Landnutzung (z.B. Co-management von Schutzgebieten) erzielen, welche dann vor Gericht angenommen werden muss (Strelein; Weir 2009: 129). Die Mehrzahl der Entscheidungen kam bis heute über den letztgenannten Weg zustande. Von jenen bis jetzt durchgeführten Entscheidungen wurden über 70% über ein Einwilligungsverfahren entschieden (AIATSIS 2013).

Ob der *native title* tatsächlich auf Schutzgebietsland anerkannt werden kann, hängt wesentlich von der jeweiligen Umweltschutzgesetzgebung der australischen Staaten und Territorien ab. Diesen Umstand zeigte der Ward-Fall auf. Dabei ging es um die Klärung eines Rechtsanspruchs der *Miriuwung Gajerrong* über Schutzgebietsland, das sich über zwei Bundesstaaten Australiens erstreckt, jenes im westlichen Australien und ein zweiter Teil im Nördlichen Territorium. Die Ergebnisse waren für beide Teile der Entscheidung vollkommen unterschiedlich. Im westlichen Australien wurde aufgrund der damaligen umweltschutzrechtlichen Bestimmungen ein *native title* über Schutzgebiete nicht anerkannt. Im Nördlichen Territorium waren die Bestimmungen jedoch offen, die Anerkennung zuzulassen. Mittlerweile wurden im nördlichen Territorium über 40 *native title*-Fälle positiv entschieden, welche in der Mehrzahl Landflächen beinhalten, die Schutzgebiete umfassen (Strelein; Weir 2009: 133f / AIATSIS 2013).

Allerdings haben die meisten Staaten und Territorien die Umweltschutz- und indigenen Landrechtsgesetze bereits revidiert (mit Ausnahme von Tasmanien und des australischen Hauptstadtterritoriums – Australian Capital Territory – ACT), um die Anerkennung des *native title* auf Schutzgebietsland und in der Folge Co-Managementarrangements zu ermöglichen. Dadurch kam es zu einem erheblichen Anstieg an Co-Managementabkommen in Australien (vgl. Bauman; Haynes; Lauder 2013: 59). „*the NTA has provided formal institutional pathways to co-management that would not otherwise exist.*“ (ebd.: 57)

Die Einführung des NTA hat zwar nicht zu einer kompletten Landreform in Australien geführt, aber er wurde zu einer wichtigen Plattform, um Übereinkommen zwischen indigenen Völkern und anderen Beteiligten zu treffen. Zu diesen neuen Möglichkeiten, die das System schafft, zählt wie bereits angesprochen die Möglichkeit, die Entscheidung über den Weg

---

*right to enjoy a native title in respect of the same land necessarily extinguishes the native title.*“ (*Mabo v Queensland (No 2)*[1992]: Absatz 81)

Gemeint sind darunter u.a., aber im Besonderen die Vergabe von privatem Grundbesitz (ebd.: Absatz 83-4) und der Bau öffentlicher Infrastruktur (ebd.: Absatz 84-4).

<sup>25</sup> Beispielsweise wird in der Sektion 223 (1) des NTA auf die Erfordernisse hinsichtlich des Fortbestands einer Beziehung zu Land gemäß „traditional laws and customs“ hingewiesen (NTA 1993: Sektion 223-1).

eines Einwilligungsverfahrens vorzubereiten. In Australien wird diese Möglichkeit nun für die Aushandlung von Co-Managementvereinbarungen über Schutzgebiete genützt. Besondere Bedeutung kommt dieser Form der Entscheidungsfindung und dem Abschluss von Co-Managementarrangements über Schutzgebiete im südöstlichen Teil Australiens (z.B. im Bundesstaat Victoria) zu, da in diesen Regionen durch die sehr früh einsetzende Kolonisierung und intensive Besiedelung sehr wenige „ungenützte staatliche“ Landflächen (außer meistens Schutzgebiete) vorhanden sind, für die ein *native title* zugesprochen werden könnte (Strelein; Weir 2009: 134).

Der Beschluss einer Co-Managementvereinbarung ist üblicherweise mit den Verhandlungsprozessen um ein sogenanntes „indigenes Landnutzungsabkommen“ (*Indigenous Land Use Agreement – ILUA*) verbunden, das meistens parallel zum Verfahren im Rahmen des NTA diskutiert wird. Wie aktuelle Arbeiten des AIATSIS herausstreichen, stellt der Abschluss von Co-Managementvereinbarungen über Schutzgebiete besonders in sehr dicht besiedelten Gebieten Australiens eines der wenigen substantiellen Ergebnisse des Anerkennungsprozesses von indigenen Rechte durch den NTA dar (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 10).

Allerdings führen Co-Managementvereinbarungen – wie einleitend besprochen – die mit der Anerkennung nicht-exklusiver *native title*-Rechte in Verbindung stehen, in der Praxis meist zu der Ausbildung institutionell „schwächerer“ Governancemodelle in Bezug, wie indigene Völker in die Verwaltung der Gebiete eingebunden werden (vgl. Bauman; Smyth 2007: 6). Dass das *native title*-System in der Praxis trotzdem oft hinter den Erwartungen indigener Völker und der von ihnen geforderten Anerkennung ihrer Rechte an „country“ und dem Recht auf Selbstbestimmung zurückbleibt, hat aber nicht nur mit dem Management von Schutzgebieten<sup>26</sup> zu tun, sondern liegt an mehreren grundsätzlichen Eigenschaften des *native title*-Regimes, von dem nun einige oftmals diskutierte Aspekte umrissen werden. Besonders wird auf den Yorta Yorta-Fall eingegangen, der besonders im Bundesstaat Victoria für die Entwicklungen neuer rechtlicher Instrumente zur Anerkennung indigener Rechte eine wichtige Rolle gespielt hat.

#### Der *native title*, weitere Details und Anmerkungen

Es ist zu erwähnen, dass eine positive Entscheidung durch den NTA nicht nur als ein Erfolg für die Anerkennung von Rechten und Interessen in Bezug zu Land und Ressourcen interpretiert werden kann. Die Entscheidung bietet zusätzlich eine rechtliche Absicherung für andere Parteien, den *status quo* hinsichtlich nicht eingebrachter möglicherweise

---

<sup>26</sup> siehe z.B. Artikel 4 der UNRIP hinsichtlich Einbindung in Entscheidungsprozesse

weitergehender Forderungen indigener Völker beizubehalten bzw. um bestehende Landtitel nicht weiter in Frage zu stellen (vgl. Strelein; Weir 2009: 131).

*„the basic idea of native title is that all of the white fellas interests are recognised and protected.” (O’Faircheallaigh: 2012)*

*„what we have – [and] had been said – is a scheme for validating settler titles and then some very narrow inadequate allowance to creep into the interstices of settler titles.” (Langton: 2012b)*

Eine grundsätzliche Einschränkung des *native title* besteht, wie besprochen bei Entscheidungen, die dicht besiedelte Gebiete und Schutzgebiete betreffen darin, dass die Rechte und Interessen indigener Völker Australiens mit der Aufnahme und deren Anpassung durch das *Common Law* System anderen Rechten und Interessen untergeordnet werden.

Der Abschnitt 223 (siehe Anmerkungen davor) des NTA („der connection Test“) ist ein anderer viel diskutierter Punkt bei Entscheidungen. Gerade der Yorta Yorta-Fall hat gezeigt, dass dieser Abschnitt und seine Interpretierung sehr entscheidend für den Ausgang von Entscheidungen und in diesem Fall für die Ablehnung eines rechtlichen Anspruchs sein können. In der Yorta Yorta-Entscheidung wurde nach einer sehr intensiven Beweisführung diesbezüglich festgestellt, dass der kontinuierliche Fortbestand der Gesellschaft der Yorta Yorta und deren Beziehung zu Land nicht festgestellt werden konnte: *„The tide of history has undoubtedly washed away any traditional rights that the indigenous people may have previously exercised in relation to controlling access to their land within the claim area.“* (Yorta Yorta v Victoria 2002: Absatz 163)

Für Atkinson – selbst Angehöriger der Yorta Yorta – handelt es sich bei dieser Entscheidung um einen statischen Maßstab zur Beurteilung von gesellschaftlicher Integrität und Beziehungen indigener Völker zu Land, welcher diese sozusagen „in der Zeit einfriert“ und historische Entwicklungen ausblendet (Atkinson 2008: 272). Trotzdem kann häufig sehr wohl eine tiefe Beziehung zu „country“ bestehen, auch wenn formal keine Anerkennung durch das Rechtssystem des australischen *Common Law* möglich erscheint (Weir 2012: 1).<sup>27</sup>

Ein zweiter Strang der Kritik richtet sich in diesem Fall darauf, in welcher Art und Weise Beweismaterial zur Entscheidungsfindung herangezogen und interpretiert wurde. Für die Entscheidung wurden vorwiegend schriftliche Dokumente aus der Kolonialzeit verwendet, während die mündlichen Zeugenaussagen der Yorta Yorta hierarchisch abgewertet wurden (vgl. Atkinson 2012: 6 / Tehan 2003: 563). Durch den Fall wird einerseits der Interpretierungsspielraum von richterlichen Entscheidungen veranschaulicht und andererseits verdeutlicht, wie wichtig es ist, die Rahmenbedingungen nicht aus dem Blickfeld

---

<sup>27</sup> In späteren Entscheidungen (siehe z.B. Bodney v Bennell 2008: Absatz 69) wird fallweise ein gewisser Wandel zugestanden, solange dieser als nicht als „inakzeptabel“ zu interpretieren wäre (vgl. Strelein, Weir 2009: 129)

zu lassen. Beispielsweise spielen u.a. auch die politikökonomischen Rahmenbedingungen bei anderen Verhandlungsprozessen in Verbindung mit dem NTA, wie Future Acts und Co-Managementvereinbarungen eine wichtige Rolle. Dadurch können sehr große Unterschiede zwischen Art und Umfang von Abkommen – z.B. hinsichtlich der zur Debatte stehenden Schutzgebietsflächen bzw. bei der Beschaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen von Vereinbarungen mit Minengesellschaften auftreten. Generell können die für indigene Völker aus Entscheidungen entstehenden wirtschaftlichen und sozialen Leistungen sehr stark variieren (O’Faircheallaigh: 2012b).

Sehr eng mit diesen – voran genannten kritisch zu sehenden – Aspekten des native title-Systems – sind Konzepte von „Tradition“ bzw. „traditionellen Lebensweisen“ verbunden, welche bei Fallentscheidungen eine entscheidende Rolle spielen. Die *Yorta Yorta* Entscheidung liefert dafür interessante Hinweise.

*Atkinson* setzt sich in seinen Arbeiten mit den Hintergründen der Fallentscheidung auseinander. Ein Kernpunkt seiner Analysen ist es, eurozentrisch aufgeladenen Konzepte von „indigener Tradition und Gewohnheitsrecht“ in der Fallentscheidung herauszustreichen, welche als Begründungen dazu gedient haben, um die geforderten Rechtsansprüche der *Yorta Yorta* abzulehnen. In seinen Ausführungen stellt er dar, dass die verwendeten Konzepte – um die Verbindung der *Yorta Yorta* zu ihren Gebieten zu überprüfen – sich wesentlich von holistischen Ansätzen indigener Völker unterscheiden, da der Mensch, das Land bzw. die Natur nicht als verbundene Einheit ähnlich einem „country“ Konzept betrachtet werden, sondern im Vergleich nur auf reduktionistische Weise in Beziehung stehen. Dadurch bleiben viele Bezüge indigener Völker zu Land (z.B. spiritueller Natur) bei der Entscheidungsfindung unbeachtet (vgl. *Atkinson 2012: 5*). *„recognition of native title [...] results in a flawed form of title that cannot fully encompass the expression of indigenous laws and customs on their own terms“ (Strelein; Weir 2009: 135)*. Es kommt im native title-Regime zu einer sozialen Konstruktion von traditionellen Lebensweisen indigener Völker, welche die bestehenden asymmetrischen politikökonomischen Verhältnisse repräsentiert und zur Absicherung dieser beitragen kann. *„The logic of the NTA provides a self-reinforcing legal narrative for what the parties are doing and why“ (Ritter 2010: 193)*.

Ein gutes Beispiel für diesen „konservierenden Effekt“ der ungleichen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse durch das native title-Regime liefert dessen Stellung zu wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten indigener Völker. Durch die Berufung und Interpretation „traditioneller Rechte und Gewohnheiten“ ist der *native title* bis auf *wenige* Ausnahmen bei Fallentscheidungen als nicht kommerziell verwertbar konzipiert. *„The commercial aspects of resource use are often presumed to be excluded, and the courts have preferred to limit native title rights to subsistence and ceremonial use.“ (Strelein; Weir 2009: 130)* Mit diesen Einschränkungen sind sowohl oberirdische als auch unterirdische,

insbesondere aber fossile Ressourcen (Erdöl, Erdgas und Kohle) verbunden (NNTT 2008: 7 / Smyth u.a. 2010: 23). Neben diesen können in Fällen bereits besprochene Aspekte des native title-Systems – z.B. in Bezug zu dem nicht-exklusiven Charakter, die untergeordnete Rolle gegenüber anderen Rechten und Interessen, sowie der Umgang mit indigenen Lebensweisen) erhebliche Einschränkungen für indigene Völker darstellen, das zugesprochene Land und deren Ressourcen selbstbestimmt zu verwalten bzw. auch zu nutzen.<sup>28</sup>

Dieses statische Bild von Lebensweisen indigener Völker ist auch eng mit der Fortsetzung kolonialer Konstruktionen von Andersartigkeit und den Vorstellungen von indigenen Völkern als „edle Wilde“, sowie mit deren Verortung und Gleichsetzung mit „Flora und Fauna“ bzw. „Wildnis“ (siehe kritische Anmerkungen zum Categoriesystem der IUCN dazu, im ersten Kapitel) verbunden. *Weir und Strelein* streichen in ihrer Arbeit die Verortung dieser „Positivzuschreibungen“ im Umweltschutz und dessen Einflussnahme auf das native title-Regime heraus, welche indigene Völker in einer selbstbestimmten Entwicklung einschränken. Indigene Völker werden so behandelt, als würden sie zur Gänze außerhalb des kapitalistischen Weltwirtschaftsystems agieren. „*[Green advocates] endow indigenous people with values that are antithetical to capitalist or market economies. The influence of this powerful ideology on the recognition of native title rights and interests is clear [...]. This ideology denies indigenous people the resources they require for self-determination.*“ (*Strelein; Weir 2009: 125*)

Es ist mit dieser dominanten ideologischen Unterfütterung des *native title* als durchaus widersprüchlich anzusehen, dass parallel, sozusagen im „Schatten“ des Anerkennungsprozesses um „nicht-kommerzielle“ Rechte, indigene Völker in vielen Regionen Australiens mit Minengesellschaften um Zugang zu Gebieten in einem sehr kommerziellen Kontext verhandeln. Trotzdem sind auch diese Verhandlungen von asymmetrischen politikökonomischen Beziehungen zwischen den Vertragspartnern begleitet. Ein wesentlicher Aspekt, der die Verhandlungsposition und Möglichkeiten von RNTBC in vielen Fällen schwächt selbstbestimmt zu agieren, ist deren unzureichende staatliche Finanzierung, wodurch diese Gefahr laufen, einer starken Einflussnahme von privaten Investoren ausgesetzt zu werden (*Weir 2012: 11 / vgl. O’Faircheallaigh: 2012b*).<sup>29</sup>

Der folgende Abschnitt der Arbeit befasst sich damit, wie die Einsetzung des NTA und andere rechtliche Mechanismen zu der Ausbildung von verschiedenen Co-Managementmodellen im Bundesstaat Victoria geführt haben. Ein besonderer Blick erfolgt auf verschiedene institutionelle Mechanismen und die Möglichkeiten der Zusammenarbeit,

---

<sup>28</sup> vgl. u.a. Artikel 20 der UNDRIP hinsichtlich Rechte wirtschaftliche Tätigkeiten durchzuführen und soziale Institutionen zu bewahren

<sup>29</sup> vgl. u.a. Artikel 4 der UNDRIP hinsichtlich dem Recht über die Mittel zur Finanzierung autonomer Aufgaben zu verfügen

die sich aus diesen – vor allem zwischen staatlichen Naturschutzagenturen und indigenen Völkern – ergeben.

## **2.2.2 Möglichkeiten der Beteiligung indigener Völker am Schutzgebietsmanagement im Bundesstaat Victoria**

Der australische Bundesstaat ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Anerkennung indigener Rechte mit Co-Managementvereinbarungen über Schutzgebiete zusammenhängt. Der erste native title-Antrag wurde im Jahr 1994 durch die *Yorta Yorta* eingebracht, welcher im Jahr 2002 von den Höchstgerichten abgelehnt wurde. Zwei Jahre später im Jahr 2004 wurden die *Yorta Yorta* vom Bundesstaat Victoria offiziell als indigenes Volk anerkannt. Daraufhin folgten positive Entscheidungen im Rahmen des NTA für die *Wimmera* im Jahr 2005 und die *Gunditjmara* im Jahr 2007. Für die *Gunditjmara* folgte im Jahr 2011 zusammen mit dem Volk der *Eastern Maar* eine zweite positive Entscheidung, die eine Erweiterung des bereits anerkannten Gebiets aus der ersten Entscheidung darstellt. Die erste positive Entscheidung unter aus dem bundesstaatlich eigenen Anerkennungsverfahren für indigene Rechte in Bezug zu Land, dem *Traditional Owner Settlement Act 2010 – TOSA* erfolgte im Jahr 2010 für die *Gunaikurnai*, gefolgt von dem in diesem Jahr positiv entschiedenen Fall der *Dja Dja Wurrung*. Der TOSA soll eine Alternative zum herkömmlich sehr langwierigen Verfahren des NTA darstellen und den indigenen Völkern in Victoria effektivere Möglichkeiten bieten, an der Verwaltung von Schutzgebieten mitwirken zu können (vgl. Bauman, Haynes, Lauder 2013: 48f / Department of Justice Victoria 2013a).

Anschließend wird nun aufgearbeitet, welche verschiedenen Modelle im Bundesstaat Victoria für die Einbeziehungen indigener Völker in die Verwaltung von Schutzgebieten existieren. Es wird betrachtet, wie diese mit den soeben angesprochenen Fallentscheidungen zusammenhängen und welche unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen diese bieten, um indigene Völker an der Verwaltung zu beteiligen.

Seit den 1980ern Jahren werden indigene Gruppen an der Verwaltung und dem Management der Schutzgebiete in Victoria einbezogen. Zu Beginn waren die Möglichkeiten hinsichtlich der Teilhabe allerdings stark begrenzt (z.B. im Rahmen von „ranger“-Programmen) und eher informeller Natur. Der Abschluss der ersten Co-Managementvereinbarungen erfolgte wesentlich später als in anderen Bundesstaaten bzw. Territorien Australiens. Sie wurden durch die oben angesprochenen Entscheidungen ins Rollen gebracht. Bis vor der Abschließung des TOSA beurteilten die staatlichen Vertreter Victorias jede Verhandlung mit indigenen Völkern über Schutzgebiete auf individueller Basis. Dadurch mussten die Antragssteller mit teilweise sehr unterschiedlichen Ergebnissen nach den Verhandlungen rechnen, da diese entscheidend vom jeweiligen politischen Diskurs

beeinflusst werden. Dieser Ansatz änderte sich mit der Einführung des TOSA, welcher das Co-Management über Schutzgebiete zu einem festen Bestandteil der Verhandlungen macht und den Anerkennungsprozess, sowie die operationelle Durchführung der Partnerschaftsabkommen vereinheitlicht (vgl. Bauman, Haynes, Lauder 2013: 47).

Im Bundesstaat Victoria hat das Umweltministerium (DSE)<sup>30</sup> die allgemeine Verantwortung für das Management von öffentlichem Land in Victoria. Die Verhandlungen im Rahmen des *native title* werden vom Justizministerium in Zusammenarbeit mit der Abteilung für Landmanagement des DSE organisiert. Das DSE setzt die allgemeine strategische Richtung für Landmanagement in Victoria, während PV die gesetzliche Hauptverantwortung für das operationale Management von Schutzgebieten inne hat (ebd.: 47).

In Victoria gibt es grundsätzlich drei formelle Möglichkeiten, wie indigene Völker in die Verwaltung und das Management von Schutzgebieten eingebunden sind: im Rahmen des nationalen IPA-Programms, über den Abschluss von Co-Management und im Rahmen sogenannter „Jointmanagementvereinbarungen“. In der Arbeit wird, wie bereits anfangs erwähnt, *Jointmanagement* als eine Ausprägung von Co-Management verstanden, allerdings wird die Bezeichnung in diesem Kapitel weitergeführt, um regionale Unterschiede in Victoria besser sichtbar machen zu können. Grundsätzlich hängen diese Verwaltungsformen sehr stark mit den unterschiedlichen rechtlichen Mechanismen und Eigentumsverhältnissen von Schutzgebieten zusammen, die indigenen Völkern in Victoria zur Anerkennung ihrer Rechte zur Verfügung stehen. IPA's und Co-Managementvereinbarungen stehen in der Regel mit positiven Entscheidungen durch den NTA und Jointmanagement mit dem TOSA in Verbindung (vgl. Bauman; Stacey, Lauder 2012: 12). Zur Unterscheidung der Ansätze werden die im Einleitungskapitel vorgestellten Modelle: die Typologie von *Hill u.a. 2012* und das Governancemodell von *Borrini Feyerabend u.a. 2004* (siehe Abbildung 3) verwendet, welche verschiedene Beteiligungsstufen betreffend Entscheidungsprozessen und der Einbringung von lokalem Wissen unterscheiden.

IPA's werden in der Regel über Gebiete beschlossen, die im Grundbesitz der indigenen Vertretungsorganisation stehen und entweder von dieser erworben oder im Rahmen des Aushandlungspaketes einer positiven Entscheidung im Rahmen des NTA an diese übergeben wurden<sup>31</sup>. IPA's stellen durch indigene Völker eigenständig verwaltete und freiwillig eingegangene Schutzgebiete dar (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 18) (siehe Anmerkungen im ersten Kapitel zu ICCA). Hinsichtlich der Zuteilung zu unterschiedlichen Governancenevels befinden sich die IPA's auf der äußerst rechten Seite der Skala (siehe Abbildung 3), da sowohl Befugnisse als auch Verantwortungen in Händen der indigenen Vertretungsbehörde liegen. In der Einteilung *laut Hill u.a. 2012* die durch die Auswertung von

---

<sup>30</sup> Das DSE wurde, während diese Arbeit erstellt wurde, mit dem Ministerium für primäre Industrien zum Ministerium für primäre Industrien und Umwelt – Department of Environment and Primary Industries – DEPI zusammengelegt.

<sup>31</sup> Indigene Landgesellschaften in Australien, gekauftes Land in Victoria (ILC 2013).

Fallbeispielen getroffen wurde, werden IPA's nicht als vollständig durch indigene Völker kontrollierte Programme (IG) angesehen, sondern als eine Form von ICoG (*Indigenous-driven Co-Governance*) verstanden. Die Autoren treffen diese Einteilung deshalb, weil IPA's im Rahmen einer staatlichen Initiative durchgeführt werden und primär nicht darauf ausgerichtet sind, einen unterschiedlichen politischen Status zum Ausdruck zu bringen. Trotzdem stellen IPA's einen wichtigen Schritt zu einer stärkeren Selbstbestimmung indigener Völker im Schutzgebietsmanagement dar. Arbeiten, die sich der Analyse von Fallbeispielen widmen, streichen die positiven Effekte dieses Programms etwa durch einkommensgenerierende Landschaftspflegeprogramme und der Stärkung eines holistischen Verständnisses von „country“ heraus (vgl. Hill u.a. 2012: 10f / Langton u.a. 2005: 41f / Bauman; Smyth 2007: 15).

Neuere Entwicklungen für IPA's in Australien gehen auch in die Richtung des Co-Managements von Schutzgebieten, wobei sich zwei unterschiedliche Wege herauskristallisieren. Einerseits können indigene Vertretungsorganisationen auf freiwilliger Basis Co-Managementvereinbarungen mit anderen Parteien eingehen, um beispielsweise Unterstützung für bestimmte Aufgaben von Parkverwaltungsagenturen zu erhalten. In diesem Fall übernimmt die indigene Vertretungsorganisation die notwendige Koordinierungsarbeit (inklusive der Bereitstellung von notwendigen Mitteln, um die Co-Managementvereinbarung operational mit den Vertragspartnern umzusetzen). Andererseits wird das IPA-Programm auch zunehmend als Verhandlungsgrundlage benutzt, um mehr Mitsprache über die Verwaltung von Schutzgebieten zu erhalten, die sich zwar in der gleichen Region wie die IPA's befinden, aber im Besitz und der Verwaltung von staatlichen Agenturen sind. Durch diese neuen und sich gerade erst etablierenden Möglichkeiten, die das IPA-Programm durch den Abschluss von Co-Managementvereinbarungen bietet, entsteht weiteres Potential, Zugang zu der Verwaltung von Landflächen und Finanzierung zu erhalten (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 18ff).

Bis jetzt haben in Victoria nur die *Gunditjmara* neben der erfolgreichen Anerkennung von native title-Rechten IPA's deklariert. Derzeit werden vier IPA's von ihnen verwaltet (SEWPaC 2013c).

Im Gegensatz zu IPA's wird im Fall von in Victoria als Co-Management bezeichneten Verwaltungsformen (Cooperative Management Agreements – CMA) der Landtitel der Schutzgebiete nicht übertragen und bleibt im Besitz der Parkverwaltungsagentur von Victoria (PV). Die Einführung von CMA's ist wie die Beispiele im Bundesstaat Victoria zeigen, üblicherweise ein Folgeprozess aus der Anerkennung von indigenen Rechten über Schutzgebiete durch den NTA. Die Einsetzung von CMA's wird rechtlich durch den Abschnitt 12 des *Conservation, Forests and Lands Act 1987 (Vic)* – *CFLA* verankert, welcher den generellen rechtlichen Rahmen für das Landmanagement von Schutzgebieten darstellt.



CMA's haben im Gegensatz zu IPA's eine ganz unterschiedliche institutionell verankerte Governancestruktur. Bei CMA's sind indigene Interessensvertreter in Form eines Verwaltungsbeirats am Management der Schutzgebiete beteiligt, welchem allerdings nur eine beratende Funktion zukommt. Ausführung von Managementaufgaben und deren strategische Planung bleiben in Händen der staatlichen Verwaltungsagenturen, in diesem Fall DSE und PV. Deswegen ist diese Form des Co-Managements institutionell auch als ein sogenanntes „schwaches“ Modell hinsichtlich der Beteiligung indigener Völker am Management von Schutzgebieten zu bezeichnen. CMA's befinden sich hinsichtlich des Partizipationsgrades (dargestellt in Abbildung 3) auf der linken Seite der Skala, da die Zusammenarbeit auf Informieren und Konsultieren der Interessensvertreter bei Planungsprozessen ausgelegt ist (vgl. Bauman u.a. 2012: 12 / Bauman; Haynes; Lauder 2013: 48).

Auch hinsichtlich der Typologie von Hill u.a. 2012 lässt sich die Art der Zusammenarbeit am besten mit den Bezeichnungen ACoG (*Agency-driven co-governend*) beschreiben. „*Decision making by agency and Indigenous people according to agreed structures, typically committees; substantial agency control*“ (Hill u.a. 2012: 8). Durch die institutionelle „top down“ Ausrichtung dieses Modells ist eine wesentlich geringere Möglichkeit für indigene Völker zur selbstbestimmten Verwaltung von „country“ als beim IPA-Programm vorhanden. Die begrenzte Einbindung in operationale und strategische Entscheidungs- und Planungsprozesse bietet in der Regel auch keine günstigen Voraussetzungen dafür, indigene Landmanagementkonzepte einzubringen (vgl. ebd.: 11). Derzeit wurden im Bundesstaat Victoria drei CMA's mit indigenen Vertretungsorganisationen der *Gunditjmara*, der *Wotjobolak (Wimmera)* und der *Yorta Yorta* abgeschlossen (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 48f).

Joint-Managementvereinbarungen werden von Hill u.a. auch in deren Einteilung als ein ACoG Ansatz verstanden: „*ACoG approaches usually arise from [...] Aboriginal joint management of protected areas. Agency-driven models require the power to sit within the organization, through mechanisms such as boards or committees of management.*“ (Hill u.a. 2012: 6) Trotzdem zeigen sich eine Reihe wichtiger Unterschiede gegenüber den zwei bereits besprochenen Varianten.

Der Abschluss von Joint-Management über Schutzgebiete resultiert aus einer positiven Entscheidung durch den TOSA. Im Gegensatz zu einer Verhandlung vor Gericht wird in Victoria durch den TOSA ein neuer rechtlicher Rahmen geschaffen, um native title-Ansuchen auf bundesstaatlicher Basis im Rahmen eines Verhandlungsprozesses zwischen Interessensgruppen zu behandeln. Dieser alternative Anerkennungsweg wurde eingesetzt, um schnellere und effektivere Entscheidungen treffen zu können, welche indigenen Völkern in Victoria zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten und Zugang zu der Verwaltung von Land

bringen sollen. Die gemeinsame Verwaltung von Schutzgebieten ist eines der zentralen Eckpfeiler dieses Verfahrens. Im Gegensatz zum NTA wurde beim TOSA die Möglichkeit geschaffen, das Land der Schutzgebiete in Form des in Victoria neu eingeführten *Aboriginal title* an die indigene Vertragsorganisation zu übergeben. Allerdings muss das Land weiter in Form der bestehenden Schutzgebietskategorie und Naturschutzgesetze geführt werden, wodurch PV auf operationaler Ebene primär verantwortlich für das Management der Schutzgebiete bleibt (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 49f).

Dieser Joint-Management Ansatz unterscheidet sich auch von anderen in den Bundesstaaten üblichen Varianten, da die Schutzgebiete nicht für eine bestimmte Zeit vom Staat geleast werden. Um die Schutzgebiete zu verwalten, werden Landmanagementräte (*Traditional Owner Land Management Boards – TOLMB's*) gegründet, die mehrheitlich von Personen der indigenen Interessensvertretung besetzt werden. Die Einsetzung von TOLMB's ist im CFLA unter dem Abschnitt 5A geregelt. Im Gegensatz zu den vorher besprochenen Co-Managementmodellen sind diese auch mit strategischen Aufgaben betraut. Eine der ersten Aufgaben der TOLMB's ist es daher, einen gemeinsamen Managementplan für die Schutzgebiete zu erstellen, welcher die verschiedenen Visionen und Zugänge des Landmanagements widerspiegeln soll. Zusätzlich sollen teilnehmende indigene Völker u.a. durch eine sichere finanzielle Absicherung und durch die Schaffung von Arbeitsplätzen von der geteilten Verwaltung profitieren. Aus den bisher genannten Gründen wird Joint-Management als eine stärkere Form von Co-Management angesehen (ebd.: 49f / vgl. Borrini Feyerabend u.a. 2004: 22).

Der Governancellevel (siehe Abbildung 3) befindet sich für diese Variante zwischen jenem von Co-Management und IPA's. Durch die Schaffung der TOLMB's werden zentrale Managementaufgaben für die Verwaltung von Schutzgebieten zwischen den Interessensgruppen beschlossen. Bisher gibt es im Bundesstaat Victoria zwei derartige Abkommen. Das erste dieser Art wurde zwischen dem Bundesstaat Victoria und den *Gunaikurnai* abgeschlossen. Als Folge der positiven Entscheidung durch den TOSA wurden 10 Schutzgebiete in Form eines *Aboriginal title* übergeben und zur Verwaltung ein TOLMB eingesetzt (Bauman; Haynes; Lauder 2013: 50).

Zum Zeitpunkt der Erstellung der Arbeit war das TOLMB noch nicht operativ im Einsatz und die Erstellung der Managementpläne im Gange. Außerdem wurden den *Gunaikurnai* sieben Gebietsverwalterpositionen für die Schutzgebiete zugesagt. Auch wenn die Einführung von Joint-Management ein Bekenntnis des Bundesstaates Victoria zu einer verstärkten Beteiligung indigener Völker darstellt, kann erst nach einer gewissen Lernphase beurteilt werden, welche tatsächlichen Vorteile sich aus der Partnerschaft, vor allem auf operationaler Ebene in der Naturschutzpraxis ergeben. Aktuelle Arbeiten zeigen, dass in der Einführungsphase noch einige Unklarheiten hinsichtlich der Aufteilung von

Verantwortlichkeiten und der Zusammensetzung von TOLMB's bestehen. Beispielsweise ist zwar PV operational weiterhin für das Management der Schutzgebiete zuständig, aber im Augenblick nicht als Mitglied innerhalb von TOLMB's vorgesehen (ebd.: 50).

Ein spezieller Fall ist jener der *Yorta Yorta*, wenn es um die geteilte Verwaltung von Schutzgebieten in Victoria geht. Im Rahmen der vorher durchgeführten Reflexionen zum NTA wurde schon erwähnt, dass der Antrag der *Yorta Yorta* negativ entschieden wurde. Das bedeutet, dass den *Yorta Yorta* auch in Bezug zu den Schutzgebieten keine *native title* bzw. kein *Aboriginal title* zugesprochen wurde. Trotzdem ging der Bundesstaat, welcher die *Yorta Yorta* als indigenes Volk anerkannte, Co-Managementvereinbarungen ein, um den *Yorta Yorta* – nach der negativen Entscheidung durch die Höchstgerichte – zumindest für einen Teil der möglichen Landfläche Zugang und Mitsprache zu verschaffen. Dieser Fall zeigt also, dass eine positive Anerkennung von indigenen Rechten nicht eine absolute Voraussetzung für den Abschluss von Vereinbarungen zwischen den Interessensgruppen darstellt. Im Jahr 2004 wurde für Schutzgebiete im nördlichen Teil Victorias die Einsetzung eines CMA beschlossen. Das CMA hat wie in anderen Fällen eine rein beratende Funktion. Im Jahr 2010 wurde zusätzlich für den *Barmah* Nationalpark ein TOLMB eingeführt (ebd.: 48ff).

Die Vorteile von Joint-Management werden für die *Yorta Yorta* von *Atkinson* in einem ähnlichen Ausmaß bewertet, wie es auch schon für die *Gunaikurnai* besprochen wurde. „*[the benefits] are primarily in relation to providing a voice for Yorta Yorta people to utilise their knowledge, make decisions regarding their land, and influence water allocation and policy.*“ (*Atkinson 2010: 7*)

Fünf der sechs bestehenden Abkommen mit indigenen Völkern in Victoria sind nun in *Abbildung 6* schematisch dargestellt, welche die Verteilung und die Ausdehnung der verschiedenen Schutzgebietsflächen beinhaltet. Auf der Entwurfsvorlage sind die Co-Managementabkommen eingezeichnet, die aus erfolgreichen Entscheidungen durch den NTA für die Fälle der *Gunditjmara* und der *Wimmera* hervorgingen. Sie umfassen im Südosten des Bundesstaates für die *Gunditjmara* den *Mount Eccles Nationalpark (Budj Bim)* und für die *Wimmera* Teile des *Little Desert Nationalparks* und *Mount Arapiles Parks* im Westen von Victoria. Im Osten von Victoria sich das Gebiet der *Gunaikurnai*, welches als Folge der positiven Entscheidung durch den TOSA über ein Joint-Managementabkommen verwaltet wird. Das Gebiet umfasst den *Tarra Bulga Nationalpark und andere Schutzgebiete*. Im Norden des Bundesstaates sind in der *Abbildung* die beiden Abkommen zwischen dem Staat Victoria und den *Yorta Yorta* eingezeichnet (PV 2013a / Bauman, Lauder, Haynes 2013: 47ff).

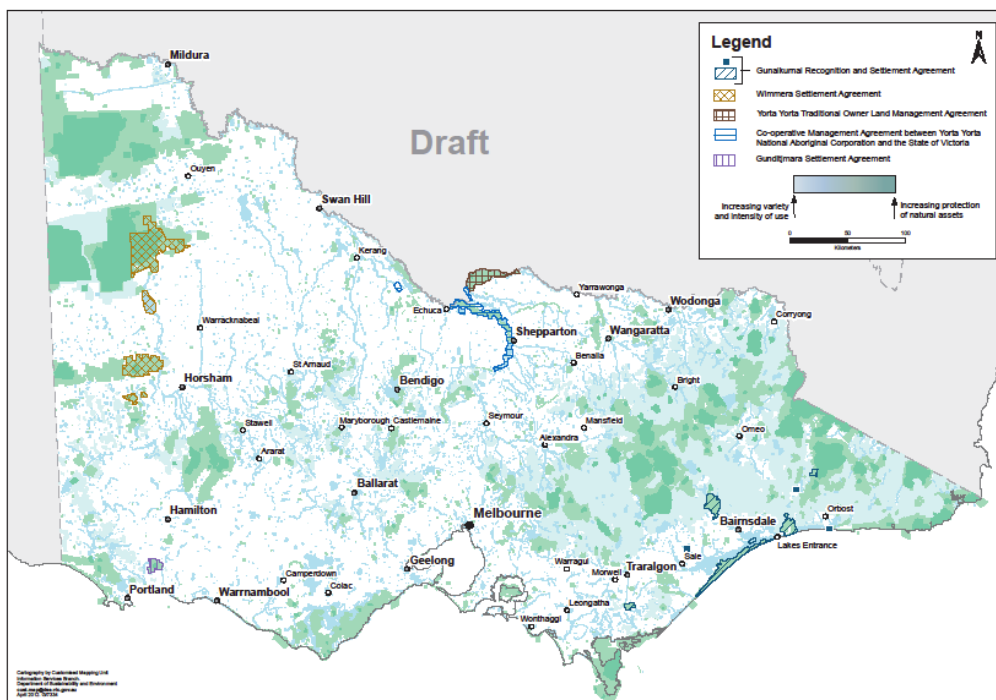


Abbildung 6: Fläche und Verteilung der verschiedenen Co-Managementabkommen im Bundesstaat Victoria, [Entwurfsvorlage, schematische Darstellung] (Morely; English in Bauman u.a. 2012: 14)

Neben diesen formellen Abkommen zwischen dem Staat und indigenen Völkern in Victoria werden vom DSE auch andere Programme z.B. Trainings angeboten, welche zu einer stärkeren Beteiligung bei Umweltschutzinitiativen führen sollen (vgl. BBC Jahresbericht 2011/2012: 12).

Außerdem ist für den Bundesstaat Victoria zu erwähnen, dass dieser bisher der einzige Bundesstaat Australiens ist, der eine Menschenrechtscharta beschlossen hat (*Charter of Human Rights and Responsibilities Act 2006*). Ein zentrales Ziel der Charta ist es, die Konformität von Rechtsvorschriften des Bundesstaates Victoria mit elementaren Menschenrechten sicherzustellen. Aus diesem Grund muss in Folge des Abschlusses der Charta jeder Beschluss durch das Parlament über die Konformität mit der Charta geprüft werden (*statement of compatibility*) (*Charter of Human Rights and Responsibilities Act 2006*: Absatz 1 / Strelein; Weir 2009: 127).

Der Abschnitt 2 (19) der Charta geht speziell auf kulturelle Rechte indigener Völker in Australien ein. Erwähnt wird in diesem Abschnitt das Recht Identität und Kultur zu leben, das Recht Sprache und Verwandtschaftsbeziehungen zu erhalten, sowie unter Punkt (2d) auf Land- und Ressourcenrechte eingegangen. „[the right] to maintain their distinctive spiritual, material and economic relationship with the land and waters and other resources with which they have a connection under traditional laws and customs.“ (*Charter of Human Rights and Responsibilities Act 2006*: Sektion 8, Absatz 2-19)

In der Charta wird nicht auf das Selbstbestimmungsrecht hingewiesen, allerdings stand eine Aufnahme dieses Rechts nach Einsetzung der Charta zur Diskussion. Nach mehr

als vier Jahren (im Jahr 2011) wurde ein erster Review vom Überprüfungscommittee des Parlamentes durchgeführt und die Empfehlung – nach Durchsicht der eingegangenen Kommentare – abgegeben, das Selbstbestimmungsrecht nicht in die Charta aufzunehmen, da von der Kommission festgestellt wurde, dass kein ausreichender Konsens über die Definition dieses Rechts besteht. Diesem Vorschlag wurde im Jahr 2012 vom Parlament auch zugestimmt (Parlament of Victoria 2012: 6f). Kommentare für den Review der Charta gingen von verschiedenen offiziellen indigenen Interessensvertretungen in Victoria ein, welche auch einen stärkeren Bezug der Charta zur UNDRIP und den dort enthaltenen indigenen Rechten fordern, da die Charta nur in dem oben beschriebenen Punkt auf partikulare Menschenrechte indigener Völker in Australien eingeht. Die Kommentare beziehen sich auf die Rolle der UNDRIP als wichtigem Maßstab (auch hinsichtlich des Selbstbestimmungsrechts) für bestehende Gesetze und in Bezug auf die Implementierung indigener Rechte (Parlament of Victoria 2011: Absatz 298ff).

Auch der TOSA steht mit dieser Menschenrechtscharta in Verbindung, da dieser im Jahr 2010 bei dieser Einsetzung als konform mit der Charta erklärt wurde. Besonders ausführlich wird bei der Konformitätserklärung des Parlaments der – durch den TOSA neu in der Gesetzgebung verankerte und für Joint-Management relevante – *Aboriginal title* abgehandelt. Der Titel wurde auf Konformität mit dem Abschnitt 20 der Charta (Eigentumsrecht) überprüft. Zuerst wurden im Rahmen der Überprüfung erhebliche Einschränkungen für indigene Völker, das Land selbstbestimmt zu verwenden aufgezeigt (z.B. bleibt das primäre Nutzungs- und Verwaltungsrecht des Staates bestehen). Trotzdem wurden diese Einschränkungen als konform mit der Charta und als kein Entzug von Eigentumsrechten gewertet, da im Allgemeinen durch die Anerkennung eines *Aboriginal title* indigene Völker im australischen Victoria Rechte erhalten (z.B. über die Verwaltung von Schutzgebieten), die davor keine Berücksichtigung im Rahmen der bundesstaatlichen Gesetzgebung fanden (Parlament of Victoria 2010: 2748f). „*[The granting of Aboriginal title] cannot be described as deprivation of property because it recognises traditional owner property rights where no such recognition previously existed.*“ (ebd.: 2749)

Weitere Einschränkungen des TOSA bestehen beispielweise in ähnlicher Form, wie beim NTA in Bezug zu der Verwendung von Ressourcen. Grundsätzlich sind die Rechte, wie beim NTA nicht zur kommerziellen Verwendung bestimmt. Dies zeigt auch die zweite und im Moment letzte positive Entscheidung durch den TOSA im März 2013. Den *Dja Dja Wurrung* wurde ein Bündel an Rechten (z.B. Jagen und Fischen) für staatliche Landflächen zugesprochen, die nicht kommerziell nutzbar sind. Die Entscheidung umfasst zudem die Anerkennung eines *Aboriginal title* über sechs Schutzgebiete (Department of Justice Victoria 2013c).

Es zeigt sich deshalb, dass auch wenn beim TOSA zusätzliche Möglichkeiten für indigene Völker im australischen Victoria für den Zugang und die Verwaltung von Land geschaffen werden, die grundsätzlichen Einschränkungen des native title-Systems bestehen bleiben. Dazu zählt auch die prinzipielle epistemologische Ausrichtung des Rechtssystems, welche holistische Ansätze indigener Völker von „country“ auslöst bzw. in Folge zu deren Marginalisierung der Fortschreibung asymmetrischer Kräfteverhältnisse beitragen kann (vgl. Parker; Guan 2011: 19ff).

Der folgende Abschnitt widmet sich nun konkreter einem der beschriebenen Abkommen zur geteilten Verwaltung von Schutzgebieten in Australien. Im Fokus stehen die im Rahmen des NTA getroffene Entscheidung im Fall der *Gunditjmara* und die daraus entstandene Co-Managementvereinbarung für den *Mount Eccles Nationalpark (Budj Bim)*. Neben der institutionellen Ebene der Vereinbarung wird auch die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene ins Zentrum der Betrachtungen gerückt, da auf dieser Ebene wichtige Weichen zur Zusammenarbeit gestellt werden.

### **2.3. Die *Gunditjmara* und die Co-Managementvereinbarung von *Budj Bim***

Die *Gunditjmara* haben eine unglaublich lange Beziehung zu ihrem Land. Ihre Erzählungen berichten von Ereignissen, wie Vulkanausbrüche und Tsunamis, die vor mehreren tausenden Jahren Spuren in der Landschaft hinterlassen haben (Weir 2009: 8). Die *Gunditjmara* sind im Südwesten Victorias beheimatet. Bekanntheit erlangten sie in den letzten Jahrzehnten vor allem durch zwei Entwicklungen. Zu einem aufgrund der Veröffentlichung von Arbeiten, die heute einen besseren Blick auf die Beziehung der *Gunditjmara* zu „country“, besonders vor der Kolonisierung Australiens, werfen lassen. Und zum anderen aufgrund der Erfolge der *Gunditjmara* in ihrem kontinuierlichen Kampf eine rechtliche Anerkennung in der australischen Gesellschaft zu erringen, die sie auch dazu verwenden, ihre gelebte Beziehung zu „country“ nach und nach zu reaktivieren.

Die Zeit der Kolonisierung hat tiefe Spuren in den Gesellschaften indigener Völker Victorias hinterlassen. Landenteignungen, die auf der bereits besprochenen „terra nullius“ Doktrine aufbauten, gehörten genauso zur Tagesordnung, wie Massaker, die Verschleppung von Kindern und die Einlieferung in christlich geprägte Missionen. Gerade der Südwesten Australiens war eines der Gebiete, die am stärksten diesen vor über 200 Jahren beginnenden kolonialen und postkolonialen Einflüssen ausgesetzt waren (Wettenhall 2009: 32ff). Die Folgen zeigten sich nicht nur in einem enormen Rückgang der Bevölkerungszahlen indigener Völker in Victoria, der bis heute nur grob geschätzt werden kann, sondern es

setzte auch eine enorme gesellschaftliche Transformation ein (vgl. Broome: 2005: 9ff). Diese Transformationsvorgänge wirkten sich auf die Interaktion indigener Völker mit „country“ aus. Ein enormer Teil des Wissens aus der pre-kolonialen Ära geriet in Vergessenheit oder ging sogar verloren. Heute wird in mühsamer Kleinarbeit von den *Gunditjmara* versucht dieses wiederzubeleben (Wettenhall 2010: 65).

Die *Gunditjmara* hatten bis in die koloniale Periode hinein ein weitläufiges System an Aquakulturen aufgebaut, das der Kultivierung von Aalen diente. Dieses System des Land- und Wassermanagements war durch ein von den *Gunditjmara* erstelltes Kanal- und Beckensystem gekennzeichnet, das es ermöglichte, Wasserstand und Fließrichtungen zu regulieren. Dadurch war es ihnen schon vor tausenden Jahren möglich, auf den Gebieten sesshaft zu werden und Handel zu treiben. Bis heute sind Teile der Kanäle und die Grundstrukturen der Steinhäuser und auch viele Einrichtungen, wie die Aufstauungsvorrichtungen des Sees *Lake Condah*, erhalten geblieben. In der Kolonialzeit wurden viele dieser Einrichtungen von den Siedlern zerstört, um die Gebiete für ihre Zwecke (z.B. Beweidung) nutzbar zu machen (ebd.: 18ff).

Als Folge des erfolgreichen Engagements der *Gunditjmara* über Rückgewinnung dieser Gebiete befindet sich heute *Lake Condah* wieder in ihrem Grundbesitz und wird als IPA verwaltet. Außerdem gelang es den *Gunditjmara* im Rahmen eines partnerschaftlichen Projects (*lake condah sustainable project*), den See wieder aufzustauen (Wettenhall 2010: 65f / Weir 2009: 14ff / SEPac 2013d).

Der Widerstand der *Gunditjmara* gegen die Vertreibung von ihren Gebieten begann schon sehr früh zu Zeiten der Kolonisierung Victorias und nach Ankommen der ersten Siedler. In den 1840er Jahren gingen die sogenannten *Eumeralla* Kriege vonstatten, in der die *Gunditjmara* versuchten, sich gegen ihre Vertreibung zur Wehr zu setzen. Es war zu einer Zeit, als schon so gut wie das gesamte Land von Viehzüchtern eingenommen war. Sie hatten jene Gebiete für ihre Zwecke nutzbar gemacht, die über tausende Jahre von indigenen Völkern bewohnt und auch in spiritueller Hinsicht von großer Bedeutung für sie waren. Spätestens ab diesem Zeitpunkt war eine Situation erreicht, welche die *Gunditjmara* in den Krieg ziehen ließ (Wettenhall 2010: 33). „*The incomers could not see that a tipping point had been reached. The Gunditjmara had come to realise that not only was their land being taken, but the new arrivals had also totally failed to grasp the Aboriginal principle of reciprocity.*“ (ebd.: 34) Die *Gunditjmara* verfolgten bei ihren Angriffen eine Guerillataktik, bei der sie gezielte Angriffe gegen die Viehzüchter und deren Tierbestände durchführten. Höhepunkt der *Eumeralla* Kriege waren Mitte der 1840er Jahre erreicht, als die *Gunditjmara* monatlich Angriffe auf Farmländer rund um die markante Erhöhung in diesem Gebiet, dem *Mount Eccles* durchführten. Zug um Zug wurde der Widerstand bis in die 1850er Jahre vor allem mit Hilfe der lokalen Polizeikräfte niedergeschlagen. Darunter gab es auch mehrere

Massaker an *Gunditjmaras* Familien, die sich alle auf Gebieten in der Nähe vom *Mount Eccles* und den Sumpfbereichen von *Lake Condah* abspielten (ebd.: 35f).

Mit Ende der Kriege begann die große Zivilisierungsmission. In den späten 1860er Jahren wurde die *Lake Condah Mission* eingerichtet, welche nicht nur zu einem Zufluchtsort für die *Gunditjmaras* wurde, um diese vor Hunger und der Verfolgung durch Siedler zu schützen, sondern auch zu einem Mittel für deren Kontrolle war. In den Jahren danach setzte die Regierung Victorias immer mehr Assimilierungsmaßnahmen zur gesellschaftlichen Eingliederung der *Gunditjmaras* ein, die nicht zuletzt mit der Trennung von Familien einhergingen. In Folge wurde die Mission geschlossen (ebd.: 41ff). Aber auch diese Maßnahmen konnten schlussendlich den Widerstand der *Gunditjmaras* nicht brechen. „*Although removals to institutions, and then to white families and employers, were to continue until 1967, the Gunditjmaras were able to survive and finally thrive. The only finality that was greatly facilitated by assimilation was the closure of the missions.*“ (ebd.: 46)

Die erste rechtliche Anerkennung der *Gunditjmaras* erfolgte erst wesentlich später in den 1980er Jahren. In dem Fall *Onus v Alcoa*<sup>32</sup> machten die *Gunditjmaras* erstmals Schlagzeilen, als diese mehr als eine Dekade vor der Mabo-Entscheidung rechtliche Anerkennung bewirken konnten. In dem Fall kämpften sie gegen den Bau eines Aluminiumwerks durch die Firma Alcoa, das auf kulturell bedeutsamen „Relikten“ errichtet werden sollte. Nach Ablehnung in erster Instanz wurde dem Ansuchen der *Gunditjmaras* schließlich vom australischen Höchstgericht stattgegeben und in der Entscheidung festgestellt, dass durch die Errichtung des Werks die *Gunditjmaras* mehr als andere Mitglieder der australischen Gesellschaft betroffen sein würden (Weir 2009: 13):

*The appellants, and other members of the Gourditchjmaras people, would be more particularly affected than other members of the Australian community by the destruction of the relics. The appellants claim that, in common with other members of the Gourditch-jmaras people, they are the custodians of the relics according to the laws and customs of those people. (Onus v Alcoa 1981: Absatz 6)*

*Onus und Franklin* hatten in diesem Fall – repräsentativ für die *Gunditjmaras* – erfolgreich argumentiert, für diesen Teil Australiens Verantwortung von ihren Vorfahren übertragen bekommen zu haben. Es war eine richtungsweisende Entscheidung für die Anerkennung indigener Rechte in Australien. Als Reaktion auf die Entscheidung machte die Regierung Victorias das Angebot an die *Gunditjmaras*, ihnen ein Gebiet einschließlich der *Lake Condah Mission* zu übergeben, sollten sie von weiteren rechtlichen Schritten gegen die Firma Alcoa absehen. Im Jahr 1987 wurde die Übergabe an die *Gunditjmaras* rechtlich verankert. Das Übergabeabkommen behielt zusätzlich ein Finanzierungspaket für die Verwaltung der

---

<sup>32</sup> Onus v. Alcoa of Australia Ltd (1981)



Gebiete und das Versprechen der Regierung, *Lake Condah* wieder zu fluten und die dafür notwendigen Planungsschritte zu unterstützen (Weir 2009: 14).

Diese Entscheidung alleine war schon ein bemerkenswerter Schritt. Außerdem ist die Argumentationsweise der beteiligten Gerichtshöfe zu beachten, da die verwendeten Formulierungen in manchen Punkten einen weiteren rechtlichen Anerkennungsspielraum zulassen, als dies heute im Rahmen des *native title* möglich ist. Beispielsweise erwähnt die Präambel des damaligen *Lake Condah and Framlingham Forest Act, 1987*<sup>33</sup>, dass die traditionellen Rechte niemals ausgelöscht worden sind (Klausel iii); dass es zu einer illegalen Aneignung von Land kam und keine Kompensation geleistet wurde (vgl. Klausel iv). Außerdem wird auf die sozialen, spirituellen, historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen indigener Völker hingewiesen (Klausel vi). Durch die Anerkennung von wirtschaftlichen Rechten der *Gunditjmara* verbesserte sich ihre Verhandlungsbasis gegenüber dem Bundesstaat Victoria, der aus wirtschaftlichen Entwicklungsgründen den Betrieb der Firma nicht gefährdet sehen wollte. In diesen genannten Punkten zeigen sich einige Unterschiede gegenüber einer Anerkennung durch den NTA, welche im nächsten Punkt anhand der *Gunditjmara native title*-Fallentscheidung behandelt wird. Wie schon ausführlich zuvor besprochen, werden im *native title*-System wirtschaftliche Rechte indigener Völker nur in Ausnahmefällen berücksichtigt (Lake Condah Act 1987: Klausel iii, iv, vi / Weir 2009: 15ff).

### 2.3.1. Die *Gunditjmara native title*-Entscheidung

Die *Gunditjmara*-Entscheidung<sup>34</sup> aus dem Jahr 2007 war zu diesem Zeitpunkt die erst zweite positive Entscheidung im Rahmen des NTA im Bundesstaat Victoria. Ein Großteil des Verfahrens wurde mittels Mediation abgewickelt (*consent determination*), da auch von den *Gunditjmara* dieser Weg der Entscheidungsfindung bevorzugt wurde. Insgesamt dauerte es 11 Jahre in diesem Fall, um zu einer Entscheidung zu kommen (Weir 2009: 20).

Gemäß der Fallentscheidung durch den NTA wurden den *Gunditjmara* folgende nicht-exklusive Rechte und Interessen für das Gebiet zugesprochen:

- *Das Recht auf Zugang und dem Verbleib auf Land- und Wasserflächen,*
- *Das Recht auf Land- und Wasserflächen zu kampieren,*
- *Das Recht Land- und Wasserflächen zu benützen,*
- *Das Recht Ressourcen von Land- und Wasserflächen zu entnehmen,*
- *Das Recht, wichtige Gebiete und Plätze auf Land- und Wasserflächen zu schützen*  
(*Gunditjmara v State of Victoria 2007: Absatz 5 / Übersetzung durch den Autor*)

---

<sup>33</sup> Aboriginal Land (Lake Condah and Framlingham Forest) Act 1987 (Cth)

<sup>34</sup> Lovett on behalf of the Gunditjmara People v State of Victoria (2007)

Es ist zu erwähnen, dass diese Zugangs- und Nutzungsrechte nicht für das gesamte Areal gelten, sondern nur für die – in der Entscheidung angehängte Karte – eingezeichneten und farblich markierten Parzellen (siehe *Schedule 5* der Fallentscheidung). Die Entscheidung aus dem Jahr 2007 schließt ein Gebiet mit einer Ausdehnung von ca. 1400 km<sup>2</sup> ein, das ca. 2000 Parzellen staatliches Land umfasst (Weir 2009: 21). Auf der Karte ist auch zu sehen, dass es sich bei diesen „freien Flächen“ hauptsächlich um verschiedene Arten von Schutzgebieten, Flüssen und Wäldern handelt (z.B. *Mount Eccles Nationalpark*, *Lower Glenelg National Park*, *Annya State Forest* etc.) (Gunditjmarra v State of Victoria 2007: Schedule 5).

Außerdem ist zu erwähnen, dass auf der Karte eine zweite positive Entscheidung mit Gebiete B eingezeichnet ist, welche den *Gunditjmarra* und *Eastern Mar* im Jahr 2011 zugesprochen wurde. In beiden Fällen wurden den *Gunditjmarra* die gleichen Rechte und Interessen zugesprochen. Offizielle native title-Registrierungsorganisation (RNTBC) ist für beide Fälle die *Gunditj Mirring Traditional Owner Aboriginal Corporation (GMTOAC)*, welche die *Gunditjmarra* rechtlich vertritt (Department of Justice Victoria 2013b).

In der Fallentscheidung werden einige Aspekte des durch den NTA eingeführten Anerkennungsverfahrens für indigene Rechte sichtbar. Bei den anerkannten Rechten und Interessen handelt es sich, da eine Vielzahl anderer Anspruchsgruppen vorhanden sind (z.B. Fischer, Bienenzüchter etc.), um sogenannte nicht-exklusive Rechte, d.h. die *Gunditjmarra* teilen die Rechte mit anderen. In Relation zu anderen Ansprüchen stehen die Rechte auf der untersten Stufe. Das bedeutet, dass native title-Rechte und -Interessen auch im Bedarfsfall anderen Interessen unterzuordnen sind:

*native title rights and interests do not prevent the doing of any activity required or permitted to be done by or under the other interests, and the other interests, and the doing of any activity required or permitted to be done by or under the other interests, prevail over the native title rights and interests. (Gunditjmarra v State of Victoria 2007: Absatz 11 b,i)*

Weitere Einschränkungen ergeben sich durch den Ausschluss von unterirdischen Ressourcen (Mineralien, Erdöl und Grundwasser) (ebd.: Absatz 3), sowie durch die Verbindung der anerkannten Rechte und Interessen zu „traditionellen“ Rechten und Gewohnheiten der Inhaber eines native titles (ebd.: Absatz 9a). Außerdem haben deren Ausübung in Übereinstimmung mit der staatlichen Gesetzgebung und jener des *Commonwealth* zu erfolgen (ebd.: Absatz 9b). Für Schutzgebiete bedeutet dies, dass die Ausübung der Rechte und Interessen in Übereinstimmung mit dem *CFLA* und sonstigen umweltrechtlichen Vorgaben stattzufinden hat. Außerdem wird in der Entscheidung darauf hingewiesen, dass Ressourcen (z.B. Wasser) nur für den Haushalts- bzw. Eigenverbrauch entnommen werden können (ebd.: Absatz 6).

In manchen Arbeiten wird das native title-System auch als ein sogenannter „Anerkennungsspielraum“ zwischen zwei rechtlichen Traditionen beschrieben, auch wenn es

eher ein rechtliches Konstrukt darstellt, in dem ein dominantes nicht-indigenes Rechtssystem indigene Rechte vereinzelt und auf konditioneller Basis anerkennt. Den anerkannten Rechten und Interessen kann trotzdem eine wichtige symbolische Funktion zukommen. Sie stellen einen der vielen notwendigen Schritte in Richtung Anerkennung der Geschichte der *Gunditjmara*, ihrer Beziehungen zu „country“ und der ihnen widerfahrenen Ungerechtigkeiten in der australischen Gesellschaft dar (vgl. Weir 2009: 30ff / Smyth; Morphy 2007: 5).

Auf operationaler Ebene bringt die Entscheidung aber nur wenige Vorteile. Die meisten Rechte und Interessen könnten die *Gunditjmara* auch ohne die Entscheidung wahrnehmen, nur wäre für manche dieser Aktivitäten, das Ansuchen um eine Genehmigung notwendig. *„We have the right to go hunting and fishing on our land and camping on our land. Well we’ve been doing that anyway but this time we can’t get arrested for it if we haven’t got a permit.“* (Daryl Rose zit. nach Weir 2009: 24)

Aufgrund des limitierenden Charakters der Rechte speziell in Bezug zu deren wirtschaftlicher Umsetzbarkeit ergeben sich für die *Gunditjmara* einige Schwierigkeiten, Land- und Wasserressourcen nach den eigenen Vorstellungen zu verwenden, wie es die UNDRIP beispielsweise in Bezug zu wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten vorsieht.<sup>35</sup> Es wurde schon vorher erwähnt, dass die *Gunditjmara* bewirken konnten, dass *Lake Condah* im Zuge des Verhandlungspakets, – das im Laufe des *Verfahrens* geschnürt wurde – in den Grundbesitz der GMTOAC übergang und heute als IPA verwaltet wird.

In Zukunft wollen die *Gunditjmara* wieder mit der Kultivierung von Aalen beginnen und diese kommerziell vermarkten. Allerdings ist trotz der Entscheidung dazu die Einholung einer Genehmigung notwendig, obwohl es sich dabei um eine „traditionelle“ Tätigkeit handelt. Die *Gunditjmara* sehen es aber als ihr grundlegendes Recht (auch ohne Genehmigung) an, den Fischfang vermarkten zu können. Sie fordern von der Regierung eine stärkere Beteiligung indigener Völker an nachhaltigen Formen des Fischereiwesens und mit diesen in Verbindung stehenden staatlichen Strategien ein, welche durch die Schaffung wirtschaftlicher Entwicklungsmöglichkeiten eine stärkere Selbstbestimmung indigener Völker ermöglichen sollen (DEPI 2013a / DEPI 2013b / vgl. Interview Bell<sup>36</sup> 2012a). Es zeigt sich also auch am Beispiel der *Gunditjmara*, dass das native title-System weiterhin grundlegende Determinanten, der in internationalen Abkommen geforderten Selbstbestimmung indigener Völker auslöst, wie es auch *Bauman, Haynes und Lauder* in ihrer aktuellen Arbeit unterstreichen: *„it must be noted that native title has failed to meet Indigenous rights to lands and seas as they might be understood within international human rights declarations and*

---

<sup>35</sup> vgl. Artikel 20 der UNDRIP hinsichtlich des Rechts wirtschaftliche Tätigkeiten durchzuführen

<sup>36</sup> Damein Bell gehört den *Gunditjmara* an. Er ist bereits mehrere Jahre als CEO für die GMTOAC tätig und setzte sich u.a. für die neuerliche Flutung von *Lake Condah* ein. Außerdem gehört er seit August 2012 dem Rat der Kommission für gleiche Chancen und Menschenrechte in Victoria an (Victorian Equal Opportunity and Human Rights Commission 2012: 1).

*conventions, including the right to self-determination and to free, prior and informed consent.”*  
(Bauman, Haynes, Lauder 2013: 58)

Es zeigt sich deshalb schon auf dieser grundlegenden institutionellen Ebene für den Abschluss von Co-Managementabkommen – wie es auch *Smith und Morphy* in ihrer Arbeit unterstreichen – dass bereits im Rahmen des native title-Systems wesentliche Einschränkungen im Hinblick auf die Förderung von selbstbestimmten wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklungsmodellen geschaffen werden können (vgl. Smyth; Morphy 2007: 5ff).<sup>37</sup>

Kurzfristige und nicht ausreichende Förderung der RNTBC's, sowie die Unterordnung der Rechte und Interessen der *Gunditjmara* gegenüber jenen anderer Interessensgruppen sind wesentliche Aspekte, welche asymmetrische gesellschaftliche Kräfteverhältnisse anzeigen und diese konservieren. Für die indigene Vertretungsorganisation ist bereits der Verhandlungsprozess, welcher einer Entscheidung vorausgeht, eine große Herausforderung und Belastung. Im Gunditjmara-Fall waren es mehr als 130 Interessensgruppen, die an den Verhandlungen teilnahmen, von denen allerdings kein „connection test“ gefordert wurde. Darüber hinaus mussten die *Gunditjmara* noch verschiedene staatliche Abteilungen, Ministerien und rechtliche Regelungen berücksichtigen. Dieser große Aufwand, den dieser „Verhandlungsprozess“ mit sich bringt, lässt kleine Organisationen schnell an ihre Grenzen stoßen. Deshalb forderten die *Gunditjmara* auch schlussendlich, dass die Koordinationsarbeit zentralisiert über das Justizministerium erfolgen müsse (Weir 2009: 28).

Die nächsten Punkte gehen in Folge auf einen weiteren Teil des Aushandlungspakets der Gunditjmara-Fallentscheidung im Rahmen des NTA ein. Im Fokus steht der *Mount Eccles Nationalpark (Budj Bim)* und die zu seiner Verwaltung im Jahr 2007 abgeschlossene Co-Managementvereinbarung.

---

<sup>37</sup> vgl. Artikel 3 und Artikel 4 der UNDRIP in Bezug zum Selbstbestimmungsrecht

### 2.3.2. Beschreibung des *Mount Eccles National Parks (Budj Bim)*

Wie auf der Karte im *Anhang 1* zu sehen ist, befindet sich der *Mount Eccles Nationalpark (Budj Bim)* im Südwesten von Victoria ca. 40 km nördlich der Stadt Portland. Die Flächen um den Park werden zum überwiegenden Teil intensiv landwirtschaftlich genutzt. Der Nationalpark zählt mit einer Fläche von 5470 ha zu den kleineren Schutzgebieten von Victoria. Im Jahr 1926 wurde das Gebiet von Mount Eccles als öffentlicher Park zur Seite gestellt. Fast 40 Jahre später, im Jahr 1960 wurde das Schutzgebiet zum Nationalpark deklariert, zu einer Zeit, als indigene Völker in Australien noch nicht vom australischen Staat anerkannt und auch nicht bei der Ausweisung von Schutzgebieten eingebunden wurden (vgl. Parks Victoria 1996: 2). Angrenzend an den Nationalpark befindet sich im Osten der See *Lake Condah* und im Westen jener, der als *Lake Gorrie* bezeichnet wird (siehe Abbildung 7).

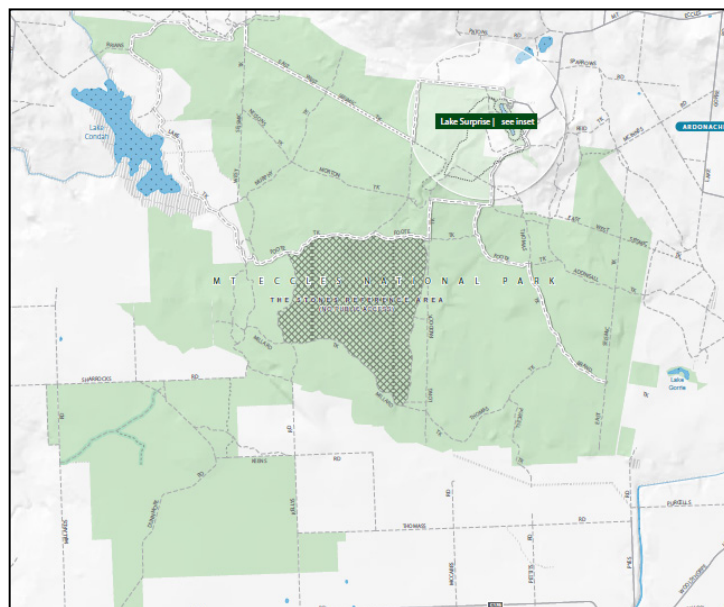


Abbildung 7: Übersicht über den *Mount Eccles Nationalpark* (Parks Victoria 2012: 2)

Der Nationalpark wird heute von PV verwaltet und die *Gunditjmarra* sind durch den *Budj Bim* Verwaltungsrat (*Budj Bim Council*, siehe Ausführungen im nächsten Abschnitt dazu) in die Führung des Parks eingebunden. Das Schutzgebiet entspricht der IUCN Managementkategorie II, welche wie im Eingangskapitel erwähnt, besonders auf den Schutz von Biodiversität und touristische Aktivitäten ausgerichtet ist. Es soll auf diese Weise lokalen Bevölkerungsgruppen wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Die Kategorie stellt trotzdem eine IUCN-Managementkategorie dar, die nur sehr begrenzt mit menschlichen Nutzungsformen vereinbar ist. Dies unterstreicht auch der Zonierungsplan des Nationalparks, der für 90% der Parkfläche eine Naturschutzzone vorsieht, die nur minimale Eingriffe in die Umwelt des Schutzgebiets zulässt. Dieser stark konservistische Ansatz ist

darüber hinaus in den Parkmanagementzielen festgehalten (ebd.: 6) „*Allow natural environmental processes to continue with a minimum of disturbance, and maintain biodiversity.*“ (ebd.: 3) Der *Mount Eccles Nationalpark (Budj Bim)* ist heute ein unbewohntes Schutzgebiet. Viele der *Gunditjmara* leben in urbanen bzw. suburbanen Räumen der Region, wie in den Kleinstädten Portland und Heywood. In Heywood befinden sich auch die offizielle Vertretungsorganisationen der *Gunditjmara*, die GMTOAC und die WMAC.<sup>38</sup>

Das Schutzgebiet wird durch eine Reihe von Lavaformationen und vulkanischen Felsschichtungen charakterisiert, die durch die letzte Eruption des *Mount Eccles (Budj Bim)* vor rund 20.000 Jahren entstanden sind. *Mount Eccles (Budj Bim)* war das Zentrum dieses Vulkanausbruchs, der jenen Krater hinterließ, in dem sich heute der See *Lake surprise* befindet (siehe Abbildung 8) (ebd.:1).

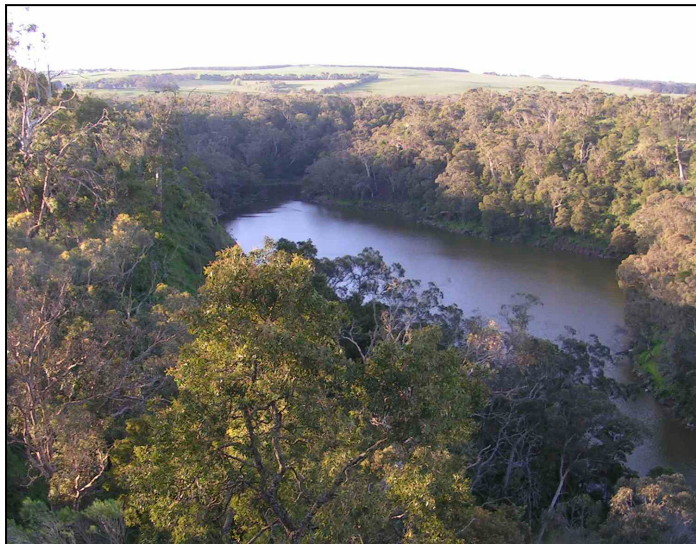


Abbildung 8: *Lake surprise* im *Mount Eccles Nationalpark*, Foto vom Autor erstellt (2012)

In den aktuellen Managementplänen für den Nationalpark, die aus dem Jahr 1996 stammen, wird sehr wenig Bezug zu indigenen Völkern der Region genommen und auf keine Formen der Beteiligung verwiesen (ebd.: 8ff). Allerdings war zur Zeit des Schreibens der Arbeit ein neuer Managementplan in Bearbeitung. In einem ersten Schritt wurden im Laufe des Erstellungsprozesses für den neuen Managementplan die vorhandenen Pläne auf deren Gültigkeit überprüft. „*Engagement with Gunditjmara Traditional Owners was limited. The older park and reserve management plans did not acknowledge or refer to Gunditjmara Traditional Owners.*“ (PV; GMTOAC; BBC; DSE 2012: 1) Der neue Managementplan verfolgt

<sup>38</sup> homepage von GMTOAC bzw. WMAC

<http://www.gunditjmirring.com.au/home.php> [Zugriff am 25.09.2013]

<http://www.wmac.org.au/> [Zugriff am 25.09.2013]

In Bundesstaat Victoria leben fast 50% der indigenen Bevölkerung in größeren Städten (vor allem in Melbourne) (ABS 2007: 6ff).

einen regionalen Managementansatz und wird den bisher gültigen Managementplan aus dem Jahr 1996 ersetzen. Eine genaue Beschreibung dieses neuen Managementansatzes erfolgt im nächsten Abschnitt.

Das Schutzgebiet hat für die *Gunditjmara* eine sehr wichtige spirituelle Bedeutung, da es in Erzählungen über die Schöpfung (dream time) eine zentrale Rolle einnimmt. „*In the Dreaming, the ancestral creators gave the Gunditjmara people the resources to live a settled lifestyle [...] and they gave us the food-enriched landscape for us to survive.*“ (Eileen Alberts der *Gunditjmara* zit. nach Wettenhall 2010: 7)

Für die *Gunditjmara* sind in *Budj Bim* wichtige Aspekte von jenen Ahnenwesen präsent, die sich am Ende der Schöpfungszeit in diese Landschaftsformen verwandelt haben. Die gewölbten Hügel mit den Lavaströmen von *Budj Bim* repräsentieren die Stirn und Zähne eines dieser Wesen. *Budj Bim* bedeutet in der *Dhauwurd wurrung* Sprache, soviel wie „erhobenen Hauptes“ („high head“) (Wettenhall 2010: 6f).

Im Rahmen des Projekts einen neuen gemeinschaftlichen Managementplan einzuführen, ist es geplant, den Nationalpark von Mount Eccles in *Budj Bim* umzubenennen (PV; GMTOAC; BBC; DSE 2013: 1f). Außerdem ist das Gebiet um *Budj Bim* inklusive des Sees *Lake Condah* Teil eines Landschaftsschutzgebietes, das seit 2004 in die nationale Liste für „Kulturerben“ eingetragen ist. Die zentralen Elemente dieser Nennung sind die Erhöhung von *Budj Bim*, die vorhandenen Elemente der Aquakulturen und die *Lake Condah Mission*. In einem nächsten Schritt wollen die *Gunditjmara* eine Anerkennung von *Budj Bim* als UNESCO-Weltkulturerbe erlangen (Wettenhall 2010: 66 / Bell; Johnston 2008: 7).

### **2.3.3. Co-Managementvereinbarung des *Mount Eccles Nationalparks (Budj Bim)***

Am 30. März 2007 wurde die Co-Managementvereinbarung für den Mount Eccles Nationalpark (*Budj Bim*) zwischen dem Bundesstaat Victoria und den *Gunditjmara* abgeschlossen. Die Vereinbarung war Teil des Aushandlungspakets im Rahmen der Verhandlungen durch den NTA. Weitere Teile dieses Pakets waren der Abschluss einer ILUA, welche die Anerkennung des Future Act. Regimes festhielt (siehe Anmerkungen zum native title-System vorher im Text), die Übertragung von *Lake Condah* in Privatgrundbesitz der GMTOAC, eine Fördervereinbarung für die GMTOAC und der Abschluss einer Absichtserklärung, die im wesentlichen die GMTOAC dabei unterstützen soll, andere Gebiete der Region zu verwalten und dafür zusätzliche Fördermittel zu lukrieren (GMTOAC und Victoria 2007: 13).

Zweck der Co-Managementvereinbarung ist es, die *Gunditjmara* in die Entscheidungen betreffend das Management von *Budj Bim* zu involvieren (vor allem

hinsichtlich der Integration des Wissens der *Gunditjmara* und der Mitsprache bei Planungsprozessen); um das gegenseitige Vertrauen zu stärken und um das kulturelle, ökologische und soziale Management des Gebiets zu verbessern (ebd.: 5).

Durch die Vereinbarung wurde die Einsetzung des *Budj Bim Verwaltungsrates (Budj Bim Council)* beschlossen. Der Verwaltungsrat besteht mehrheitlich aus Mitgliedern der *Gunditjmara* (es werden 6 nominiert), sowie Repräsentanten des Staates (es werden 4 nominiert). Derzeit sind drei staatliche Agenturen beteiligt: *PV* (2 Mitglieder), die *Glenelg Hopkins Catchment Management Authority – CMA* (1 Mitglied) und *DSE* (1 Mitglied) siehe *Abbildung 9* (GMTOAC und Victoria 2007: 5f / BBC Jahresbericht 2010 – 2011: 3).

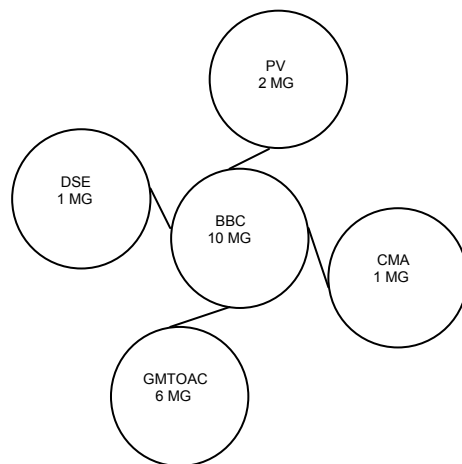


Abbildung 9: Zusammensetzung des *Budj Bim Councils (BBC)*, Darstellung durch den Autor [Mitglieder] nach (GMTOAC und Victoria 2007: 5f)

Das bedeutet, dass es sich bei dieser institutionellen Anordnung um einen sogenannten „*multi-stakeholder body*“ handelt, der Empfehlungen hinsichtlich des Managements von *Budj Bim* abgibt. Die unterschiedliche professionelle Ausrichtung, Erfahrung und Hintergrundwissen der involvierten Organisationen können für einen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen und das Treffen von Entscheidungen für komplexe Sachverhalte förderlich sein. Außerdem wird die zentrale Rolle der *Gunditjmara* am Entscheidungsfindungsprozess durch deren mehrheitliche Mitgliedschaft bekräftigt. Ein möglicher Nachteil dieser Verwaltungskonstellation ist jedoch dahingehend denkbar, dass durch das Vorhandensein mehrerer (staatlicher) Interessensgruppen indigene Projekte des Landmanagements und ihre auf einer holistischen Sichtweise basierenden Konzepte von „country“ sich nicht ausreichend durchsetzen können. Schließlich sind diese staatlichen Stellen sowohl in der Interpretation des lokalen Wissens wesentlich beteiligt, sowie in bestimmten Bereichen als finanzielle Geber für indigene Organisationen tätig (vgl. Borrini-Feyerabend u.a. 2004: 22ff / Borrini-Feyerabend u.a. 2013: 32ff).



Die Hauptaufgabe von PV ist es, die laufenden Aufgaben im Rahmen des Parkmanagements in Victoria sicherzustellen (vgl. *Parks Victoria Act 1998*: Absatz 7). Deshalb ist auch primär PV für die Erfüllung von Managementzielen des Nationalparks in Sachen Erhaltung von Biodiversität und der Besucherlenkung verantwortlich. Die *Glenelg Hopkins Catchment Management Authority* gibt im Rahmen des Verwaltungsrates vor allem technische Unterstützung bei Projekten der GMTOAC und in Fragen des Wasserschutzes (PV; GMTOAC; BBC; DEPI 2013: 15: 49).

Eine Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen beschäftigt sich beispielsweise damit, das Landmanagementwissen der *Gunditjmara* zu reaktivieren und dieses in Zukunft wieder in der Managementpraxis umzusetzen. DSE setzt die strategische Richtung für das Management von Schutzgebieten und Wäldern im Bundesstaat Victoria fest. Einer der wesentlichen Funktionen von DSE ist es, die GMTOAC bei der Finanzierung zu unterstützen. Allerdings ist bei der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene die Rolle des DSE vor allem auf Fragen der Landschaftsplanung und des Feuermanagements konzentriert (ebd.: 15ff / BBC Jahresbericht 2011/2012: 12).

Im Oktober 2008 wurde das *Budj Bim Council* offiziell gestartet und im Februar 2013 wurde es vom zuständigen Minister für eine weitere Periode von 3 Jahren wieder ernannt (Native Title Newsletter 2008: 14 / PV 2013b). Im Durchschnitt treffen sich die Mitglieder alle 2 – 3 Monate, um aktuelle Ereignisse zu besprechen. Meistens finden die Treffen direkt im Besuchergebäude des Parks statt. Die Hauptfunktionen des eingesetzten Verwaltungsrats sind einerseits dem Bundesstaat Victoria über die Nutzung und dem Management des Gebietes über die Einbindung der *Gunditjmara* in das Landmanagement Empfehlungen abzugeben. Zu diesen Aufgaben gehört beispielsweise eine möglichst getreue Interpretation und Wiedergabe von Werten und Orten der *Gunditjmara* gegenüber den Parkbesuchern bzw. die Abgabe von Empfehlungen in Bezug zu möglichen Beschäftigungs- und Trainingsprogrammen für die *Gunditjmara* (GMTOAC und Victoria 2007: 6f).

Bei diesen zwischen dem Staat Victoria und den *Gunditjmara* abgeschlossenen Co-Managementvereinbarungen handelt es sich entsprechend dem CFLA um eines der drei im Bundesstaat Victoria eingeführten CMA's. Bei dieser Form der Zusammenarbeit sind die Parteien über einen Verwaltungsbeirat, der eine rein beratende Funktion hat, in das Management des Schutzgebietes eingebunden. Auf diese Funktion des BBC als ein „advisory council“ wird auch in der Co-Managementvereinbarung hingewiesen: „*To any extent that a recommendation of the Budj Bim Council is not accepted or acted upon by the State, the State will inform the Budj Bim Council and will provide reasons.*“ (ebd.: 10) Das bedeutet, dass Empfehlungen erst in weiterer Folge vom Staat (dem zuständigen Minister) bestätigt werden müssen (ebd.: 8f / Interview English 2012).

Im Anschluss wird nun weiter im Detail die Governanceform dieser Zusammenarbeit analysiert und besprochen, welche Möglichkeiten und Einschränkungen sich durch die Co-Managementvereinbarung für die *Gunditjmara* ergeben, ihre rechtlichen Anspruchsgebiete selbstbestimmt(er) zu verwalten.

### **2.3.4. Governance von *Budj Bim* und Beschreibung der Zusammenarbeit**

In den vorherigen Abschnitten wurde bereits festgestellt, dass es sich bei dieser Art der Zusammenarbeit, wie sie in Victoria in Form eines CMA durchgeführt wird, um eine institutionelle Form des Co-Managements handelt, die geringe Möglichkeiten der Mitbestimmung für die indigenen Völker im Vergleich zu anderen möglichen Varianten, wie „Joint-Management“ und IPA's liefert. Das letzte Wort bei Entscheidungen hinsichtlich der Verwaltung der Gebiete haben weiterhin staatliche Institutionen, welche die Vorschläge des *Budj Bim Council* annehmen können, aber eben nicht müssen. Außerdem bleibt die strategische und umweltpolitische Ausrichtung von *Budj Bim* von dieser Partnerschaft weitgehend unangetastet (vgl. Interview English 2012).

Auch auf operationaler Ebene bleiben die staatlichen Umweltagenturen, DSE und PV für das Parkmanagement verantwortlich. Das bedeutet, dass weiterhin die Kernelemente des Schutzgebietsmanagements wie Budgetverwaltung, Landschaftspflegemaßnahmen, Besucherlenkung und Einnahmen von PV verwaltet bzw. in Sachen des Feuermanagements in Händen von DSE liegen. Im Moment ist auch nur ein Gebietsbetreuer („ranger“) für den *Mount Eccles Nationalpark (Budj Bim)* verantwortlich, der bei PV angestellt ist. Das heißt, bei diesem Co-Managementmodell werden die Entscheidungskompetenzen und Verantwortlichkeiten (siehe *Abbildung 3* von *Borrini-Feyerabend u.a. 2004*) generell nicht geteilt. Die Zusammenarbeit hat einen eher informellen Charakter hinsichtlich der Einbeziehung der *Gunditjmara*. Nach der aktuellen Typologie von *Hill u.a. 2012* entspricht diese Form von Co-Management am ehesten dem Typ ACoG (*Agency-Driven Co-Governance*), da die Hauptinitiative und Steuerung von staatlichen Stellen ausgeht. Bei dieser Konstellation sehen die Autoren erhebliche Schwierigkeiten, lokales Wissen in das Management einzubringen. Diese Ergebnisse werden im Fall der Co-Managementvereinbarung von *Budj Bim* bestätigt. Sowohl bis dato verwendete Managementpläne als auch beispielsweise Praktiken im Bereich des Umweltmanagements (z.B. im Bereich des Feuermanagements) werden im Wesentlichen ohne andere „lokale“ Wissensformen einzubeziehen durchgeführt. Dies liegt wie schon beschrieben einerseits an den institutionellen Rahmenbedingungen der Co-Managementvereinbarung an sich, aber andererseits auch an der Tatsache, dass viel Wissen der *Gunditjmara* über „country“ durch

deren Verfolgung, Umsiedlung und Assimilierung in die australische Gesellschaft verloren ging, oder teilweise nur in durch von Siedlern überlieferter Form vorliegt (Parks Victoria 1996: 1ff / vgl. Interviews Walker 2012/Turney 2012).

Derzeit konzentrieren sich viele der Arbeiten von PV daher darauf, Parkbesucher über die Geschichte und Beziehung der *Gunditjmara* zu *Budj Bim* aufzuklären (vgl. Interview Newton 2012). Tatsächliche Vorteile aus der Co-Managementvereinbarung, die aus der institutionellen Einbindung der *Gunditjmara* heraus resultieren, sind nur in sehr begrenztem Ausmaß zu identifizieren. Das wirtschaftliche und politische Potential der Vereinbarung ist durch die fehlende Beteiligung der *Gunditjmara* auf der operationalen und strategischen Ebene als gering einzustufen. Außerdem bestehen beispielsweise in Sachen Beschäftigung im Rahmen des Parkmanagements von *Budj Bim* für die *Gunditjmara* generell nur wenige Möglichkeiten, zusätzliche Einnahmen zu lukrieren (vgl. Bauman; Stacey; Lauder 2012: 13 / BBC Jahresbericht 2011/2012: 2ff).

Trotzdem hat diese Einbindung in die Verwaltung dieses zentralen Teils ihres „countries“ für die *Gunditjmara* einen wichtigen symbolischen Wert, um als indigenes Volk in Victoria offiziell wahrgenommen zu werden und Präsenz auf lokaler und regionaler Ebene in der australischen Gesellschaft zeigen zu können. Außerdem stellt das *Budj Bim Council* eine nützliche Plattform dar, sich zwischen den Akteuren über die Verwaltung des Schutzgebiets und andere Themen, die über die eigentliche Verwaltung von *Budj Bim* hinausgehen, auszutauschen zu können (z.B. die derzeitige Überarbeitung der Managementpläne) (vgl. BBC Jahresbericht 2011/2012: 12). Ein wichtiger Faktor, der das Zusammenspiel zwischen den Interessensgruppen bei Co-Managementvereinbarungen prägt, ist nicht nur die institutionelle Ebene, die zwar den allgemeinen Rahmen festlegt und die Grenzen von Co-Management absteckt, aber gerade auf der lokalen und persönlichen Ebene spielen sich viele Interaktionen ab, die über neue Möglichkeiten des Zusammenarbeitens und die Wahrnehmung durch die Beteiligten entscheiden (vgl. Bauman; Haynes; Lauder 2013: 69).

Eine Stärke dieser Zusammenarbeit besteht auf dieser persönlichen eher informellen Ebene zwischen den Teilnehmern. Die Vertreter der Organisationen kennen sich über viele Jahre und aus Projekten, die nicht unbedingt direkt mit dem *Budj Bim Council* zusammenhängen. Erleichtert wird diese Zusammenarbeit durch die räumliche Nähe der Organisationen. Unter anderem hat die lokale DSE Vertretung eine lange Erfahrung damit, die *Gunditjmara* bei der Wiederherstellung von *Lake Condah* bzw. die zweite indigene Interessensvertretung WMAC bei der Ausbildung von Gebietsaufsehern für die Verwaltung von IPA's (*Budj Bim rangers*) zu unterstützen. Im Rahmen dieser Maßnahmen wurden Schulungen für *Budj Bim rangers* durchgeführt, um die notwendigen Zertifikate für die Durchführung von landschaftspflegerischen Maßnahmen vorweisen zu können (BBC Jahresbericht 2011/2012: 12 / vgl. Interview Govenstone 2012). Durch diese über Jahre

aufgebaute Beziehung auf lokaler Ebene wird nicht nur die Co-Managementvereinbarung an sich von den Beteiligten als ein positives Projekt wahrgenommen, um die *Gunditjmara* stärker in die Verwaltung der Gebiete einzubinden, sondern es entstehen auch neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf eher kurzfristiger und informeller Basis (vgl. Interviews Bell 2012a / Walker 2012).

Ein gutes Beispiel dafür ist das sogenannte „Koala in Balance“ Programm, welches das Ziel hat, die Koalapopulation des Schutzgebietes zu regulieren. Die Teams, die diese Aufgabe auf operationaler Ebene im Park übernehmen und Koalas behandeln, waren in der letzten Periode zwar offiziell für PV tätig, wurden aber über die WMAC angestellt. Dadurch kann die Organisation indirekt unterstützt werden. Generell war das Koalaprogramm in der letzten Berichtsperiode von 2011 – 2012 der größte Kostenfaktor im Parkmanagement des *Mount Eccles Nationalparks (Budj Bim)*. Zusätzlich ist die Möglichkeit in diesem Programm gegeben, dass vor allem junge *Gunditjmara* daran teilnehmen können. In der nächsten Periode soll auf Wunsch der *Gunditjmara* das Koala Programm auf die von GMTOAC und WMAC verwaltete IPA's ausgedehnt werden (BBC Jahresbericht 2011/2012: 12 / vgl. Interview Tumney 2012).

Ein weiteres laufendes Projekt, das in Zusammenarbeit zwischen PV und den *Gunditjmara* vorangetrieben wird, ist die Überarbeitung der vorhandenen Managementpläne unter Berücksichtigung der Sichtweise und Bezüge der *Gunditjmara* zum Landschaftsmanagement. Diese Initiative steht insofern auch mit der abgeschlossenen Co-Managementvereinbarung in Verbindung, da sich der Bundesstaat Victoria mit dieser verpflichtet hat, das *Budj Bim Council* bei der Überarbeitung von Managementplänen einzubeziehen:

*ensure that any relevant Land Manager seeks the Budj Bim Council's involvement in the development and endorsement of any new Management Plan [...] seek the Budj Bim Council's recommendations [...] and its approval; and involve the Budj Bim Council in overseeing the implementation of any new Management Plan. (GMTOAC und Victoria 2007: 7)*

Im August 2013 wurde der erste Entwurf des *Ngootyoong Gunditj Ngootyoong Mara (Süd West Management Plans)* veröffentlicht und für die Sendung von Kommentaren freigegeben. Der Name des Plans bedeutet in der *Dhauwurd Wurrung* Sprache ähnlich wie das Konzept von *Parks Victoria* („*Healthy Parks, Healthy People*“) soviel wie „*Gesundes Land, gesunde Menschen*“. Mit diesen Bezeichnungen soll auf die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Aspekte des Parkmanagements und dessen Beziehung zur menschlichen Gesundheit hingewiesen werden. Der Plan verfolgt einen völlig neuen Ansatz als die bisherigen Managementpläne, da dieser ein partnerschaftliches Projekt zwischen PV, GMTOAC, BBC und DEPI darstellt (PV; GMTOAC; BBC; DEPI 2013: Front Cover ff).

Ein anderer wesentlicher Unterschied betrifft den verwendeten Planungsansatz an sich, der in seiner Perspektive nicht mehr von einzelnen Schutzgebieten ausgeht, sondern landschaftsbezogen zu verstehen ist. Dieser Ansatz wird auch auf internationaler Ebene und insbesondere von der IUCN – wie im theoretischen Teil umrissen wurde – als einer der möglichen Wege angesehen (zusammen mit der Einführung partizipativer Formen der Zusammenarbeit), RBA's im Naturschutz umzusetzen (Campese 2009: 21).

In der Landschaft werden unterschiedliche Managementbereiche (Zonierung) unterschieden, die sich nach der Einteilung der *Gunditjmara* in vier Landschaftsbereiche richten: *Tunggatt Mirring (stone country)*, *Koonang Mirring (sea country)*, *Bacara Woorrowarook Mirring (river-forest country)* und *Woorrowarook Mirring (forest country)*. Auf diese Weise soll die Planung besser einer von den *Gunditjmara* vertretenen gesamtheitlichen Sichtweise von „country“ entsprechen. Zusätzlich wurde neben diesen vier beschriebenen Formen und Funktionen von „country“ die Differenzierung der *Gunditjmara* von sechs Jahreszeiten in den Managementplan aufgenommen (PV; GMTOAC; BBC; DEPI 2013b: 5ff).

Der gesamte Planungsbereich des neuen Managementplans entspricht den Grenzen des anerkannten Gebietes der *Gunditjmara*, das beispielsweise durch den *Aboriginal Heritage Act 2006* definiert wird. Der neue Plan umfasst eine Fläche von mehr als 160.000 ha Land im Südwesten von Victoria und ersetzt direkt die Managementpläne von neun Schutzgebieten. Einer von diesen ist der *Mount Eccles Nationalpark (Budj Bim)*. Außerdem umfasst der Plan von den *Gunditjmara* verwalteten IPA's, die in Karte des *Anhang 1* in violetter Farbe rund um den *Mount Eccles Nationalpark (Budj Bim)* eingezeichnet sind. Durch diesen neuen Ansatz der Schutzgebietsplanung sollen also nicht nur die *Gunditjmara* stärker in die Planungsprozesse eingebunden werden, sondern auch der Planungsaufwand reduziert werden. Durch den Plan entstehen allerdings keine Änderungen an den Verwaltungsstrukturen der Schutzgebiete und der *Mount Eccles Nationalpark (Budj Bim)* bleibt weiterhin das einzige Schutzgebiet, bei dem die *Gunditjmara* durch eine Co-Managementvereinbarung laufend in das Management eingebunden werden. Auf operativer Ebene bleiben die staatlichen Agenturen PV und DEPI für das Management zuständig. Geplant ist durch den neuen Plan, die *Gunditjmara* verstärkt auf einer programm- und projektbezogenen Basis in die Verwaltung des Planungsgebiets einzubeziehen (ebd.: 1ff).

Insbesondere wird im neuen Managementplan in diesem Zusammenhang auf die Bereitstellung von Schulungen, die Einbeziehung des Wissens der *Gunditjmara* im Landmanagement, eine verstärkte Repräsentation der *Gunditjmara* in Schutzgebieten, sowie auf den Schutz von für die *Gunditjmara* zentralen Gebieten z.B. „sacred sites“ hingewiesen.

Der finale Plan wird voraussichtlich im Jahr 2014 fertig gestellt sein (vgl. PV; GMTOAC; BBC DEPI 2013: 22ff).

## 2.4. Zwischenrésumé

Die Untersuchung der Co-Managementvereinbarung von *Budj Bim* hat die Komplexität, sowie die vorhandenen Einschränkungen und Möglichkeiten dieser neu geschaffenen Naturschutzinstrumente für indigene Völker aufgezeigt, sich an der Verwaltung von Schutzgebieten beteiligen zu können bzw. die Gebiete möglichst auf eine selbstbestimmtere Weise zu verwalten. Es wurde sowohl die rechtlich-/institutionelle- als auch die lokale Ebene der Kooperationen in den Blick genommen. Eine grundlegende Basis der Einschränkungen (z.B. informativ/konsultativer Charakter der Beteiligung in vielen Aspekten der Verwaltung, geringes wirtschaftliche Potential etc.) werden durch die bestehenden Rahmenbedingungen von Co-Managementvereinbarungen geschaffen, die über die Verwaltung von Schutzgebieten hinaus zu Fortschreibungen asymmetrischer Beziehungen beitragen und – wie Untersuchungen von Fallbeispielen gezeigt haben – nur einen geringen Spielraum für die Einsetzung selbstbestimmter wirtschaftlicher, politischer und sozialer Entwicklungs- bzw. Mitbestimmungsmöglichkeiten bieten können (vgl. Smyth; Morphy 2007: 5ff / Bauman; Haynes; Lauder 2013: 58).<sup>39</sup>

Daran anschließend hat die Untersuchung der Fallbeispiele im Bereich des Co-Managements gezeigt, dass sich indigene Interessensvertretungen (wie RTNBC) durch die vorhandenen personellen und finanziellen Engpässe in einer sehr schwierigen Position befinden, mit der Vielzahl an Regelungen und den zuständigen Stellen Schritt zu halten, um die notwendigen Absprachen bzw. die Kommunikationsarbeit leisten zu können. Beispielsweise wurde daher im Rahmen des im Jahr 2012 abgehaltenen „joint-management“ workshops festgestellt, dass viele Mitarbeiter indigener Organisationen, die mit staatlichen Stellen in Kontakt treten, unter den heute als pauschal bezeichneten „burnout-Syndromen“ leiden (Bauman; Stacey; Lauder 2012: 27 / Bauman, Haynes, Lauder 2013: 70). Auch die GMTOAC steht vor diesen Herausforderungen. Zur Zeit der Feldforschung war ihre staatliche Finanzierung nicht gesichert. Wie schon berichtet, war ein Teil des „Native Title Pakets“ eine Fördervereinbarung, die für fünf Jahre zugesichert wurde und im Juni 2012 auslief. Die ersten Verhandlungen mit staatlichen Stellen waren nicht erfolgreich, weshalb eine Finanzierung durch andere bundesstaatliche Stellen zugesagt wurde, allerdings mit der Erwartung, das GMTOAC auf mittelfristige Sicht finanziell unabhängig wird (BBC Jahresbericht 2011/2012: 11 / vgl. Interviews English/Walker 2012).

---

<sup>39</sup> vgl. insbesondere Arikel 3, 4 und 20 der UNDRIP im Eingangskapitel

Diese unterschiedlichen Grundvoraussetzungen wirken sich in Folge auch auf die Möglichkeiten aus, in der Verwaltung von Schutzgebieten mitzubestimmen. Ähnlich wie Budgetverhandlungen wesentlich von den vorhandenen politischen Kräfteverhältnissen abhängig sind, führen Verhandlungen über Co-Managementabkommen teilweise zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Im Fall der *Gunditjmara* wurde „nur“ ein Schutzgebiet (*Budj Bim*) in die Verhandlungen aufgenommen. Zum Abschluss gab es eine Vereinbarung, die zwar die *Gunditjmara* einbezieht, aber die von staatlichen Stellen gelenkten Verwaltungsstrukturen und Entscheidungswege nicht in Frage stellt.

Das Potential für eine weitere Einbindung der *Gunditjmara* in die Verwaltung von Schutzgebieten ist aber in Art und Umfang gegeben. Wie im neuen Managementplan zu sehen ist (siehe Anhang 1), befinden sich auf dem Gebiete, welche die Entscheidung durch den NTA betrifft noch eine Reihe weiterer Schutzgebiete, die zwar im Rahmen der ihnen anerkannten Rechte betreten bzw. verwendet werden dürfen, aber die bis auf die Einbindung über den neuen Managementplan weiterhin ohne deren Mitbestimmung auf operationaler Ebene verwaltet werden. Betrachtet man das gesamte Gebiet der *Gunditjmara*, ist es daher auch im Schutzgebietsmanagement noch ein weiter Weg, um einige zentrale Forderungen internationaler Rechtsmechanismen, beispielweise in Sachen der Einbeziehung in Entscheidungsprozesse und den Zielen der *Gunditjmara* zu einer selbstbestimmten Verwaltung bzw. einer Rückgabe der Gebiete gerecht zu werden (vgl. Interviews Walker 2012/Bell 2012b).<sup>40</sup>

Auf dem Weg dazu ihre Ziele zu erreichen, haben die *Gunditjmara* allerdings schon eine Reihe wichtiger Etappensiege gefeiert, die aber auch immer wieder mit Rückschlägen verbunden waren (Weir 2009: 15). Ihre erste rechtliche Anerkennung im Fall *Onus v Aloca* legte den Grundstein dafür, Stück für Stück ihre Rechte in der australischen Gesellschaft einzufordern. Die Rückgabe der Missionsgebiete, des *Lake Condahs* und dessen Flutung, die Anerkennung des *native title*, die Einsetzung von IPA's und der Abschluss der Co-Managementvereinbarung über *Budj Bim* werden von den *Gunditjmara* als zentrale Ereignisse gesehen, die Zukunft ihrer Gesellschaft zu sichern, auch wenn der von staatlichen Stellen zugelassene „Anerkennungsspielraum“, wie auch das geteilte Schutzgebietsmanagement zeigt, sehr begrenzt sind.

Aber auch für diesen wichtigen Teil ihres „countries“ konnten die *Gunditjmara* bereits unter den gegebenen rechtlichen Grundvoraussetzungen eine stärkere Mitsprache bewirken. Wichtig für die Erzielung von Fortschritten ist die langjährige Zusammenarbeit zwischen den für das Schutzgebietsmanagement verantwortlichen Parteien auf lokaler Ebene, die ihrerseits eine weitere Übergabe von Entscheidungsverantwortlichkeiten an die *Gunditjmara* unterstützen. Beispiele dafür sind die Einführung des neuen Managementplans und die

---

<sup>40</sup> vgl. u.a. Artikel 18 der UNDRIP hinsichtlich des Rechts an Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden

Bekennung des *Budj Bim Council*, kontinuierlich die Beteiligung der *Gunditjmara* an der Verwaltung von *Budj Bim* zu erhöhen (Übergang zu Joint-Management) (BBC Jahresbericht 2010/2011: 9 / BBC Jahresbericht 2011/2012: 5). „*Gunditj Mirring in Victoria is now working within the progresses available to it, using them as 'stepping stones' to move into a 'stronger' joint management model*“ (Bauman, Haynes, Lauder 2013: 65).

Durch diese entscheidende Funktion der lokalen Ebene das Funktionieren einer Co-Managementvereinbarung zu beeinflussen, zeigt sich, dass auch formell „schwache“ Abkommen (in Bezug auf die Förderung indigener Selbstbestimmung) zumindest temporär den Vorstellungen der Beteiligten entsprechen können, da sie als eine Art Einstieg für weitere Verhandlungen angesehen und genützt werden.

Eine Möglichkeit, die sich den *Gunditjmara* in Zukunft darüber hinaus rechtlich bietet, und die wiederum an die bisherigen Anerkennungserfolge anknüpfen würde, ist ihre Rechte und Interessen durch den TOSA anerkennen zu lassen. Während der native title-Verhandlungen im Fall der *Gunditjmara* war diese Option noch nicht vorhanden. Wie die bisherigen Beispiele in Victoria zeigen, haben sich durch den TOSA neue Modelle der finanziellen Unterstützung entwickelt. Es wurden Co-Managementvereinbarungen abgeschlossen, die über eine größere Anzahl von Schutzgebieten mit einer stärkeren Einbindung indigener Völker in das Management verfügen. Allerdings wird Joint-Management einerseits wiederum nur als eine weitere Stufe für indigene Völker in Victoria betrachtet, um die Kontrolle über ihre Gebiete zurückzuerlangen. Andererseits bleiben auch im Rahmen des TOSA die genannten grundsätzlichen Kritikpunkte am native title-System bestehen (vgl. ebd.: 65).

Ob diese Option von den *Gunditjmara* tatsächlich wahrgenommen wird und in den Abschluss einer stärkeren Co-Managementvereinbarung mündet, hängt daher nicht nur von einer Entscheidung der *Gunditjmara*, deren Beziehungen und Zusammenarbeit auf lokaler Ebene, sondern auch von den vorhandenen politischen Kräfteverhältnissen auf bundesstaatlicher Ebene ab (vgl. ebd.: 77).

Außerdem ist trotz dieser neuen Möglichkeiten, die sich im Schutzgebietsmanagement im Bundesstaat Victoria entwickeln zu beachten, dass auch Modelle der Zusammenarbeit, die eine selbstbestimmtere Einbindung in den Naturschutz grundsätzlich fördern (z.B. IPA's) nur als eine neben vielen anderen notwendigen Initiativen betrachtet werden müssen, um die Lebenssituation australischer indigener Völker in zentralen Arbeitsbereichen der Interessensvertretungen, wie wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten, Landmanagement und Gesundheitsversorgung zu verbessern.



### 3. Partizipative Ansätze des Schutzgebietsmanagements in Kolumbien am Beispiel des *Nationalparks Utría*

In Lateinamerika sind ca. 10.4 % der Landoberfläche von Schutzgebieten bedeckt. Diese Zahl beinhaltet aber nur Schutzgebiete, die unter der nationalen Gesetzgebung lateinamerikanischer Staaten geführt werden. Andere Formen der Verwaltung, wie regionale, lokale und private Schutzgebiete sind in diesen Zahlen noch nicht enthalten. Allerdings befindet sich mittlerweile fast die Hälfte der gesamten Schutzgebiete in Lateinamerika nicht mehr unter nationaler, sondern in einer dieser anderen Formen der Verwaltung. Genaue Zahlen über die Ausdehnung der gesamten Schutzgebietsfläche gibt es zwar nicht, aber es wird geschätzt, dass in Lateinamerika mehr als 20% der Landoberfläche in offizieller Form unter Schutz gestellt sind. Es kann sogar davon ausgegangen werden, dass der „reale“ Anteil an der gesamten Landoberfläche noch größer ausfällt, würden jene Schutzgebiete in die Berechnungen eingehen, die nicht in nationalen oder regionalen Registern aufscheinen, aber von lokalen Gruppen in einer ähnlichen Weise behandelt werden, wie es heute internationale Naturschutzorganisationen vorsehen. Zu diesen Gebieten könnten beispielsweise die in der Einleitung besprochenen „sacred sites“ indigener Völker gezählt werden, oder auch ICCA's, die zwar nicht offiziell bei staatlichen Stellen eingetragen sind, aber trotzdem von lokalen Gruppen in einer Weise verwaltet werden, dass diese naturschutzähnliche Funktionen übernehmen (Elbers 2011: 21ff).

Es kann also in einer ähnlichen Größe wie für Australien festgestellt werden, dass ein erheblicher Teil der Landfläche Lateinamerikas als Schutzgebiete eingestuft werden kann, auch wenn zwischen den Ländern Lateinamerikas erhebliche Unterschiede zwischen Kategorisierung und Verwaltung von Schutzgebieten bestehen.<sup>41</sup> Außerdem ist ein enormer Anstieg der Schutzgebietsflächen in Lateinamerika zu verzeichnen, da im Jahr 1990 noch von der Hälfte nämlich ca. 10% an gesamter offizieller Schutzgebietsfläche ausgegangen wurde (ebd.: 21ff). Allein diese Anstiege an Schutzgebietsflächen verdeutlichen auch für Lateinamerika, dass Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Parkverwaltungsagenturen und indigenen Völkern zunehmend zu einem wichtigen Thema werden, da viele dieser Schutzgebiete sich auf indigenen Territorien befinden. Laut Daten der IUCN und anderer Naturschutzorganisationen ist für 28% der Schutzgebiete diese Überlappung in Lateinamerika gegeben (Cisneros; McBeen 2010: 112).

---

<sup>41</sup> Zum Vergleich wird in Australien von einem Anteil von 15,4% der Schutzgebiete an der Landoberfläche des Kontinents ausgegangen (CAPAD 2012a).

Auch hinsichtlich der Verteilung der IUCN Kategorien zeichnet sich ein ähnliches Bild wie für Australien ab. Die meisten Schutzgebiete in Lateinamerika, die sich mit indigenen Territorien überschneiden, fallen unter die Kategorie II (ca. 46%)<sup>42</sup> und die Kategorie VI (ca. 22%) der IUCN. Diese Dominanz dieser zwei sehr unterschiedlichen IUCN-Kategorien in Lateinamerika bedeuten aber auf der formalen Ebene, dass zwei sehr unterschiedliche Grundvoraussetzungen für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und indigenen Völkern bestehen. Bei der Kategorie II steht sehr stark der Ausschluss der Gebiete von der Nutzung durch den Menschen im Zentrum, während die Kategorie VI die Verwendung von Ressourcen nicht ausschließt, solange diese „nachhaltig“ erfolgt. Das heißt parallel, dass ein Schutzgebiet einer niedrigen Kategorie (z.B. Kategorie II) ein größeres Konfliktpotential hinsichtlich der Verwendung von Ressourcen durch lokale Gruppen aufweist. Umso wichtiger ist es daher, für diesen Bereich verschiedene Modelle der Verwaltung für die Beteiligung indigener Völker und deren rechtliche Struktur und Auswirkungen zu überprüfen. Zu erwähnen ist jedoch, dass die tatsächliche Verwaltung der Gebiete in der Praxis von den Kategorien abweichen kann. Im Fall der Kategorie II wurde diese oft aufgrund der Benennung des Schutzgebiets als Nationalpark zugeordnet (ebd.: 114).

Nicht nur die Verwaltung von Schutzgebieten ist in Lateinamerika sehr unterschiedlich geregelt, sondern auch die gesetzlichen Grundlagen, welche die Beteiligung indigener Völker am Management von Schutzgebieten abgrenzen. Beispielsweise haben Brasilien und Chile noch keine gesetzliche Grundlage für den Abschluss von Co-Managementvereinbarungen geschaffen. Berücksichtigt man nur die Länder Südamerikas, zeigt sich darüber hinaus eine große Lücke hinsichtlich der rechtlichen Anerkennung von ICCA's. Nach bisher veröffentlichten Studien, die diese rechtlichen Unterschiede gegenüberstellen, gibt es derzeit nur vier Staaten (Ecuador, Peru, Bolivien und Guyana), die diese Form der Verwaltung von Schutzgebieten durch indigene/lokale Gruppen auf nationaler Ebene gesetzlich anerkannt haben. Allerdings gibt es bereits Bestrebungen von anderen Staaten, wie z.B. Kolumbien, bei diesen gesetzlichen Regelungen nachzuziehen (ebd.: 111 / Interview Cuadrado, Erazo 2012). Erwähnt muss an dieser Stelle wiederum werden, dass bei diesem Vergleich nur nationale Regelungen berücksichtigt werden, aber auf anderen Ebenen der Verwaltung durchaus auch in anderen Ländern bereits ICCA's bestehen können.

Neben den IUCN-Weltkongressen zu Schutzgebieten wird für Lateinamerika eine eigene Serie an Kongressen veranstaltet. Der erste Lateinamerikakongress für Nationalparks und andere Schutzgebiete fand im Jahr 1997 in Santa Marta in Kolumbien statt. Der letzte Kongress wurde im Jahr 2007 in Bariloche in Argentinien abgehalten. Die Kongresse finden in einem Rhythmus von 10 Jahren statt und werden von der IUCN in Kooperation mit der

---

<sup>42</sup> In Australien hat die Kategorie II mit ca. 35% einen vergleichbaren Anteil am australischen Schutzgebiets-system (CAPAD 2012a)

FAO und anderen internationalen Organisationen abgehalten. In Folge werden nun einige Eckpunkte des letzten Kongresses vorgestellt. Auf dem Kongress nahmen ca. 2300 Personen teil, die sowohl private Firmen, staatliche Naturschutzagenturen, internationale Organisationen und NGO's als auch indigene Völker vertraten. Offizielle Stellungnahmen, die sich mit dem Kongress und seinen Dynamiken auseinandersetzen, berichten von zwei sich konkurrierenden Strömungen im Naturschutzmanagement. Zum einen gab es jene Vertreter, die weiterhin Naturschutzgebiete als im Grunde abgeschlossene Territorien verstehen, und diese in erster Linie zum Schutz von Biodiversität mit geringem menschlichem Einfluss verstehen wollen. Auf der anderen Seite wird von anderen Vertretern auf die Erfüllung von sozialen Faktoren hingewiesen. In Folge werden von diesen unterschiedlichen Gruppen auch andere Managementkategorien (I-III) bzw. (IV-VI) bevorzugt. Diese Diskussion zeigt wieder, dass auch, obwohl die IUCN viele ihrer Programme und Richtlinien mit sozialen, „kulturellen“ und rechtlichen Komponenten erweitert hat, weiterhin eine dichotome Sicht zwischen Menschen und Natur verankert bleibt. Daher spielen die von *Colchester* angesprochenen „*fortress conservation*“ Modelle, weiterhin eine starke Rolle im naturschutzfachlichen Diskurs (vgl. Elbers 2011: 187).

Auf dem Kongress wurde eine Agenda für die Periode bis zum nächsten Lateinamerikakongress festgelegt (2007 – 2017), die sich zumindest indirekt mit dem Thema Co-Management von Schutzgebieten beschäftigt. Die Schwerpunkte der Agenda orientieren sich am Arbeitsprogramm der CBD für Schutzgebiete. Folgende zentrale Themen werden in der Agenda behandelt: die Rolle von Schutzgebieten im Bezug zum Klimawandel, die Erarbeitung zusätzlicher finanzieller Absicherungsmaßnahmen, ein Ausbau der nationalen, regionalen und lokalen Kooperationen, die verstärkte Beteiligung lokaler Gruppen unter Berücksichtigung von „good governance“ Prinzipien und die Nützung von Schutzgebieten als möglichen Weg zur Armutszureduzierung. Generell werden für die Verwaltung von Schutzgebieten in Lateinamerika deren fehlende finanzielle Unterstützung und die fehlende Koordination zwischen staatlichen Stellen und sonstigen zivilgesellschaftlichen Akteuren als notwendige Verbesserungsbereiche angesehen (ebd.: 191ff).

Die Vertreter indigener Gruppen sprachen sich insbesondere gegen die zunehmende Tendenz in Lateinamerika aus, auf Schutzgebieten den extensiven Abbau von fossilen Ressourcen zuzulassen, da indigene Territorien, -Rechte und auch der Zustand von Schutzgebieten bedroht werden. Gefordert wurde auf dem Kongress, die Selbstverwaltung von Schutzgebieten und damit verbunden ICCA's in Lateinamerika auszubauen. Außerdem wurde im Fall der Überschneidung zwischen indigenen Territorien und Schutzgebieten die Notwendigkeit formuliert, alternative wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten für indigene Völker zu ermöglichen (ebd.: 213).

Wie schon einleitend angesprochen, befasst sich dieses Kapitel nun mit einem zweiten Fallbeispiel zum Thema Co-Management und zwar im lateinamerikanischen Kontext. Dieses Kapitel ist wie der vorher besprochene australische Teil strukturiert und wird einige Unterschiede bzw. Ähnlichkeiten der Co-Managementvereinbarung herausarbeiten.

Das nun folgende Beispiel befasst sich mit der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden des Umweltschutzes und den *Embera* im kolumbianischen *Nationalpark Utría*. Wie im vorherigen Kapitel wird nach einer kurzen Einführung diesmal für das kolumbianische Schutzgebietssystem der rechtliche Rahmen von Co-Managementvereinbarungen abgesteckt, um daran anschließend das konkrete Co-Managementmodell und seine Governanceform bzw. die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten zu besprechen. Außerdem werden die Möglichkeiten und Einschränkungen für die Entwicklung einer selbstbestimmten Verwaltung durch lokale indigene Gruppen herausgearbeitet.

### **3.1. Das kolumbianische Schutzgebietssystem**

Das erste Schutzgebiet wurde in Kolumbien im Jahr 1932 unter dem Namen *Reserva Meremberg* gegründet. Dabei handelte es sich um ein privates Schutzgebiet, das vor allem zum Schutz von Andenwäldern gegründet wurde. Die ersten öffentlichen Schutzgebiete wurden im Jahr 1938 im kolumbianischen Departement Valle de Cauca als Teil von Waldschutzzonen beantragt. Um die Verwaltung der nationalen Schutzgebiete zu koordinieren, wurde im Jahr 1993 die *Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN)* eingesetzt, die bis heute diese Funktion übernimmt (Elbers 2011: 133).

Die UAESPNN ist zwar dem Umweltministerium unterstellt, aber bezüglich der Verwaltung von Schutzgebieten, in finanziellen und technischen Angelegenheiten eine eigenständige Organisation, die beispielsweise auch eigene Richtlinien für die Beteiligung lokaler Gruppen am Management von Schutzgebieten formuliert (Cuadrado 2011: 9) Dies ist auch ein zentraler Unterschied zu der umweltpolitischen Organisationsform im australischen Victoria, wo PV zunehmend in die Rolle eines reinen Dienstleisters für Parksservices auftritt. Die UAESPNN wird grundsätzlich staatlich finanziert, auch wenn die Co-Finanzierung von Projekten durch internationale Entwicklungsorganisationen eine durchaus gängige Praxis darstellt (UAESPNN 2001:17).

Das Schutzgebietssystem in Kolumbien (*Sistema Nacional de Areas Protegidas – SINAP*) umfasst alle Schutzgebiete auf nationaler, regionaler, lokaler Ebene, also auch jene, die von privaten Akteuren verwaltet werden. Die Einführung des SINAP wurde in Folge des kolumbianischen Gesetzes *Ley 165*, des Jahres 1994 beschlossen, mit dem Kolumbien dem Übereinkommen über biologische Vielfalt zustimmte (CBD). Innerhalb des SINAP ist die

UAESPNN für die Verwaltung von nationalen Schutzgebieten zuständig und gemäß dem im Jahr 2010 abgeschlossenem *Dekret 2372* für die Koordination des SINAP zuständig (Artikel 7). Das SINAP wurde Ende der 1990er eingeführt und befindet sich im Umbau, besonders im Hinblick auf die Integration von nicht nationalen Schutzgebieten und deren Managementaufgaben (Dekreto 2372 2010: Artikel 7 / PNN 2013 / Elbers 2011: 135).

Diese Koordinationsarbeit ist weiterhin im Gange mit der Absicht, die Organisationsstruktur des SINAP auf regionaler Ebene gemäß den sechs großen Landschaftssystemen in Kolumbien: Karibik, Pazifik, Amazonas, nördliche Anden, westliche Anden und Orinoquia zu ändern. In Kolumbien sind über 10% der Schutzgebiete unter die nationale Verwaltung durch die UAESPNN gestellt. Werden auch andere Verwaltungsebenen dazugezählt, erhöht sich dieser Wert auf über 15% der Landoberfläche. Im Vergleich zu anderen Ländern Südamerikas sind dies eher unterdurchschnittliche Werte (ebd.: 135). Zum Vergleich sind in angrenzenden Ländern wie Ecuador (19%), Peru (14%), Panama (29,3%) und Venezuela (27%) der Landoberfläche unter Schutz der nationalen Gesetzgebung. Insgesamt werden derzeit 56 Schutzgebiete von UAESPNN auf nationaler Ebene verwaltet.<sup>43</sup> In der Mehrzahl sind die Schutzgebiete als Nationalparks (41 von 56) deklariert (ebd.: 21ff).

Von den Schutzgebieten auf nationaler Ebene überschneiden sich 33, also mehr als 50% mit Territorien lokaler Gruppen. Wie in Abbildung 10 zu sehen ist, überdecken sich 39% der national verwalteten Schutzgebiete mit *resguardos indígenas*<sup>44</sup> oder sonstigen indigenen Territorien, die zwar von indigenen Völkern auf traditionelle Art und Weise verwendet werden, aber bis dato keinen rechtlichen Status als *resguardos* aufweisen. Nach den vorliegenden Daten weisen von den Ländern Südamerikas nur Bolivien und Guyana eine größere Überlappung zwischen nationalen Schutzgebietsflächen und indigenen Territorien auf (Cuadrado 2011: 12ff).

---

<sup>43</sup> Auf andere Verwaltungsebenen wird aufgrund unterschiedlicher oder fehlender Daten in dieser Arbeit nicht im Detail eingegangen.

<sup>44</sup> Darunter ist ein rechtlich anerkannter kollektiver Landtitel indigener Völker zu verstehen. Eine genauere Beschreibung dazu erfolgt in den folgenden Kapiteln.

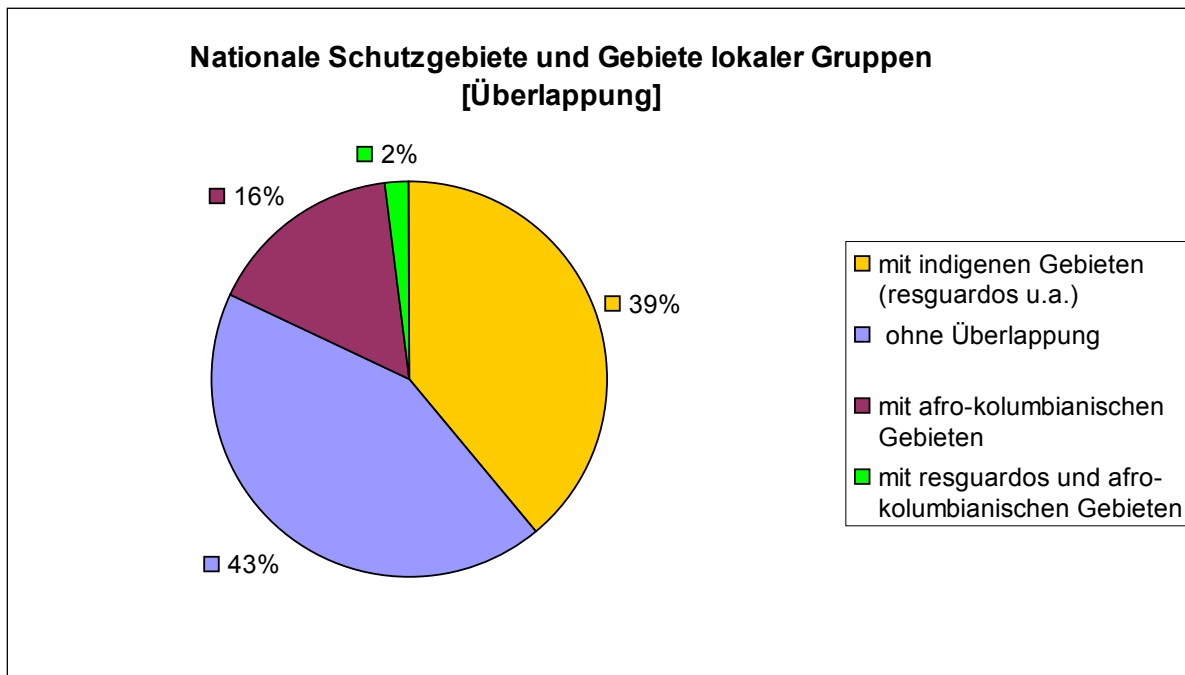


Abbildung 10: Überlappung von nationalen Schutzgebieten mit Gebieten lokaler Gruppen, eigene Darstellung auf Basis der Daten von (Cuadrado 2011: 15)

Unter der Koordination der UAESPNN wurde für das SINAP ein Aktionsplan für die Periode 2010 – 2020 verabschiedet. Der Plan orientiert sich an der CBD und den Vorschlägen, die auf den COP-Meetings (Conferences of the Parties) für Schutzgebiete formuliert werden. Das übergeordnete Ziel für das SINAP ist, ein kompletteres, effizienteres und ökologischeres repräsentativeres System aufzubauen, das überdies eine bessere Beteiligung indigener Völker ermöglichen soll. Eckpunkte des Programms sind: die Erstellung von Inventaren über Ökosysteme, sowie die Bewertung von sozialen und kulturellen Werten von Schutzgebieten; Schulungs- und Kapazitätsentwicklungsprogramme und die Entwicklung von Strategien und Programmen zur besseren Koordination und Beteiligung von lokalen Gruppen. Einige dieser Maßnahmen und Programme der UAESPNN, die zur Koordination zwischen indigenen *resguardos* und nationalen Schutzgebieten dienen sollen, werden im kommenden Abschnitt behandelt, der sich den rechtlichen Hintergründen zu der Entwicklung von Co-Managementvereinbarungen in Kolumbien widmet (UAESPNN 2011:1ff).

Bezüglich des Aktionsplans 2010 – 2020 des SINAP soll aber nicht unerwähnt bleiben, dass die bessere Koordination zwischen generellen Entwicklungsplänen des kolumbianischen Staates ein weiteres zentrales Anliegen des Plans darstellt. Mit dem Ziel einen effektiveren Ausschluss von Schutzgebieten für den Abbau von Primärgütern zu erwirken (ebd.: 9).

Bei der Erstellung des Aktionsplans für Schutzgebiete waren Mitarbeiter von einer Reihe staatlicher und nicht-staatlicher, nationaler und internationaler Organisationen beteiligt. Indigene Interessensvertretungen sind auf diesem Dokument als Beteiligte allerdings nicht gelistet (ebd.: 16f). Leider liegen keine weiteren Daten vor, warum diese

Beteiligung nicht stattfand. Trotzdem veranschaulicht dieses Beispiel in ähnlicher Weise, wie im Fall des australischen Schutzgebietsmanagements, dass die Zusammenarbeit mit indigenen Interessensvertretern auf dem Planungs- bzw. Strategielevel oft ausbleibt. Aber gerade auf diesen Ebenen werden auch Entscheidungen getroffen, die sich im Endeffekt auf die im Schutzgebiet lebende Bevölkerung und deren innere Angelegenheiten auswirken (z.B. Tourismuspläne etc.).<sup>45</sup>

Wie oben kurz angesprochen wird das nächste Kapitel einige grundlegende rechtliche Hintergründe, die zum Abschluss von Co-Managementvereinbarungen in Kolumbien geführt haben, aufarbeiten. In diesem Abschnitt stehen die kolumbianische Verfassung und umweltpolitische Richtlinien der UAESPNN im Zentrum der Diskussion.

## **3.2. Rechtliche Rahmenbedingungen für Co-Managementvereinbarungen in Kolumbien**

Schon seit Beginn des 20. Jhds hat der kolumbianische Staat in seiner Administration auf territoriale Ansprüche indigener Völker reagiert und erste Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes durchgeführt. Allerdings wurden die meisten rechtlichen und politischen Schritte in Bezug zu diesen beiden sich beeinflussenden Bereichen erst in den letzten 60 Jahren gesetzt (Pilar-Valencia 2012: 27).

Lange Zeit diente in Kolumbien, wie in Australien, das bereits angesprochene *Yellowstonemodell* als die Managementgrundlage für die Verwaltung von Schutzgebieten, welches einen effektiven Naturschutz am besten ohne menschliche Präsenz in Naturschutzgebieten vorsieht (Rincón u.a. 2011: 1). Auch wenn dieses Modell revidiert und gesellschaftliche Komponenten hinzugefügt wurden, hat insbesondere die Einsetzung von Schutzgebieten in Überlappung mit indigenen Territorien zum Widerstand der lokalen Bevölkerung geführt, da sich u.a. Fragen hinsichtlich der Verwendung von Ressourcen, Eigentumsverhältnisse und Autonomie der Gebiete stellen, keine Konfliktlösungsmechanismen festgelegt wurden und die indigene Bevölkerung nicht an der Verwendung von öffentlichen Mitteln des Naturschutzes beteiligt worden ist (Pilar-Valencia 2012: 28). Partizipative Modelle zur besseren Zusammenarbeit und als Instrumente der Konfliktlösung bei der Verwaltung von Schutzgebieten haben sich erst durch nationale und internationale Verpflichtungen des kolumbianischen Staats im Bezug zu der Anerkennung von indigenen Rechten und aus umweltrechtlichen Vorgaben entwickelt (vgl. Cuadrado 2011: 25).

---

<sup>45</sup> vgl. z.B. Artikel 4 der UNDRIP bezüglich des Rechts auf Selbstbestimmung/Selbstverwaltung in Bezug auf Anliegen, welche die inneren Angelegenheiten betreffen

Ein zentrales Ereignis war in diesem Zusammenhang die Einführung der „neuen“ Verfassung von 1991, welche einen Schwerpunkt auf die Anerkennung indigener Rechte setzt, die Ratifizierung der CBD<sup>46</sup> bzw. die Zustimmung Kolumbiens zur UNDRIP und ILO 169<sup>47</sup>, welche internationale Standards für die Anerkennung indigener Rechte setzen. In Bezug zur ILO 169 und die Entwicklung von partizipativen Mechanismen in Kolumbien verweist Cuadrado insbesondere auf die Relevanz der Art 13, 14 und 15 (Cuadrado 2011: 30). Die Artikel gehen besonders auf den Schutz von kulturellen und geistigen Beziehungen indigener Völker zu Land (Artikel 13), Eigentums- und Besitzrechte (Artikel 14), das Recht natürliche Ressourcen zu nutzen bzw. das Konsultationsrecht (z.B. bei der Ausbeutung von unterirdischen Ressourcen) ein (Artikel 15). Über diese rechtlichen Instrumente hinaus, gibt es auf nationaler Ebene im Moment außer dem *Dekret 622, 1977* – das später im Text besprochen wird – keinen normativen Rahmen, der rechtliche Vorgaben hinsichtlich der Beteiligung der lokalen Bevölkerung am Schutzgebietsmanagement bzw. zum Co-Management vorgibt, so wie es beispielsweise im australischen Victoria durch die Einführung des TOSA standardisiert wurde (vgl. Andrade; León Chaux 2005: 176f). Als Managementgrundlage dient eine politische Richtlinie der UAESPNN (*Política Participación Social de la Conservación – PPSC*), welche als Reaktion auf die verfassungsrechtlichen Entwicklungen eingeführt wurde. Die PPSC legt einige Grundprinzipien fest, die auf eine stärkere Beteiligung der Bevölkerung am Schutzgebietsmanagement abzielen. Zu diesen Grundprinzipien gehören für das Management von Schutzgebieten: i) eine integrale und interdisziplinäre Sicht, ii) die Anerkennung von gesellschaftlichen Funktionen des Naturschutzes, iii) die Anerkennung von in Beziehung stehenden Akteuren und deren diverse Formen der Interaktion mit der Umwelt, iv) die Verabschiedung von partizipativen Mechanismen auf Basis von konsensuellen Vereinbarungen (Cuadrado 2011: 39).

Die PPSC gilt als eine wichtige politische Richtlinie im kolumbianischen Umweltschutz, die als Grundlage für die Einsetzung von partizipativen Mechanismen (siehe Anmerkungen zu REM's später im Text) im Management von Schutzgebieten fungiert. Bevor auf diese partizipativen Formen der Zusammenarbeit eingegangen wird, stehen noch die kolumbianische Verfassung und zusätzliche umweltrechtliche Vorgaben zur Diskussion, welche die Grundlagen für die Anerkennung indigener Rechte in Kolumbien, sowie die Ausgestaltung des kolumbianischen Umwelt- bzw. Landmanagements schaffen.

---

<sup>46</sup> Die CBD wurde von Kolumbien im Rahmen des Gesetzes Ley 165, 1994 angenommen

<sup>47</sup> Die ILO 169 wurde von Kolumbien im Rahmen des Gesetzes Ley 21, 1991 angenommen, im Gegensatz zur UNDRIP ist die Konvention eine rechtsverbindliche internationale Norm zur Anerkennung indigener Rechte, die bis jetzt von 22 Ländern ratifiziert wurde. Den Schwerpunkt machen bei diesen Staaten lateinamerikanische Länder aus. Beispielsweise hat Australien die Konvention nicht ratifiziert (ILO 169 2013).



### 3.2.1. Die „grüne“ kolumbianische Verfassung und die Anerkennung indigener Rechte

Im Gegensatz zum besprochenen australischen System des *native title* bilden in Kolumbien und generell in den lateinamerikanischen Ländern die nationalen Verfassungen die Basis zur Anerkennung von indigenen Rechten. Kolumbien war mit der Einführung der neuen Verfassung am Beginn der 1990er nicht nur ein Vorreiter für die Einsetzung indigener Rechte im Rahmen multi- bzw. plurikultureller<sup>48</sup> Neuauslegungen vieler lateinamerikanischer Verfassungen, sondern die kolumbianische Gesetzgebung wird überdies als ein „Pilotprojekt“ für die Einführung institutioneller Rahmenbedingungen des Umweltmanagements in Lateinamerika angesehen (vgl. Amparo 2009: 460 / Kuppe 2010: 3).

Da eine komplette Besprechung dieser beiden sich beeinflussenden und rechtlich kompliziert ineinandergreifenden Bereiche den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, konzentriert sich dieser Abschnitt auf die territorialen, politisch-administrativen und für die Nutzung von Ressourcen relevanten Bereiche der Verfassung bzw. auf sonstige sekundäre Rechtsmittel in Bezug zur Anerkennung indigener Rechte, welche bei der Formulierung von Co-Managementvereinbarungen (REM) im kolumbianischen Schutzgebietsmanagement eine Rolle spielen.

In Kolumbien erfolgt die Anerkennung von indigenen Landrechten und die Titulierung indigener Gebiete im Rahmen der bereits in der Kolonialzeit eingeführten Figur des *resguardo indigena*, welcher einen kollektiven Titel des privaten Landeigentums darstellt (Cisneros; McBeen 2010: 50). In diesen und anderen Punkten unterscheidet sich das Landanerkennungsverfahren in Kolumbien wesentlich vom australischen *native title*, der wie für das Beispiel in Victoria besprochen wurde, in diesem Fall nicht die Ausstellung eines Landtitels bzw. exklusives Landeigentum bedeutet.

Den *resguardos* werden durch die Verfassung im selben Maße wie Schutzgebieten drei Merkmale zugesprochen, welchen deren kontinuierlichen Fortbestand rechtlich absichern: *Unveräußerlich-*, *Unverpfänd-*, *Unverjährbarkeit* (CP 1991: Artikel 63). Im Moment gibt es über 700 offiziell anerkannte *resguardos*, die sich auf 27 Departements verteilen und fast 30% der gesamten Landfläche Kolumbiens ausmachen. D.h. für fast ein Drittel der gesamten Landesfläche wurden kollektive Landtitel an indigene Völker Kolumbiens ausgestellt (PNUD 2011: 29). Die Flächenanteile der *resguardos* sind regional von sehr unterschiedlicher Größe. Ein sehr großer Anteil entfällt auf die Amazonasregion, die sich zu mehr als 50% mit kollektiven indigenen Landtiteln deckt und mehr als 80% von den gesamt delimitierten und als *resguardos* anerkannten Flächen ausmacht (vgl. Cisneros; McBeen 2010: 51).

---

<sup>48</sup> Artikel 7 behandelt den Schutz der ethnischen und kulturellen Diversität und Artikel 8 jenen der kulturellen und natürlichen Reichtümer der kolumbianischen Nation (CP 1991: Artikel 7/8)

Außerdem wurde durch die Einsetzung der neuen Verfassung eine eigenständige Verwaltung (CP 1991: Artikel 330) den *resguardos* zugesichert und die Durchführung eigener Formen der Rechtsprechung auf den Gebieten der *resguardos* anerkannt (z.B. in Sachen Sanktionierungen), solange diese den Gesetzen des Staats und der Verfassung nicht widersprechen (CP 1991: Artikel 246):

*Die Autoritäten der indigenen Völker können innerhalb ihres territorialen Zuständigkeitsbereiches rechtssprechende Funktionen im Einklang mit ihren eigenen Normen und Verfahren ausüben, solange diese nicht der Verfassung und den Gesetzen der Republik widersprechen. Das Gesetz wird die Art und Weise der Koordination dieser Sondergerichtsbarkeit mit dem nationalen Rechtssystem regeln. (CP Artikel 246 zit. nach Kuppe 2010: 11)*

Die aus diesem Artikel entstandenen Debatten betreffend die Koordination und Abgrenzung zwischen indigenen und staatlichen Normen und Verfahren sind weiterhin im Gange. Richterliche Entscheidungen in diesem Rechtsbereich zeigen, dass die genannte Einschränkung mit den im staatlichen Recht berücksichtigten Grundrechten kolumbianischer Bürger in Verbindung gebracht und mit dem Maximierungsprinzip indigener Autonomie argumentiert wird (vgl. ebd. 16ff / T-236/12: Absatz 24).

Neben der Anerkennung von eigenen Formen der Verwaltung geht die Verfassung von 1991 noch einen Schritt weiter. In dem indigene Territorien in Form von definierten politisch-administrativen Einheiten (*Entidades Territoriales Indígenas – ETI*) in das staatliche System eingliedert werden (CP 1991: Artikel 286/287/329). Allerdings zeigen aktuelle Entscheidungen auf, dass für diesen Bereich die notwendigen Gesetze und vor allem politischen Entscheidungen noch nicht getroffen wurden, um die verfassungsrechtlichen Vorgaben umsetzen zu können (T-236/12: Absatz 26f).

Durch die Verfassung ist die indigene Selbstverwaltung auf der normativen Ebene zum Teil des öffentlichen Rechtssystems geworden, auch wenn die Umsetzung dieser Regelungen in die Praxis sich erst entwickelt (vgl. CP Artikel 329). Diese politische, rechtliche und administrative Eingliederung ist unter indigenen Völkern Kolumbiens nicht unumstritten, da sie u.a. implizieren, dass die Staatsverfassung auch für sie Gültigkeit besitzt. Beispielsweise lehnen die im Norden Kolumbiens lebenden indigenen Völker der *Kogi* und der *Arbuaco* die Verfassung Kolumbiens ab (vgl. Kuppe 2010: 21). Da sich indigene Verwaltung, Normen und Verfahren deutlich von der nationalen Rechtsprechung unterscheiden können, besteht die Gefahr, dass die angestrebte Selbstbestimmung bzw. Autonomie untergraben wird.

Neben der Aufnahme von territorialen- und politisch-administrativen sind es vor allem Rechte und Pflichten indigener Völker in Bezug zur Ressourcennutzung in der kolumbianischen Verfassung, welche als rechtliche Grundlagen für die Einführung von Co-Managementvereinbarungen dienen.

Grundsätzlich steht indigenen Völkern in *resguardos* das exklusive Recht auf die Nutzung der erneuerbaren Ressourcen nach „traditionellen Praktiken“ zu und die geteilte Verantwortung, mit dem Staat zu diese zu verwalten (Roldán-Ortega 2005: 87). Anders ist die Rechtslage beim Vorhandensein nicht-erneuerbarer Ressourcen, welche in ähnlicher Weise wie im australischen *native title* festgeschrieben ist. Sie bleiben im Eigentum des Staates (CP 1991: Artikel 332). Die Verfassung und sekundäre Rechtsinstrumente verweisen zwar auf ein Konsultationsrecht im Falle der Ausbeutung von Ressourcen in indigenen Territorien, aber es gibt viele Berichte, die von einer gegenteiligen Praxis bzw. von nicht ordnungsgemäß durchgeführten Konsultierungen berichten (Roldán-Ortega 2005: 87 / PNUD 2011: 33). Neben Rechten enthält die Verfassung soziale und ökologische Verpflichtungen, insbesondere in Bezug auf das Privateigentum (CP 1991: Artikel 58). Bei Co-Managementvereinbarungen wird darauf hingewiesen, dass diese Verpflichtungen auch für die *resguardos* indígenas gelten. Diesem Umstand wird im Artikel 330 der Verfassung Rechnung getragen, der ausdrücklich darauf abzielt, für den Schutz der natürlichen Ressourcen zu sorgen, was als eine zentrale Funktion der eigenständigen Verwaltung von indigenen Territorien vorgesehen ist. Darüber hinaus wurde im Jahr 1995 das *Dekret 2164* abgeschlossen, welches in den Artikeln 19 und 21 speziell für *resguardos* nochmals deren soziale und ökologische Funktion herausstreicht (Decreto 2164 1995: Artikel 19/21).

Diese Verbindung zwischen Privateigentum und Naturschutz ist eines der zentralen Elemente, weshalb die kolumbianische Verfassung von 1991 auch als „grüne“ Verfassung bezeichnet wird. Wenn diese Bezeichnung zutrifft dann vor allem auf der normativen Ebene, über die Umsetzung dieser Prinzipien in die Praxis wird noch kurz am Ende dieses Abschnitts diskutiert. Auf jeden Fall beinhaltet die vorangegangene Verfassung aus dem Jahr 1886 diese Verknüpfungen zu diesen umweltpolitisch relevanten Aspekten nicht (vgl. Amparo 2009: 468).

Eine weitere Komponente, die neben der Verfassung notwendig ist, um den normativen Rahmen zwischen UAESPNN und generell staatlichen Beziehungen zu *resguardos indígenas* in Umweltfragen abzustecken, stellt das Gesetz *Ley 99, 1993* dar. Wie schon kurz vorher im ersten Kapitel erwähnt, legt dieses Gesetz die Grundlage für die Umweltpolitik und das Umweltmanagement in Kolumbien und deren administrative Abwicklung. Es stellt genauso wie die Verfassung von 1991 einen Schritt zur Dezentralisierung des kolumbianischen Staates dar (Cisneros; McBeen 2010: 47).

Durch das Gesetz wurde das nationale Umweltsystem (*Sistema Nacional Ambiental – SINA*) neu geregelt, dass auf den verschiedenen Verwaltungsebenen des Staates die Kompetenzen zum Ressourcenmanagement festlegt. Es wurden dezentrale Umweltbehörden (*autoridades ambientales*) gegründet, die für verschiedene Kompetenzbereiche zuständig sind. Eine dieser Umweltbehörden ist das nationale

Umweltministerium, welches wiederum der UAESPNN die Kompetenz über die Verwaltung von Schutzgebieten und deren Ressourcen überträgt. Weitere wichtige Behörden sind die sogenannten *Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)*, die im Zuge der Dezentralisierungsmaßnahmen des kolumbianischen Staats im Umweltbereich für das Ressourcenmanagement auf regionaler Ebene (z.B. Vergaben von Konzessionen und Sanktionierungsmaßnahmen bei Umweltverstößen) zuständig sind (*Ley 99, 1993* Abschnitt VI Artikel 31 listet den sehr breiten Zuständigkeitsbereich der CAR auf). In Punkt 2 dieses Abschnitts wird auch ausdrücklich auf die maximale Autorität von CAR in Umweltfragen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs hingewiesen (*Ley 99 1993: Abschnitt VI*).

Die Kompetenzen der CAR erstrecken sich zwar nicht auf nationale Schutzgebiete an sich, sind aber trotzdem für diese von entscheidender Bedeutung, da diese in den meisten Fällen für das Ressourcen- und Landmanagement von direkt an Schutzgebiete angrenzenden Flächen zuständig sind. Wird durch die CAR beispielsweise die Ausbeutung von natürlichen Ressourcen nicht ausreichend geschützt, wirkt sich dies in weiterer Folge auch auf den Zustand der Schutzgebiete und den davon betroffenen *resguardos* aus. Wie in dem Fallbeispiel noch zu sehen sein wird, überlappen sich zwar viele *resguardos* deutlich mit Schutzgebieten, aber zum Großteil befinden sie sich außerhalb von diesen und dadurch im Einflussbereich der CAR. Die CAR spielen zusätzlich eine direkte Rolle im kolumbianischen Schutzgebietsmanagement, da sie für die Verwaltung von sogenannten regionalen Schutzgebieten zuständig sind, welche sich genauso wie nationale Schutzgebiete mit *resguardos indígenas* überschneiden können. Im Angesicht der oben beschriebenen vor allem verfassungsrechtlichen-, aber auch internationalen Verpflichtungen des kolumbianischen Staates indigene Rechte anzuerkennen (z.B. eigene Verwaltung, -Normen und -Verfahren, -Ressourcenrechte und Konsultationsrechte etc.) ergibt sich eine notwendige Koordinationsarbeit zwischen den Autoritäten indigener Gruppen und staatlichen Umweltbehörden in Angelegenheiten des Umweltmanagements (Ponce de Leon 2005: 28ff).

Arbeiten weisen auf die schwache Stellung lokaler Gruppen im kolumbianischen Rechtssystem vor allem in Bezug auf die Umsetzung von Ressourcenrechten hin, da ihnen keine administrativen Rechte im *Ley 99, 1993*, wie jene der CAR bzw. der UAESPNN für das Management von Ressourcen zukommen. In der Praxis werden indigenen Völkern daher bestimmte administrative Kompetenzen zur Verwaltung von erneuerbaren Ressourcen abgesprochen. Als eine Folge dessen wird von „außen“ über innere Angelegenheiten entschieden, die wesentlich für die Sicherung einer autonomen Verwaltung bzw. von eigenen Normen und Verfahren sind (vgl. CP 1991: Artikel 246/330 / vgl. Pilar-Valencia 2012: 38).<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> siehe u.a. Artikel 4. der UNDRIP zum Selbstbestimmungsrecht und dem Recht auf Autonomie in Fragen innerer Angelegenheiten

Ein Grund für diese Situation ist auch das oben beschriebene Fehlen einer rechtlichen Grundlage für das Einsetzen von ETI's, wie in diese in der Verfassung normativ festgehalten sind.

Interessante Erkenntnisse zu diesem Thema liefert der Fall (Sentencia T-236/12), der im Jahr 2012 entschieden wurde. Bei diesem Fall ging es darum, dass eine *tutela*<sup>50</sup> von Vertretern eines *resguardos* der *Embera Chami* im kolumbianischen Departement *Caldas* gegen die dort zuständige CAR eingebracht wurde. Grund des Ganges vor Gericht war für die klagende Partei die Behandlung eines Falls der illegalen Abholzung in einem *resguardo* durch die CAR. Zusammengefasst vertraten die indigenen Interessensvertreter zwei grundsätzliche Argumente. Erstens kritisierten sie den Akt zur Bestrafung des Delikts (Einsetzung einer Geldstrafe und Rückgabe der gestohlenen Baumstämme an die Täter), da dieser vor neuerlichen Vergehen nicht schützen würde und zweites müsse die Verantwortung über die Verwaltung und Jurisdiktion in diesem Fall – insbesondere da es sich bei dem Täter um ein eigenes Mitglied des *resguardos* handelte – bei der indigenen Gruppe selbst liegen. Für die CAR war die Sachlage klar durch das Gesetz geregelt, welche ihr für dieses Gebiet die Kompetenzen zur Lösung von Ressourcenkonflikten zuschreibt (T-236/12, Absatz 4ff).

Relevant ist dieser Fall nicht nur, weil bei der Entscheidung auf nationale und internationale Instrumente zum Schutz indigener Rechte (u.a. ILO 169, UNDRIP) und auf das Maximierungsprinzip indigener Autonomie verwiesen wird, sondern auch, weil der indigenen Gruppe eine Entscheidungskompetenz in Umweltfragen (*autoridad ambiental*) zukommt (ebd.: Absatz 26). Diese Entscheidung durch den kolumbianischen Verfassungsgerichtshof gibt der CAR in Folge die Weisung, in Zusammenarbeit mit dem *resguardo* einen Mechanismus auszuarbeiten, um derartige Vorfälle in Zukunft besser zwischen den Parteien regeln zu können (ebd.: Abs 29ff).

Die Entscheidung markiert also einerseits einen Erfolg hinsichtlich der Durchsetzung von rechtlich-administrativen und auf die Verwendung von Ressourcen bezogenen Rechten indigener Völker Kolumbiens. Die Entscheidung ist aber auch andererseits ein Beispiel für die Schwierigkeiten, die sich in der Übertragung des normativen Rechtsrahmens in der Praxis ergeben. Arbeiten in diesem Bereich zeigen, dass sich diese Unterordnung von umwelt- bzw. ressourcenbezogenen Kompetenzen in gleicher Weise in Überlappungsszenarien zwischen *indigenen resguardos* und der UAESPNN zeigt (Premauer 2013: 160).

Zu tun hat diese große Lücke zwischen dem Anspruch und der Wirklichkeit bei der Umsetzung von Umwelt- bzw. indigenen Rechtsfragen in Kolumbien nicht nur mit einer

---

<sup>50</sup> Die *tutela* ist ein Rechtsmittel, das dazu dienen soll, um auf Verstöße des Staats gegen fundamentale Grundrechte der Bevölkerung reagieren zu können. Es wurde mit der Verfassung von 1991 eingeführt (CP Artikel 86).

eingeschränkter Funktionsfähigkeit von staatlichen Verwaltungsapparaten (z.B. hinsichtlich Korruption, Sanktionen etc.), einer mangelnden Durchsetzung von Staatlichkeit (z.B. hinsichtlich bewaffneter Konflikte etc.), sondern auch mit einer neoliberalen Ausrichtung des kolumbianischen Staats, in der die Umwelt- und Menschenrechtspolitik eine sekundäre Rolle im Zusammenspiel mit nationalen Entwicklungsplänen einnimmt. Die Folgen dieser Ausrichtung des kolumbianischen Staats zeigen sich beispielsweise an der angespannten finanziellen Situation von staatlichen Institutionen im Umweltbereich und an Konflikten auf der lokalen Ebene der *resguardos*, welche zunehmend vom Abbau von Primärgütern auf oder in Angrenzungen ihrer Gebiete betroffen sind (vgl. Amparo 2009: 488). Es wird geschätzt, dass über der Hälfte der 700 in Kolumbien offiziell vorhandenen *resguardos* vom Abbau und Transport von Primärgütern beeinflusst sind bzw. in Zukunft davon betroffen sein könnten. In Bezug zu diesen Entwicklungen werden die *Embera* zu den am meisten gefährdeten indigenen Gruppen Kolumbiens gezählt (PNUD 2011: 35).

Wie schon erwähnt wurde, erfolgt die Ausbeutung dieser Ressourcen in den meisten Fällen unter der Verletzung grundlegender Rechte indigener Gruppen, insbesondere dem in der kolumbianischen Verfassung festgehaltenen Recht auf vorherige Konsultation (*consulta previa*) (vgl. z.B. Artikel 330 der CP). Diese negative Beeinflussung von *resguardos* durch diverse „externe“ Faktoren wird auch als ein zentrales Argument für die Ausstellung von neuen bzw. als Rechtfertigung für bereits über indigenen Territorien erklärte Schutzgebiete verwendet, da auf diese Weise viele der sich potentiell negativ auswirkenden Entwicklungsprojekte (z.B. grundsätzlich der Abbau von unterirdischen Ressourcen), durch die stärkere rechtliche Absicherung von Schutzgebieten nicht auf den Überlappungsgebieten durchgeführt werden könnten. Allerdings ist auch diese Absicherung nicht immer garantiert, da eine Ausweitung von bestimmten Entwicklungsmaßnahmen auf Schutzgebieten zur Diskussion steht.<sup>51</sup> Außerdem ist die staatliche Verwaltung innerhalb (UAESPNN) genauso wie außerhalb der Schutzgebiete (CAR) nur beschränkt in der Lage, die territoriale Integrität besonders von vielen sehr entlegenen Schutzgebieten zu sichern (vgl. Pilar-Valencia 2012: 39 / Interview Amparo 2013). Damit verbunden ist auch das vorhandene Problem mit illegalen Anbauflächen in nationalen Schutzgebieten bzw. in *resguardos* (PNUD 2011: 37).

Im nächsten Abschnitt wird nun explizit auf die verschiedenen partizipativen Formen der Zusammenarbeit eingegangen, die sich bis dato aus den beschriebenen rechtlichen Vorgaben zwischen indigenen Gruppen und der UAESPNN entwickelt haben.

---

<sup>51</sup> siehe Anmerkungen zum Aktionsplan des SINAP 2010 – 2010 vorher im Text (UAESPNN 2011:9)

### 3.2.2. Möglichkeiten der Beteiligung indigener Völker am Schutzgebietsmanagement in Kolumbien

Aus den oben beschriebenen rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der kolumbianischen Verfassung in Bezug zur Berücksichtigung von vor allem indigenen Land- und politischen Rechten ergeben, entwickelte sich für die UAESPNN die Notwendigkeit, Instrumente zu schaffen, welche eine Koordinierungsfunktion zwischen diesen unterschiedlichen rechtlichen Figuren, im Falle der Überschneidung von Anspruchsgebieten lokaler Gruppen mit Schutzgebieten übernehmen. Durch die Einsetzung der PPSC wurden mehrere Instrumente von der UAESPNN entwickelt, die zum Abschluss einer formellen Co-Managementvereinbarung zwischen indigenen Völkern und dem kolumbianischen Staat, aber auch weniger formellen Formen der Zusammenarbeit führen können (Cuadrado 2011: 13ff) Infolge wird vor allem das sogenannte *régimen especial de manejo* – REM, besprochen, da dieses auch im *Nationalpark Utría* Anwendung findet.

#### Régimen especial de manejo - REM<sup>52</sup>

Rechtlicher Hintergrund in der nationalen kolumbianischen Gesetzgebung für die Einführung dieser Form der Zusammenarbeit ist der Artikel 7 des *Dekrets 622* aus dem Jahr 1977, der feststellt, dass prinzipiell keine Inkompatibilität zwischen der Deklaration von nationalen Schutzgebieten und indigenen Territorien auf einem Gebiet besteht. Kommt es zu einer Überlappung, soll nach dem angesprochenen Dekret der Abschluss eines speziellen Verwaltungsregimes zum Vorteil der indigenen Bevölkerung erfolgen, welches das Recht zur Nutzung und wirtschaftlichen Verwendung von erneuerbaren Ressourcen respektiert. Als Limit dieser Rechte wird die Kompatibilität – von im Schutzgebiet verwendeten Nutzungsformen mit „indigenen kulturellen Praktiken“ bzw. -Technologien – mit den Naturschutzzielen des Schutzgebiets angegeben (vgl. Erazo 2011: 9f).<sup>53</sup> Als Argumentationsgrundlage wird auf die verfassungsrechtlich festgehaltene soziale und ökologische Funktion des Privateigentums hingewiesen. In der Praxis können damit u.a. nicht „traditionelle“ Nutzungsformen der Ressourcen, wie die Verwendung von z.B. verschiedenen Transportmitteln gemeint sein, die nicht den Naturschutzzielen entsprechen (Interview Cuadrado; Erazo 2012). Hier zeigt sich eine Parallele zum australischen Beispiel hinsichtlich, der durch die gesetzlichen Regelungen zur Anerkennung indigener Rechte in Kombination mit Co-Managementvereinbarungen entstehenden Einschränkungen für die Nutzung bzw. die wirtschaftliche Verwendung von natürlichen Ressourcen, die in weiterer

<sup>52</sup> In Zukunft soll eine Umbenennung auf den Namen *Plan Especial de Manejo* – PEM erfolgen (Cuadrado 2011: 13)

<sup>53</sup> Die Reichweite dieser Regelung ist nicht klar definiert. Andrade und León Chaux gehen in ihren Ausführungen davon aus – die als rechtliche Grundlage für die Formulierung der PPSC gelten – dass mit diesen Praktiken über ein Subsistenzniveau hinausgehende Tätigkeiten verbunden sein müssen (Andrade; León Chaux 2005: 179ff).

Folge der Ausübung von autonomen Entscheidungskompetenzen – die inneren Entscheidungen betreffend – entgegenstehen können. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang oftmals bei Kooperationen im kolumbianischen Schutzgebietsmanagement von Vertretern der im Einflussgebiet der Schutzgebiete lebenden lokalen Bevölkerung ein stärkerer Ausbau von möglichen produktiven Tätigkeiten (vorwiegend landwirtschaftliche Produktionsweisen) gefordert (Interview Cuadrado; Erazo 2012).<sup>54</sup>

Der Abschluss eines REM wird als Instrument der Planung, des Managements und der Nutzung von natürlichen Ressourcen in Gebieten verstanden, die sich in Überlappungszonen zwischen *resguardos indígenas* und nationalen Schutzgebieten befinden. Ziel der Vereinbarung ist es, eine Koordinierungsarbeit zu leisten, welche Naturschutzmaßnahmen zwischen den Beteiligten abstimmen und eine nachhaltige Nutzung dieser Zonen gewährleisten sollen. Die Vereinbarungen verbinden zwei Parteien miteinander. Einerseits die UAESPNN als im Gesetz (*Ley 99*, 1993) anerkannte Umweltbehörde (*autoridad ambiental*) von nationalen Schutzgebieten und auf der anderen Seite die *resguardos indígenas* als rechtlich anerkannte politische Figuren mit eigenständiger Verwaltung. Durch die Verbindung dieser beiden Parteien sollen, die in der kolumbianischen Verfassung hingewiesenen sozialen und ökologischen Funktionen der betreffenden Gebiete gesichert werden. Laut Cuadrado sind die spezifischen Ziele dieser Vereinbarung: i) die Konsolidierung der Gebiete zum Schutz von natürlichen und kulturellen Werten; ii) die Konstruktion eines Governancemodells, dass einerseits die Selbstverwaltung indigener Völker und parallel dazu die Kompetenzen und Funktionen von UAESPNN unterstützt; und iii) zur Stärkung und Wiederbelebung indigener „Kultur“ beitragen soll (Cuadrado 2011: 13).

Erazo, 2011 weist außerdem auf zentrale Prinzipien der Vereinbarungen hin, wie Transparenz, Koordination, Naturschutz, sowie die Sicherung des Fortbestands von lokalen Gruppen (Erazo 2011: 9).

Im Jahr 2011 wurden für die 16 Schutzgebiete, die unter nationaler Verwaltung stehen und die sich laut UAESPNN mit *indigenen resguardos* überschneiden, sieben REM's unterzeichnet. Bei diesen Zahlen muss allerdings hinzugefügt werden, dass sich die meisten Schutzgebiete nicht nur mit einem *resguardo*, sondern eventuell mit mehreren überdecken. D.h. für die Mehrzahl sich in dieser Situation befindlicher Gebiete bestehen keine gemeinsame Verwaltung und damit eine weitere Parallele zum australischen Fall. Wie das Beispiel für den *Nationalpark Utría* zeigt, ist es durchaus eine übliche Praxis, nicht nur ein REM für das gesamte gemeinsame Gebiet und mit allen *resguardos*, sondern für jeden ein einzelnes Abkommen zu unterzeichnen. UAESPNN erklärt die bisherige Schwierigkeit weitere REM's abzuschließen, mit internen Konflikten in indigenen Organisationen und der

---

<sup>54</sup> Im Australienteil wurde in diesem Zusammenhang die nicht kommerzielle Auslegung von indigenen Rechten im Rahmen des native titles bzw. des TOSA diskutiert / bzw. siehe dazu auch z.B. Artikel 20 der UNDRIP und dem Recht auf Sicherung von Existenz- und Entwicklungsmitteln, sowie von wirtschaftlichen Tätigkeiten



generellen Resistenz einiger indigener Interessensvertretungen, Vereinbarungen mit staatlichen Stellen einzugehen (Erazo 2011: 13f). Die Gründe für die Resistenz können vielfältiger Natur sein. Oft sind diese nicht direkt auf Parkverwaltungsagenturen bezogen, sondern ein Ausdruck von asymmetrischen politikökonomischen bzw. der weiterhin in manchen Gebieten angespannten sicherheitspolitischen Verhältnisse, die sich u.a. bei der Ausbeutung von Ressourcen bzw. bei bewaffneten Konflikten auf indigenen Territorien entladen (vgl. ebd.: 70 / PNUD 2012: 37).

Ein weiterer Blick in diese Richtlinien zeigt außerdem, dass ein grundsätzlicher Schwerpunkt der Co-Managementvereinbarung die Regulierung der natürlichen Ressourcen darstellt, aber kein wesentlicher Bezug zu der Einbindung indigener Völker in die Verwaltungsebenen des staatlichen Schutzgebietsmanagements gemacht wird. Dadurch ergibt sich eine ähnlich institutionell schwache Ausgestaltung der gemeinsamen Verwaltung, wie dies für das vorher besprochene Beispiel im australischen Victoria festgestellt wurde. Ein wesentlicher Punkt ist bei beiden Instrumenten der gemeinsamen Verwaltung, dass lokale indigene Gruppen kaum auf den operationalen, aber noch in wesentlich geringerer Form auf der strategischen (umweltpolitischen) Ebene durch den Abschluss von Co-Managementvereinbarungen in Entscheidungen der Parkverwaltungsagentur eingebunden werden.

Andere Formen der Einbindung lokaler Gruppen sind nicht auf diese formale Weise, wie dies beim REM der Fall ist, gegeben. Dazu gehören beispielsweise Maßnahmen der UAESPNN, um z.B. afro-kolumbianische Gruppen in die Erstellung des Managementplans für ein Schutzgebiet einzubinden oder sonstige Abkommen zur Regulierung der Ressourcennutzung in Überlappungszonen und in angrenzenden Zonen des Schutzgebiets. Solche Abkommen stellen eine Zusammenarbeit in einem geringeren Umfang dar als jene im Rahmen eines REM. Sie werden mit lokalen Gruppen abgeschlossen, die nicht eine derartige verfassungsrechtliche Absicherung genießen, wie *resguardos indígenas*. Beispielsweise kann es sich dabei um indigene Territorien handeln, die keinen offiziellen Landtitel vorweisen können (Cuadrado 2011: 15f). Es zeigt sich also auch für das kolumbianische Beispiel, dass der Umfang der Co-Managementvereinbarung in Bezug auf den Einbindungsgrad wesentlich von der Art und dem Umfang der anerkannten Rechte lokaler Gruppen durch die nationale Gesetzgebung abhängig ist.

Mit dem nächsten Abschnitt wird genauer auf ein kolumbianisches Fallbeispiel eingegangen und nach einer Einführung in die Lage und Situation des *Nationalparks Utría* ein abgeschlossenes und in der Durchführung befindliches REM unter die Lupe genommen.

### 3.3. Die *Embera* und Co-Management im *Nationalpark Utría*

Das Schutzgebiet befindet sich, wie in *Abbildung 11* zu sehen ist, im Departement des kolumbianischen Chocó. Der Chocó liegt im Nordwesten von Kolumbien und ist eines von 32 Departements des kolumbianischen Staates. Er grenzt im Norden an Panamá und den Atlantik bzw. im Osten an den Pazifik.

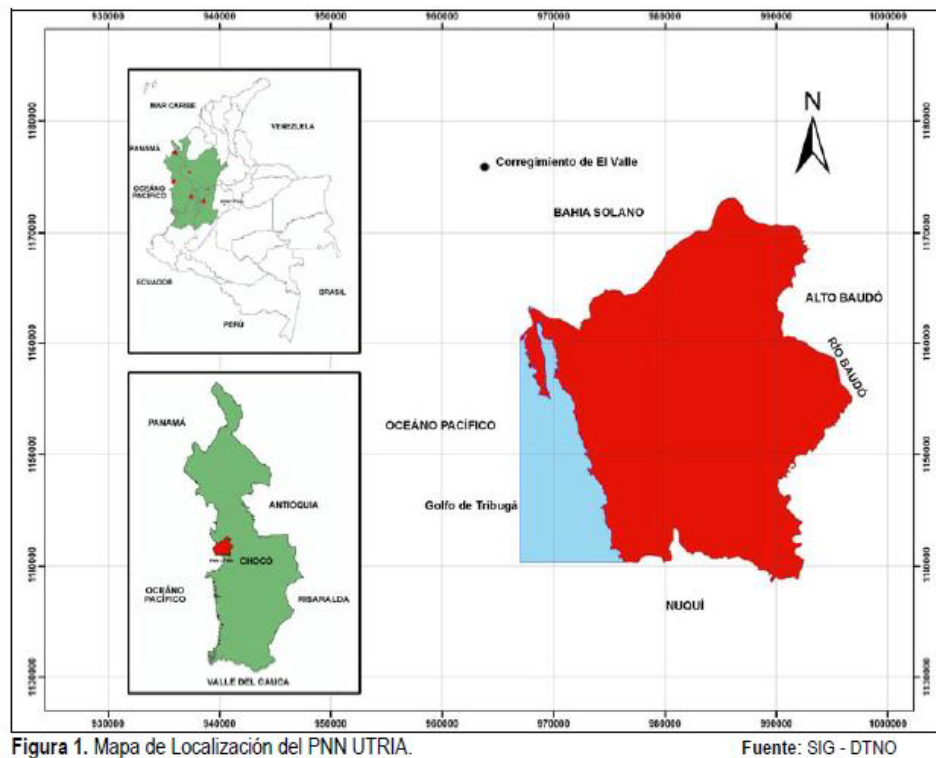


Abbildung 11: Lage des Nationalparks im kolumbianischen Chocó lt. Managementplan (PNN 2007: 5)

Die gesamte Bevölkerung des Chocó wird nach den Daten der letzten Volkszählung aus dem Jahr 2005 mit ca. 388.000 Personen angegeben. Etwa 12% der Bevölkerung gehören indigenen Völkern an und ca. 83% sind afro-kolumbianischer Herkunft. Gemessen an der gesamten indigenen Bevölkerung Kolumbiens leben im Chocó nur etwa 3%. Im Chocó gibt es mit mehr als 100 ausgewiesenen *resguardos* von allen Departements die höchste Anzahl an offiziell vom kolumbianischen Staat anerkannten kollektiven Landtiteln, die ca. 28% der Gesamtfläche des Chocós ausmachen (Dane 2005: 31 / Bo-Woo 2012: 72 / PNUD 2012: 27 / 37).

Wirtschaftlich wird der Chocó vor allem zur Ausbeutung der vorhandenen natürlichen Ressourcen (Erdöl, Bergbau und Holz) verwendet und ist aufgrund seiner geographischen Lage eine zentrale Schnittstelle mit dem asiatischen Raum. Die soziale, politische und wirtschaftliche Lage des Chocó und jene von indigenen Völkern ist prekär. Gemäß den

Daten des staatlichen Statistikbüros Kolumbiens (DANE) aus dem Jahr 2012 ist der Chocó jenes Departement Kolumbiens mit dem niedrigsten pro Kopf-Einkommen, dem höchsten GINI-Koeffizient (0,616) und den höchsten Werten (über 40%) von extremer Armut (weniger als 1,25 USD / Tag) (DANE 2012: 10). Außerdem waren viele Gebiete des Chocó über die letzten Jahrzehnte den Einflüssen legaler und illegaler bewaffneter Gruppen und deren Konflikten ausgesetzt, die zur Ermordung, Bedrohung und Vertreibung der lokalen Bevölkerung geführt haben. Nach Daten der Regierung des Chocó waren mehr als zwei Drittel der Bevölkerung bereits erzwungenen Vertreibungen ausgesetzt. In vielen Fällen richtet sich die Gewalt gegen indigene Gruppen und deren Anführer. Im Chocó ist ein großer Anteil der Gebiete schwer zu erreichen und dadurch der dauerhaften Präsenz des kolumbianischen Staates entzogen. Außerdem ist der öffentliche Sektor nicht ausreichend ausgebaut und ermöglicht nur eine sehr beschränkte Teilhabe an öffentlichen Entscheidungen (Plan de Desarrollo Choco 2013: 12ff / Bo-Woo 2012: 89).

Die Vertreibungen, Ausschließung und der Verlust von natürlichen Ressourcen haben darüber hinaus zur schlechten Ernährungssituation der *Embera* – jenem indigenen Volk, das auch im Schutzgebiete Utría lebt – beigetragen (vgl. Bo-Woo 2012: 78). Die internationale Organisation PNUD macht darüber hinaus auf die Unterernährung von Kindern als Folge der bewaffneten Konflikte im Chocó aufmerksam (PNUD 2012: 56). Insbesondere hat durch die Einflussnahme paramilitärischer Gruppen im Chocó auch die Abholzung von Regenwäldern auf *indigenen resguardos* zugenommen (ebd.: 37).

Im kolumbianischen Chocó sind eine Reihe nationaler und internationaler Umweltschutz- und Entwicklungsorganisationen, wie z.B. der *WWF Colombia*, *USAID* und die *Fundación Natura* tätig. Die *Fundación Natura* und *USAID* haben beispielsweise auch die Einführung von partizipativen Formen der Zusammenarbeit im *Nationalpark Utría* unterstützt.

Die Kosmvision der *Embera* und ihre Interaktion mit der Umwelt wurde in den 1990er Jahren in Studien der *Fundación Natura* in Zusammenarbeit mit einer regionalen indigenen Interessensvertretung der *Embera*, der *Organización Regional Embera – Wounaan – OREWA* für den *Nationalpark Utría* untersucht (siehe Ulloa u.a. 1996). Ziel dieser Studien war es, einerseits das Wissen über die Kosmvision der *Embera* und deren soziale und politische Veränderungsprozesse zu erweitern, aber auch neue Möglichkeiten zu erarbeiten, um auf Rückgänge insbesondere einer Reihe von Wildtierarten reagieren zu können, die als mitverantwortlich für die Verschlechterung der Ernährungssituation gesehen werden. Infolge dienten diese Studien – die als Vorreiter für die Durchführung von langjährigen partizipativen Studien im Naturschutz in Kolumbien angesehen werden – als eine zentrale Grundlage für die Planung der Co-Managementvereinbarung zwischen indigenen Völkern der *Embera* und PNN des *Nationalparks Utría*: „*This was one of the first formal attempts in Colombia to arrive at joint wildlife management between an indigenous*

organization, an NGO, and a governmental institution for a park-reserve overlap area.“ (Ulloa u.a. 2004: 14)

In Kolumbien befinden sich ca. 70.000 *Embera* verteilt über das Landesgebiet in den Departements Chocó, Cauca und Valle. Die *Embera* leben entsprechend ihrer Lebensweise entlang der Flußoberläufe und konnten, wie die Studien von Ulloa u.a. 1996 gezeigt haben, ein komplexes Wissen über ihre Umwelt und deren Management aufbauen. Im Mittelpunkt steht in der Kosmvision der *Embera* eine reziproke Beziehung zwischen der menschlichen und „nicht-menschlichen“ Sphäre, wie z.B. mit Tieren. Eine zentrale Rolle nehmen in der Beziehung zwischen diesen Sphären und deren Ausgleich die *Jaibanás*<sup>55</sup> ein. Die *Jaibanás* sind traditionelle Autorität in den Gesellschaften der *Embera*, die beispielsweise entscheiden, in welchen Gebieten und zu welchen Zeiten gejagt werden kann und übernehmen zentrale Rollen im Rahmen traditioneller medizinischer Praktiken. Die Studien stellen außerdem fest, dass aufgrund einer Reihe interner und externer Faktoren die Wildtierbestände im Schutzgebiet deutlich zurückgegangen sind und sich dadurch die Ernährungssituation der *Embera* bzw. der Zustand für den Schutz relevanter Tierarten deutlich im Schutzgebiet verschlechtert hat. Zu diesen Faktoren zählen u.a. die Fragmentierung von Lebensräumen im und um das Schutzgebiet, die veränderten sozialen, politischen und territorialen Strukturen der *Embera* und der gesellschaftliche Druck von außen auf die Gebiete beispielweise durch die großflächige Einführung von Viehhaltung bzw. von landwirtschaftlichen Produktionsweisen in Form von Monokulturen (Ulloa u.a. 1996: 94ff / Ulloa u.a. 2004: 27).

Eine „naturromantische“ Vorstellung, dass es sich beim kolumbianischen Chocó um eine über weite Flächen unberührte Natur handelt, ignoriert nicht nur die Geschichte und die vielfältigen Interaktionsformen der *Embera* auf den heute als für den Naturschutz schützenswert erachteten Gebieten, sondern auch eine Reihe anderer politikökonomischer Entwicklungen, die zu gesellschaftlichen Transformationsvorgängen in dieser Region geführt haben.

Schon bereits Mitte des 19. Jhds – bis etwa 1935 dominierten im Chocó extraktive Formen der Rohstoffgewinnung die lokale Ökonomie. Die Region im Einflussbereich des Nationalparks fungierte als Bezugsquelle für Kautschuk, wertvolle Holzarten, Pelze und die Steinnuss, die auf internationalen Märkten gefragt waren (Ulloa u.a. 1996: 138).

Anschließend an diese Periode begann nördlich des Schutzgebiets der Reisanbau. Ab den 1960er Jahren erfolgte die industrielle Verarbeitung wertvoller Tropenhölzer in der Region. In den 1990er Jahren setzten sich wieder vor allem nördlich des Schutzgebiets die Viehzucht und der Einsatz von Düngemitteln und Herbiziden im landwirtschaftlichen Sektor durch (ebd.: 140).

---

<sup>55</sup> Die *Jaibanás* werden in anderen Regionen auch als „Schamanen“ bezeichnet (Interview Charampia 2013).

Ende der 1990er Jahre wurden die pazifischen Regionen Kolumbiens zunehmend als Zonen hoher Biodiversität und Endemismus im Naturschutz anerkannt. Für *Ulloa u.a. 1996* hängt diese letztgenannte Entwicklung vor allem mit Aktionen staatlicher Akteure, NGO's und sozialen Bewegungen zusammen (ebd.: 141).

Andere Veränderungen und Neukonstruktionen lokaler Realitäten wurden durch die Einführung der *resguardos indígenas* in der Region angestoßen, da die demarkierten Flächen sich nicht immer mit den traditionell verwendeten Bereichen indigener Völker decken und Grenzen zwischen Völkern gezogen wurden, die vorher nicht existierten. Beispielsweise werden durch die Einführung von Landtiteln vorher durchgeführte Praktiken des Wanderfeldbaus, die Flächen außerhalb des heute anerkannten Gebiets umfassten, nicht mehr möglich gemacht, wodurch sich der Druck auf die bestehen Ressourcen abermals erhöhen konnte. Außerdem werden für manche Zonen des Chocó die *resguardos* als schlichtweg zu klein angesehen, um die Bevölkerung mit den notwendigen Ressourcen versorgen zu können (ebd.: 144ff).

Als Ergebnis der von *Ulloa u.a. 1996* beschriebenen Studien wurden in Zusammenarbeit mit indigenen Völkern im *Nationalpark Utría* einige Maßnahmen entwickelt, um den Rückgang von Wildtierbeständen zu reduzieren. Als zentrale Strategie wurden interne Schutzzonen herausgearbeitet, die nur in seltenen Fällen genutzt werden sollen, um die Regeneration der vorhandenen Ressourcen anzustoßen. Allerdings wurden viele dieser Maßnahmen wenn, oft nur auf lokaler aber nicht notwendigerweise auch auf regionaler Ebene eingeführt, da vor allem eine Reihe von politischen Unstimmigkeiten in und zwischen staatlichen Stellen, der *Fundación Natura* und den indigenen Interessensvertretungen auftraten. Außerdem stellen die Autoren in ihren Reflexionen über die Projekte in den 1990er Jahren fest, dass eine erfolgreiche Einführung von Projekten im Naturschutz auch im Fall Utría nur durch die gleichzeitige Sicherstellung von elementaren sozialen Bedingungen und Rechten der *Embera* möglich ist. Konkret gehen die Autoren auf die vorhandene Bedrohung indigener Völker durch bewaffnete Gruppen in Regionen und auf die Notwendigkeit ein, dass von Naturschutzprogrammen angestoßene Restriktionen hinsichtlich der Verwendung natürlicher Ressourcen durch andere produktive Aktivitäten ersetzt werden müssen. Werden diese grundlegenden Voraussetzungen nicht erfüllt, geraten Naturschutzprojekte ins Hintertreffen und werden von den Betroffenen nicht als prioritär erachtet (*Ulloa u.a. 2004: 34f*). „*Environmental priorities are placed on the back burner because the social conditions necessary for the implementation of a program based on participation and consensus are lacking.*“ (*Ulloa u.a. 2004: 35*)

### **3.3.1. Beschreibung des *Nationalparks Utría* und *resguardos indígenas***

Der *Nationalpark Utría* befindet sich wie angesprochen im Departement des Chocó und im nördlichen Teil der kolumbianischen Pazifikküste (siehe Abbildung 11). Das Schutzgebiet wurde im Jahr 1986 errichtet und ein Jahr später durch die *Resolution No. 090* rechtlich verankert. Der Nationalpark hat eine Ausdehnung von ca. 54.000 ha. Er ist also um ein vielfaches größer als der australische Nationalpark *Budj Bim*. Die Hauptziele für die Schaffung des Schutzgebietes sind in der Resolution mit dem Schutz von Biodiversität, der Erhaltung des „natürlichen“ Zustands der Region, sowie dem Schutz von genetischem Material angegeben. Der Nationalpark wird in internationalen Registern für Schutzgebiete als Kategorie II bezeichnet, die wie eingangs besprochen, vor allem den Schutz von Biodiversität und touristische Aktivitäten als Kernbereiche des Naturschutzes vorsieht. Deutlich zu sehen an dieser Beschreibung der Resolution ist auch der dichotome Gegensatz zwischen Mensch und Natur, der zur Anwendung des „Ausschlussprinzips“ im Naturschutz geführt hat. Über die Grenzen des Parks wird bis heute zwischen den Beteiligten diskutiert. Im Jahr 2002 wurde der Vorschlag von den zuständigen Behörden abgegeben, die Grenzziehung neu aufzuarbeiten, da bei der Einsetzung des Parks grundlegende topographische Fehler entstanden sind. Grundsätzliche geht es insbesondere um eine Ausweitung des Naturschutzgebiets auf marine Ökosysteme, die bis dato nicht ausreichend geschützt werden können. Insgesamt würde es dadurch zu einer Erweiterung der Schutzgebietsfläche auf über 77.000 ha kommen. Diese von den Behörden geplante Erweiterung wird von den Betroffenen sehr kritisch betrachtet, da insbesondere indigene und afro-kolumbianische Gruppen dieser Region sehr stark vom Fischfang abhängig sind (vgl. PNN 2007: 7ff)

Das Schutzgebiet ist im Naturschutz von nationalem und internationalem Interesse. Im *Nationalpark Utría* wurden schon eine Reihe internationaler Projekte im Bereich des Umweltschutzes zur Evaluierung von Fauna und Flora des Parks und zur Unterstützung partizipativer Formen der Zusammenarbeit durchgeführt. Die Region des Schutzgebiets wird als eine mit der höchsten Biodiversität weltweit gesehen. Laut dem letztgültigen Managementplan für *Utría* wird der kolumbianische Chocó deshalb zu den weltweiten Zielgebieten des internationalen Umweltschutzes gezählt. Der Nationalpark beinhaltet Ökosysteme, wie tropische Regen-, Mangrovenwälder und Korallenriffe. In Bezug zur Fläche des gesamten Schutzgebiets sind ca. 78% Regenwälder, 17% Mangrovenwälder und unter 5% durch die *Embera* für produktive Zwecke genützt. Demnach sind nach Angaben des letztgültigen Managementplans ca. 95% des Regenwaldes im Schutzgebiet mäßig bis gering genützt. Hier zeigt sich also nicht nur klimatisch und vegetativ ein deutlicher Unterschied

zwischen den Schutzgebieten dieser Arbeit, sondern auch hinsichtlich der geringeren Intensität der Nutzungsformen und Besiedlung in der Region des Schutzgebiets (ebd.: 13ff).

Die zur Verfügung gestellten natürlichen Ressourcen, insbesondere hinsichtlich des Fischbestands, sind enorm wichtig, um die Ernährungssicherheit und wirtschaftliche Basis der indigenen und afro-kolumbianischen Bevölkerung zu erhalten. Das tropische Klima, der sehr hohe Niederschlag (über 8000 mm / Jahr) (die Region gilt als eine der regenreichsten der Erde) und die topographischen Voraussetzungen haben nicht nur die Grundlage für die Entwicklung dieser speziellen Ökosysteme geschaffen, sondern stellen auch große Herausforderungen für die Landwirtschaft hinsichtlich der Bodennutzung (z.B. Verlust der Fruchtbarkeit durch intensive Nutzung von Monokulturen etc.) und des Bodenschutzes (z.B. Erosionsgefahr etc.) dar (ebd.: 7ff / Interview Charampia 2013).<sup>56</sup>

Auch wenn die Region innerhalb Kolumbiens im Vergleich zu anderen Regionen nur einen geringen touristischen Stellenwert einnimmt, ist vor allem in den angrenzenden Städten bzw. Dörfern rund um das Schutzgebiet (*El Valle, Bahía Solano, Nuquí*) die Infrastruktur auf lokalen Tourismus ausgelegt. Im Park sind nur wenige touristische Aktivitäten und Unterbringungsmöglichkeiten vorhanden. Aufgrund der schlechten Erfahrung, die die *Embera* in Zeiten der intensiven Eingliederung in touristische Aktivitäten erlebt haben, (z.B. Verwüstung der Dörfer, zu große Besucherzahl, wenig lokale Vorteile etc.) gliedern sich die *Embera* bewusst aus der Tourismusindustrie der Region aus (Interview Tamoro; Tapi-Machuca u.a. 2013).

Eine andere Charakteristik des Schutzgebiets Utría ist seine große Überlappung mit indigenen Territorien (*resguardos indígenas*). Über 80% der Parkfläche überdecken sich mit im Wesentlichen drei *resguardos* (siehe Tabelle 1 und Abbildung 12).

---

<sup>56</sup> vgl. u.a. dazu Artikel 29 der UNDRIP hinsichtlich des Rechts auf Erhalt der Umwelt und der Produktivität von Gebieten und Ressourcen

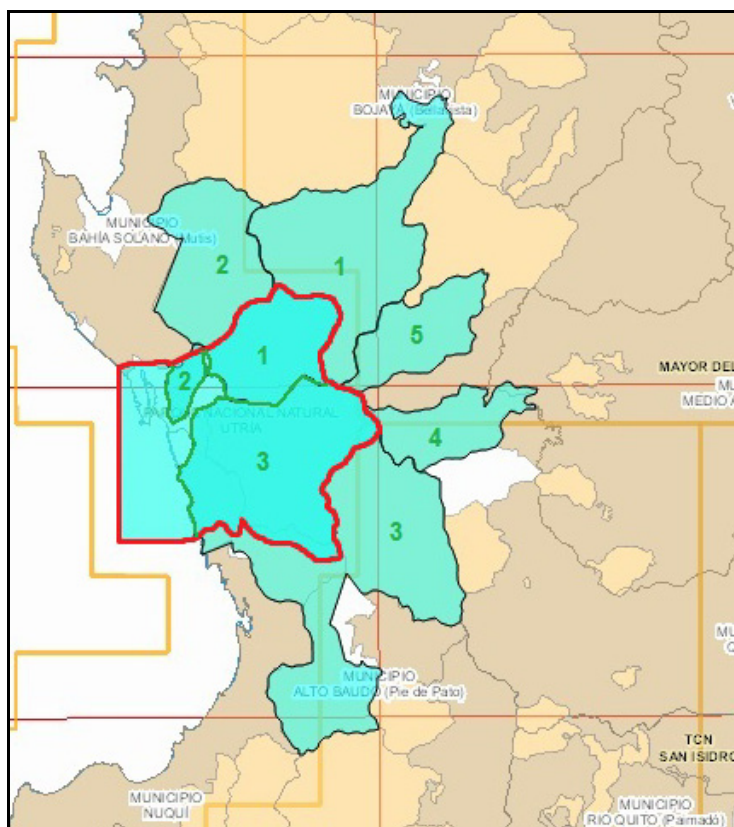


Abbildung 12: Überlappung zwischen *resguardos* und der Schutzgebietsfläche des *Nationalparks Utría*, durch den Autor erstellte Darstellung, auf Basis der Daten des IGAC [schematische Darstellung]<sup>57</sup>

N° in Abb. 12	Bezeichnung Resguardo	Einsetzung [Jahr]	Fläche (ha)	Überschneidung (ha)
1	Alto Río Bojayá	1986/2001(erv.)	52361.5	17150
2	Ríos Valle y Boroboro	1980/1984	21020	227.1 3124.29
3	Ríos Jurubidá-Alto Chorí-Alto Baudó	1982	80350	31835
(4)	Beté-Auro Beté Auro del Buey	1983/2000 (erv.)	11748	(3.40)

Tabelle 1: Überlappung zwischen *resguardos* und der Schutzgebietsfläche des *Nationalparks Utría*, überarbeitete Darstellung nach Pacheco 2003 in (PNN 2007: 16)

<sup>57</sup> IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi)  
<http://sigotn.igac.gov.co/siganh/> [Zugriff am 07.10.2013]



Wie aus *Tabelle 1* zu sehen ist, wurde ein Großteil der *resguardos* vor Einsetzung des Schutzgebiets anerkannt. Während dieser Zeit war es im Naturschutz auch in Kolumbien eine gängige Praxis, Schutzgebiete ohne Beteiligung der indigenen Völker und Berücksichtigung des bereits angesprochenen FPIC-Konzepts einzusetzen (vgl. Ulloa u.a. 1996: 144):

*Just as in other countries, many of these conservation areas were created without taking account the social and cultural characteristics of the people and without seeking their participation. Furthermore, in many cases local people have been marginalized by the areas' management system.* (vgl. Ulloa u.a. 2004: 12)

Allerdings ist zu erwähnen, dass bei der offiziellen Einsetzung des *Nationalparks Utría* über jene bereits vorhandenen indigenen *resguardos* im Jahr 1987 es noch vier weitere Jahre dauern sollte, bis die neue Verfassung in Kolumbien beschlossen wurde. Vor dieser Verfassungsnovelle waren für indigene Territorien nicht diese rechtlich normativen Möglichkeiten zur eigenständigen territorialen und politischen Verwaltung gegeben, und die *resguardos* wurden eher als Mittel benutzt, um indigene Völker in die nationalstaatliche Gesellschaft eingliedern zu können (Ulloa u.a. 1996: 144).

In *Abbildung 12* sind die *resguardos* und deren Überlappung mit dem Schutzgebiet darüber hinaus flächenmäßig dargestellt. Zu sehen ist, dass bis auf die marinen Gebiete fast die gesamte terrestrische Oberfläche sich zwischen diesen beiden rechtlichen Figuren überdeckt. In der Abbildung ist zusätzlich noch ein weiterer *resguardo* eingezeichnet, der sich zwar offiziell nicht mit dem Schutzgebiet überschneidet, aber direkt daran angrenzt (Nummer 5, *resguardo Alto Río Buey*).

Der meiste Teil der Bevölkerung der *resguardos* lebt nicht direkt in der „Überlappungszone“, sondern in unmittelbarer Nähe des Nationalparks (geschätzt wird ca. eine Anzahl von 1700 Personen). Laut Daten von PNN leben im Nationalpark permanent ca. 80 Personen, wie z.B. im Bereich des Flusses *Boroboro*. Ein Großteil der Bevölkerung an den Randflächen des Schutzgebiets ist aber auch auf die vorkommenden Ressourcen des Schutzgebietes angewiesen (vgl. PNN 2007: 16).

Für die *Embera* nimmt das Schutzgebiet neben der Aufrechterhaltung von reziproken Beziehungen einen zentralen Stellenwert ein, um hauptsächlich auf den Eigenverbrauch ausgelegte Tätigkeiten, wie Jagen, Fischen und landwirtschaftliche Produktionen durchführen zu können, die zur Ernährungssicherung dienen. Der Fischfang ist heute die vorrangige Protein- und Einnahmequelle für viele im und um das Schutzgebiete lebende indigene und afro-kolumbianische Gruppen. Ein deutlicher Rückgang der Fischbestände und anderer auf die Wasserressourcen angewiesenen Tierarten (wurde besonders in den Flüssen des Schutzgebiets festgestellt (REM 2008: 39 / Interview Charampia 2013). Auch das Jagen im Schutzgebiet gestaltet sich, wie von *Ulloa u.a. 1996* erwähnt, durch den Rückgang einiger für die *Embera* zentraler Arten weiterhin zunehmend schwierig und erhöht

dadurch den Druck auf die landwirtschaftlichen Produktionsflächen. Zu erklären sind diese Rückgänge aber nicht nur durch die Tätigkeiten der *Embera* und die in vorher bereits aus der Studie hervorgehenden Faktoren, sondern auch als Folge der Extraktion vieler Ressourcen durch andere Gruppen, sowie aufgrund der Durchführung von großflächigen Infrastruktur- und Entwicklungsprojekten in der Region (z.B. Bau des Hafens von Tribugá bzw. der Straße Panamericana) (vgl. Pilar-Valencia 2012: 31 / PNN 2007: 10).

Im Managementplan des Schutzgebietes werden im Wesentlichen folgende Problemstellungen definiert: Überfischung der Region durch semi-industrielle und nicht angepasste Methoden, die intensive Jagd im und um das Schutzgebiet Utría, die Abholzung besonders im an das Schutzgebiet angrenzende Flächen und ein schlecht geplanter Tourismus. Eine Folge aus diesen Problemen ist die schlechte Ernährungssituation indigener Völker in der Region. Als Ziele für die Verwaltung des Schutzgebiets werden aber vor allem die Erhaltung von Ökosystemen und deren Dienstleistungen angegeben. Zusätzlich soll die Verwaltung des Schutzgebiets zum Schutz der natürlichen Ressourcen und kulturellen Werte der *Embera* beitragen (PNN 2007: 18ff).

Von PNN wurde eine Zonierung des Schutzgebietes durchgeführt, die den Bereich der Überschneidung zwischen Parkfläche und indigenen Resguardos als historisch-kulturelle Zone vorsieht (ca. 80% des Schutzgebiets). Für diese Flächen soll durch den Abschluss von Co-Managementvereinbarungen (REM's) eine Einigung darüber erzielt werden, wie dieses Gebiet von den *Embera* entsprechend den Naturschutzziele genutzt werden kann. Als strategisches Ziel waren im letztgültigen Managementdokument von PNN der Abschluss und die Einsetzung von drei REM's in der Periode zwischen 2007 – 2011 vorgesehen (ebd.: 22).

Die bisherigen Managementpläne von Utría sind ein von PNN erstelltes Dokument, das zwar auf die *Embera* und ihre territorialen Ansprüche eingeht und eine schlechte Ernährungssituation erwähnt, aber keine dezidierten Vorschläge zur Problemlösung oder Formen der staatlichen Unterstützung herausarbeitet. Der Plan ist nicht regional ausgerichtet und beschränkt sich explizit auf die Fläche des Schutzgebiets. Außerdem wird bei diesem eco-zentristischen Ansatz der Planung (siehe AG Konzept von Hill u.a. 2012) kein Bezug zu der Aufnahme von lokalem Wissen in Managementaufgaben der Verwaltung bzw. zu sonstigen auch eher informellen Formen der Zusammenarbeit mit indigenen Völkern (z.B. Beschäftigungs- oder Schulungsmöglichkeiten) hergestellt.

Nach Klärung von zentralen rechtlichen Grundlagen, Merkmalen der Region und der Lage der *Embera* im *Nationalpark Utría* wird nun in den nächsten Abschnitten eine konkrete Co-Managementvereinbarung durchbesprochen. Im Zentrum stehen wie beim australischen Beispiel Art und Umfang der Beteiligung indigener Gruppen an der Verwaltung der Schutzgebiete, sowie die lokale Zusammenarbeit und deren fallspezifische Charakteristika.

### 3.3.2. Co-Managementvereinbarung<sup>58</sup> (REM) mit *resguardos indígenas* in Utría

Durch den Nationalparkstatus des Schutzgebiets ist die UAESPNN mit der staatlichen Verwaltung des Schutzgebiets betraut und hat die rechtliche Kompetenz zur Regulierung von extraktiven Tätigkeiten bzw. der Nutzung von natürlichen Ressourcen (vgl. *Ley 99*, 1993).<sup>59</sup> In Kolumbien hat der *Nationalpark Utría* eine lange Geschichte hinsichtlich der Entwicklung von Methoden und Konzepten, um die lokale Bevölkerung in Aufgaben des Schutzgebietsmanagements einzubinden. Die vorher erwähnten Studien zum Wildtiermanagement sind ein Beleg dieser langjährigen Praxis, partizipative Instrumente im Naturschutz umzusetzen (vgl. Pilar-Valencia 2012: 21).

Auch was den Abschluss von Abkommen zwischen der UAESPNN und *indigenen resguardos* betrifft, gilt die Region in Kolumbien als ein Vorreiter, um Modelle der Zusammenarbeit zwischen diesen beiden rechtlich verankerten Figuren herauszuarbeiten. Unterstützt wurden diese Prozesse zur Entwicklung von gemeinsamen Formen der Verwaltung zu einem großen Teil durch internationale Entwicklungsorganisationen, die ihren Schwerpunkt in den Bereichen des Naturschutzes bzw. von Menschenrechten setzen (z.B. *Swissaid*, *Usaid*) und nationale Umweltorganisationen (z.B. *Fundación Natura*) (ebd.: 22). Es sollte nicht unerwähnt bleiben, dass speziell im Laufe der 1990er Jahre in der Region umfangreiche Umweltschutzprojekte umgesetzt wurden – die zwar nicht direkt mit der Entwicklung von REM's in Verbindung stehen – aber aus heutiger Sicht aufgrund von ausgebliebenen positiven Effekten für die lokale Bevölkerung als kritisch beurteilt werden. Insofern fügt sich die Entwicklung hinsichtlich des Abschlusses von partizipativen Abkommen in den generellen Trend innerhalb der nun tätigen Organisationen, die Projekte kleinräumiger zu strukturieren und die lokale Bevölkerung stärker direkt in Naturschutzmaßnahmen einzubeziehen (Interview Escobar 2012).

Der Abschluss des REM zwischen UAESPNN und dem *resguardo Jurubidá-Chorí-Alto Baudó* aus dem Jahr 2009 stellt zu diesem Zeitpunkt das erst dritte Abkommen dieser Art in Kolumbien dar. Heute gibt es in ganz Kolumbien sieben dieser Abkommen zwischen *resguardos* und der UAESPNN. Das Ziel des Managementplans bis Ende des Jahres 2011 drei REM's abzuschließen, hat sich nicht erfüllt, da bis dato nur diese Vereinbarung zum Abschluss gebracht wurde. Vereinbarungen mit den anderen *resguardos* befinden sich entweder noch immer in einer Annäherungsphase oder sind vorläufig aufgrund von

---

<sup>58</sup> REM's werden in Kolumbien auch als eine Form der „Co-Regierung“ bezeichnet. Auch wenn das Zutreffen dieser Bezeichnung zur Diskussion steht, soll auf diese Weise die Kombination von zwei politisch-administrativ eigenständigen Figuren herausgestrichen werden (vgl. Andrade; León Chaux 2005: 279). In der internationalen Literatur des Schutzgebietsmanagements wird die Zusammenarbeit jedoch als „Co-Management“ bezeichnet (vgl. Cisneros; McBeen 2010: 103 / Borrini-Feyerabend u.a. 2013: 95) Nähere Ausführungen dazu sind auch im nächsten Abschnitt zu finden.

<sup>59</sup>siehe Anmerkungen zu „autoridades ambientales“ und den „Kompetenzüberschneidungen“ im Zusammenspiel mit *resguardos* in den rechtlichen Grundlagen.

Unstimmigkeiten zwischen der staatlichen Verwaltung und indigenen Interessensvertretungen in einem „stand by“ Zustand (vgl. Erazo 2011: 77f / Interview Nagles 2013: 2013).

Grundsätzlich muss, bevor nun die Inhalte des REM im *Nationalpark Utría* zur Diskussion stehen vorausgeschickt werden, dass es sich in diesem Fall aufgrund der unterschiedlichen Grundvoraussetzungen (Landrechtssituation in Kolumbien, rechtliche politische und administrative „Autonomie“ der *resguardos*, Besiedlung des Schutzgebiets und Abhängigkeit von den vorkommenden Ressourcen, Einfluss von externen Faktoren, unterschiedliche umweltpolitische Rahmenbedingungen) beim Abschluss eines REM andere Schwerpunkte gesetzt werden als beim australischen Beispiel. Dadurch wird auch die enorme Bandbreite an weltweiten Formen des Co-Managements sichtbar.

Die Vereinbarung wird als ein Prozess gesehen, der im Jahr 2006 begann und 2009 in den Abschluss des REM mündete. Sie hat eine Gültigkeit von 5 Jahren. Bevor in dem offiziellen Dokument die eigentliche Vereinbarung beginnt, werden die unterschiedlichen Werthaltungen zum Naturschutz angeführt und die rechtlichen Hintergründe dargestellt. Beispielweise wird für UAESPNN auf die Bedeutung des Naturschutzgebiets hinsichtlich bedrohter Arten und schützenswerter Ökosysteme hingewiesen, während für die *Embera* u.a. die Bedeutung von medizinischen Pflanzen für Rituale und Tätigkeiten der *Jaibanas* angeführt werden. Die Prinzipien der Vereinbarungen werden schlagwortartig angegeben mit: Vertrauen, Transparenz, Autonomie, Kultur, Respekt, Koordination, Identität und Toleranz. Für das Prinzip der Autonomie wird in der Vereinbarung angeführt, dass die beiden öffentlichen Autoritäten angesichts der jeweiligen Kompetenzbereiche respektiert werden sollen. Angespielt wird in diesem Punkt wieder einerseits auf die autonomen Funktionen beider Figuren und andererseits auf die rechtlichen unterschiedlichen Kompetenzbereiche bei der Verwaltung von erneuerbaren Ressourcen (REM 2009: 2f).

Die rechtlichen Hintergründe der Vereinbarung orientieren sich an den bereits besprochenen Punkten der Verfassung hinsichtlich der Anerkennung indigener Rechte (Artikel 7, 246, 330) und an weiteren sekundären Bestimmungen. Zuzüglich kann noch erwähnt werden, dass auch der Artikel 8J der CBD bezüglich des Schutzes lokalen Wissens (siehe erstes Kapitel zu internationalen Grundlagen) als einer der Grundsätze der Vereinbarung angeführt wird. Außerdem wird in dem Dokument auf die Grundsätze von „Lebensplänen“ der *Embera* sowie auf jene der PPSC verwiesen.<sup>60</sup> Zusammengefasst werden besonders die Verteidigung des indigenen Territoriums und der Erhalt von Biodiversität und Ökosystemen als zentrale Aspekte angesehen.

Der Artikel 1 des Abkommens lautet: „*Einsetzung eines [REM] mit dem Ziel, das Management, die Nutzung, den Zugang und die Verwendung von vorhandenen Ressourcen*

---

<sup>60</sup> Die „Planes de Vida“ sind Dokumente, welche die Kosmvision indigener Völker darstellen und als eine Art „Verhandlungsbasis“ bei Vereinbarungen mit staatlichen Stellen dienen sollen (World Bank 2005: 7).

zu regulieren und Aktionen zu setzen, welche – mit dem Ziel, die Biodiversität und die Kultur der Embera zu stärken – den Erhalt des Schutzgebiets und des Territoriums zu garantieren.“ (REM 2009: Artikel 1, Übersetzung des Autors)

Kern des Abkommens ist es, zwischen den beiden Parteien eine Einigung über die Nutzung und Administration des Gebiets zu finden. Als Mittel um zu einem Ergebnis zu kommen, wurde in Zusammenarbeit ein Zonierungsplan erstellt, welcher diese Abstimmung auf territorialer Ebene leisten soll. Laut dem REM sollen auf diese Weise zwei primäre Ziele gesichert werden: zum einen der naturschutzfachliche Erhalt der Überlappungszone und zum anderen die Sicherung des Fortbestands der *Embera*. Als Grundlage der Zonierung dienten die Studien der *Fundación Natura* aus den 1990er Jahren. Es erfolgte eine Einteilung in acht Zonen, für die verschiedene „Nutzungsgrade“ festgelegt wurden, die zentralen Punkte werden nun kurz zusammengefasst: Rückzugszone und Zone heiliger Stätten „sacred sites“ (in beiden Zonen sollten keine Aktivitäten durchgeführt werden), Kultivierungs- und Tierzuchtzone (keine Kultivierung von Uferbereichen, Rotationsfeldbau, Aufforstungen, Schulungen in der Schädlingsbekämpfung, Wiedereinführung von heimischen Arten), Jagdzone (Suche nach Maßnahmen, um die Tätigkeit zu ersetzen und Erholung der Bestände zu ermöglichen, keine Kommerzialisierung, Durchführen von Kontrollen durch die Gemeinschaften), Fischfangzonen an Flüssen und am Meer (Suche nach Maßnahmen, um diese Tätigkeit zu ersetzen, Verwendung traditioneller Technologien, Berücksichtigung der Verbote und Einschränkungen durch PNN), Zone medizinischer Pflanzen (Verwendung nur, wenn von *Jaibanás* gebraucht, es können autorisierte Studien durchgeführt werden), Waldnutzungszone (Wiederaufforstungen, generell Entnahme nur für den Eigenverbrauch, bei größeren Mengen ist eine Genehmigung durch PNN Utría einzuholen) (REM 2009: Artikel 3).

Generell wird das gemeinsame Management der Überlappungszone herausgestrichen, in der die UAESPNN technische Unterstützung in Sachen Naturschutz leisten soll (ebd.: Artikel 4). Außerdem wurde ein Koordinierungskomitee eingeführt, dem mehrheitlich Vertreter der UAESPNN angehören (trifft sich einmal im Jahr). Ein operatives Komitee wurde eingesetzt, das sich mindestens drei Mal im Jahr treffen soll (ebd.: Artikel 8 und Artikel 9).

Aus den genannten Details lassen sich schon einige Aussagen über die Art des Abkommens treffen. Grundsätzlich ist es die indigene Gemeinschaft, welche die lokale Naturschutzarbeit leisten soll. Die Zonierung ist mit einer Reihe von Einschränkungen für die *Embera* verbunden, Tätigkeiten in dem Gebiet durchzuführen. Die zugelassene Nutzung und der Gebrauch der erneuerbaren Ressourcen sind wie im australischen Beispiel als nicht-kommerziell zu verstehen und sollen auf einem Subsistenzniveau erfolgen. Es werden keine konkreten kompensatorischen Tätigkeiten für die Naturschutzarbeit erwähnt bzw. der Blick

ist isoliert auf den Naturschutz gerichtet. Außerdem wird die Ernährungssituation der *Embera* im Gegensatz zu anderen Dokumenten nicht direkt angeführt. Das Abkommen ist nur auf die Beziehung zwischen den beiden Parteien ausgelegt, wodurch der Eindruck entstehen kann, das eine angenommene „Degradation“ von Ökosystemen im Schutzgebiet rein auf die Tätigkeiten der *Embera* zurückzuführen wäre. Dadurch werden „externe“ Faktoren ausgeklammert (wie z.B. illegale Entnahmen von Ressourcen in Nationalparks, Einfluss von regionalen Entwicklungsprojekten), deren Kontrolle im Kompetenzbereich staatlicher Institutionen, wie UAESPNN und den CAR liegen.

Das Abkommen ist insofern als einseitig zu verstehen, da mit den Verpflichtungen der *Embera* keine konkreten Verpflichtungen für die UAESPNN aus der Vereinbarung hervorgehen und die staatliche Stelle eine rein beratende Funktion einnimmt.

Im Vergleich dazu geht es beim vorher besprochenen australischen Beispiel um eine andere Ebene der Zusammenarbeit, nämlich grundsätzlich nicht um Mittel zur Beschränkung und Kontrolle der Ressourcen, sondern um die Einbindung in Entscheidungen der Verwaltung des Schutzgebietes und die damit verbundenen Tätigkeiten. Weshalb auch das *Budj Bim Council* im Zentrum der Co-Managementvereinbarung steht. Diese Ebene wird durch das Abkommen was die Figur des Nationalparks betrifft nicht berührt, das bedeutet, eine Beteiligung an Funktionen der Parkverwaltung (PNN Utría) ist durch das Abkommen nicht vorgesehen (Projekte des Parks, finanzielle Mittel, touristische Aktivitäten, Stellen etc.), d.h. auch, dass es eines großen Interpretationsspielraumes bedarf, um den im Dekret 622, 1977 erwähnten „direkten“ Vorteil für die *Embera* – der durch den Abschluss des REM zustande kommen soll – auszumachen. Außerdem zeigt sich an diesem restriktiven Abkommen, wie Rechte indigener Völker im Bezug zu einer selbstbestimmten Entwicklung durch Co-Managementabkommen in der Praxis eingeschränkt werden können. Wesentliche Punkte sind die eingeschränkte Ressourcennutzung und Möglichkeiten zu deren Verwendung, sowie die fehlende Beteiligung an Entscheidungen hinsichtlich der Verwaltung der Gebiete, welche sich auf innere Angelegenheiten auswirken können (z.B. Touristenlenkung, Mitsprache bei Festlegung von Schutzziele und daraus folgende Einschränkungen etc.).<sup>61</sup> Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kam auch *Premauer, 2013* in ihrer Arbeit, die sich u.a. den institutionellen Entwicklungen von REM's in Kolumbien widmet:

*Regarding rights recognition, Parques Nacionales acknowledged the public authority of indigenous governments in resguardos, but not their authority over environmental matters, including resources management. Therefore, indigenous peoples' rights to autonomy and self-determination regarding their own development were not fully recognised. (Premauer 2013: 176)*

---

<sup>61</sup> vgl. u.a Artikel 4, 18, 20 der UNDRIP hinsichtlich des Rechts auf Selbstverwaltung an Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden bzw. Rechte auf wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten (genaue Beschreibung im Eingangskapitel).

Im nächsten Abschnitt wird konkreter auf die Zusammenarbeit im Schutzgebietsmanagement des *Nationalparks Utría* eingegangen und wie im ersten (australischen) Fallbeispiel insbesondere die praktische Durchsetzung der Vereinbarung unter die Lupe genommen.

### **3.3.3. Governance des PNN Utría und Beschreibung der Zusammenarbeit**

Bei der Co-Managementvereinbarung im *Nationalpark Utría* handelt es sich um eine grundsätzlich andere und komplexere Form der Zusammenarbeit als dies beim *Mount Eccles Nationalpark (Budj Bim)* der Fall ist. Steht beim *Mount Eccles Nationalpark (Budj Bim)* ein staatlicher Akteur hinsichtlich der Befugnisse und Verantwortungen im Zentrum des Entscheidungsfindungsprozesses, muss im Fall des *Nationalparks Utría* zwischen zwei Figuren der Verwaltung unterschieden werden, die auf unterschiedlichen Ebenen Entscheidungen treffen bzw. im Fall des Überlappungsbereichs sich diese „teilen“. Einerseits ist an der Zusammenarbeit, wie schon mehrmals erwähnt wurde, die UAESPNN beteiligt, welche für den gesamten Nationalparksbereich (siehe Abbildung 12, roter Bereich) zuständig ist. Auf der anderen Seite sind die *Embera* für den *resguardo* verantwortlich. Das bedeutet für diesen Fall, dass sich zwei unterschiedliche Verwaltungstypen auf demselben Gebiet befinden.

Einerseits handelt es sich beim *Nationalpark Utría*, wie im australischen Beispiel um ein staatlich verwaltetes Schutzgebiet, und andererseits können die *resguardos* (besonders im Überlappungsbereich, siehe Abbildung 12) gemäß den „neuen“ Verwaltungstypen der IUCN als ein ICCA angesehen werden, da in diesem Fall die lokale indigene Bevölkerung die grundsätzliche Entscheidungsverantwortung und das Management des Schutzgebiets übernimmt und durch die Art und Weise ihrer Interaktionen darüber hinaus zu einem „naturschutzfachlichen“ Erhalt des Gebiets beiträgt (Borrini-Feyerabend 2013: 42).<sup>62</sup> „*Gemäß unserer Tradition haben wir [die Embera] das Territorium erhalten und wir werden es so weiter fortsetzen, wie wir es bereits seit langer Zeit getan haben.*“ (Eusebio Tunay zit. nach REM 2010: 21, Übersetzung durch den Autor)

Die neuesten Arbeiten der IUCN zum Thema *Governance* von Schutzgebieten sprechen in diesem Fall auch von einem Schutzgebiet, das in ein anderes „eingenistet“ ist (Borrini-Feyerabend 2013: 46).

Wie schon erwähnt, gibt es in Kolumbien eine Vielzahl von ICCA's, auch wenn diese offiziell nicht als Schutzgebiete anerkannt sind bzw. keine ICCA-Kategorie eingerichtet wurde. Das ist ein wesentlicher Unterschied hinsichtlich der Situation in Australien, wo bereits im Jahr 1998 der erste IPA deklariert wurde. Auch das Aufeinandertreffen von diesen

---

<sup>62</sup> Siehe die drei Merkmale eines ICCA gemäß der IUCN im ersten Kapitel

zwei Figuren auf einem Gebiet ist in Kolumbien keine Seltenheit und die gleiche Situation ist grundsätzlich bei allen REM's vorhanden. Nicht in all diesen Fällen kam es zu einer Ausstellung des nationalen Schutzgebiets ohne vorherige Zustimmung indigener Völker zu erlangen, sondern es kann auch zu der Situation kommen, dass sich die lokale Bevölkerung durch die Deklaration des Schutzgebiets einen stärkeren Schutz beispielsweise gegen die Ausbeutung von Ressourcen durch externe Akteure erwartet (ebd.: 95). Trotzdem sollte nicht unerwähnt bleiben, dass genauso wie für viele *resguardos* auch für Schutzgebiete von Fällen der Ausbeutung von Ressourcen durch externe Akteure berichtet und grundsätzlich diese Tendenz durch die schwache Stellung der Umweltpolitik zu den nationalen Entwicklungsplänen begünstigt wird (vgl. Pilar-Valencia 2012: 29f / Cisneros; McBeen 2010: 151).

Um nochmals auf die vorhandene Co-Managementvereinbarung zurückzukommen: Das Abkommen bezieht sich ausschließlich auf den Überlappungsbereich zwischen *indigenen resguardos* und der Fläche des Schutzgebietes. Wie bereits berichtet wurde, steht im Zentrum des Abkommens eine Regelung bzw. die Sicherung der vorhandenen Ressourcen des Überlappungsgebiets, für welche die *Embera* durch die UAESPNN unterstützt werden sollen. Dieses Abkommen bedeutet einen anderen Zugang zum „Co-Management“ als beim australischen Beispiel. Im kolumbianischen Beispiel geht ein ICCA ein Abkommen mit einer staatlichen Agentur ein, um Verantwortlichkeiten und Entscheidungen durch ein Co-Managementabkommen zu teilen. Vergleichbar wäre dies im Bezug zur australischen Situation beispielsweise, wenn ein durch die lokale Bevölkerung verwaltetes Schutzgebiet (z.B. IPA) von staatlichen Stellen in Fragen der Landschaftspflege Unterstützung sucht.<sup>63</sup>

Mit dem Abkommen wurde gleichzeitig ein Verwaltungskomitee eingeführt, das aus dem REM nicht nur ein Instrument zur Kontrolle der Ressourcennutzung, sondern zur Teilung von Entscheidungen und Verantwortungen machen soll. In der Praxis zeigen sich jedoch einige Schwierigkeiten diesen Aushandlungsbereich durchzusetzen. Laut den Statuten des Abkommens trifft sich das Komitee nur einmal jährlich, wo auch Entscheidungsträger der staatlichen Nationalparkverwaltung beteiligt sind. Da nicht alle der geplanten Treffen zwischen den Akteuren stattfanden, kam es in der Periode von 2009 – 2012 kaum zu Austauschmöglichkeiten zwischen den Parteien. Außerdem zeigte sich, dass das Komitee bis jetzt nur eine sehr einseitige Funktion übernimmt, da die Nationalparkverwaltung die Vertreter indigener Dörfer ausschließlich über die geplanten Vorhaben des Schutzgebiets informiert, aber noch keine Plattform entwickelt wurde, die zu einer gemeinsamen Entscheidungsfindung geführt hätte (z.B. über für die *Embera* als sinnvoll erachteten Projekte) (Interview Nagles 2013 / vgl. REM 2009: 12). Darüber hinaus

---

<sup>63</sup> siehe Abbildung 3 von Borrini-Feyerabend u.a. 2004 hinsichtlich der möglichen Aufteilung von Entscheidungen und Verantwortlichkeiten im Eingangskapitel.



beklagen die Interessensvertreter des *resguardos* – entgegen den Prinzipien der Vereinbarung – eine fehlende Transparenz des Prozesses, da u.a. nicht dezidiert aufbereitet wird, welche finanziellen Mittel bzw. Möglichkeiten staatliche Stellen zu Verfügung stellen, um die Dörfer des *resguardos* in zentralen Bereichen, wie Ernährungssicherheit, Gesundheit und Bildung unterstützen zu können (REM 2010: 21 / Interviews Charampia 2013 / Repräsentant Aciokendo 2013). Durch diesen informativen Charakter des Komitees und die vorher beschriebene einseitige Natur des Abkommens hat sich in diesem Fall ein „schwaches“ Co-Managementarrangement ausgebildet, da die Bewohner des *resguardo* in zentralen Bereichen des Schutzgebietsmanagements nicht bzw. nur auf einer sehr niedrigen Stufe einbezogen werden (siehe Abbildung 3 hinsichtlich Governanceformen im Eingangskapitel). Arbeiten, die sich auf einer regionale Ebene mit Co-Managementvereinbarungen in Südamerika beschäftigen, zeichnen ein ähnliches Bild hinsichtlich der Situation mit Managementkomitees und deren in der Regel nur konsultativen Charakter. Außerdem weisen Autoren – in Studien über ähnliche „Überlappungsszenarien“ in Bolivien und Peru – auf die zentrale Bedeutung der „ausgeglichenen“ Repräsentation von Beteiligten in Managementkomitees hin. Schließlich bestehen zwischen den Beteiligten asymmetrische politische und sozioökonomische Verhältnisse, da die indigene Bevölkerung – im Gegensatz zu den Mitarbeitern der Parkverwaltungsagenturen – direkt von den Ressourcen des Schutzgebiets abhängig ist (Cisneros; McBeen 2010: 150).

Im kolumbianischen Beispiel wird dieser ungleichen Ausgangsbasis für Verhandlungen weder in der Zusammensetzung des Komitees (keine Mehrheit indigener Interessensvertreter) noch in den Entscheidungskompetenzen (informativ, konsultativ) Rechnung getragen (REM 2009: 12). Dadurch ergibt sich im *Nationalpark Utría* eine unausgeglichene Situation des Verwaltungskomitees als im australischen Beispiel, in dem die *Gunditjmarra* mehrheitlich an Entscheidungen beteiligt werden, aber es schlussendlich an höheren staatlichen Instanzen liegt, ob die Entscheidungen, die auf lokaler Ebene gemacht werden, auch tatsächlich angenommen werden. Wie im allgemeinen Teil festgestellt wurde, können einseitige Vereinbarungen nicht nur Akteure dazu veranlassen, die Co-Managementvereinbarung in Frage zu stellen, sondern anstatt Konflikte zu lindern, zu deren Auslösung bzw. wie für den australischen Fall festgestellt wurde, zur Verdichtung von asymmetrischen Kräfteverhältnissen beitragen (Cisneros; McBeen 2010: 150 / Bauman; Haynes; Lauder 2013: 66).

Hinzu kommt bei diesem Beispiel, dass die Beteiligung an Entscheidungen und Verantwortlichkeiten – das ganze Schutzgebiet betrachtend – noch geringer einzustufen ist, als dies bei dem durch die Co-Managementvereinbarung (REM) geregeltem Gebiet der Fall ist. Schließlich ist bis dato nur für einen der drei im Schutzgebiet befindlichen *resguardos* ein Verwaltungskomitee bzw. ein REM eingerichtet worden. Dadurch sind die restlichen zwei

*resguardos* zwar den administrativen Anforderungen eines Nationalparks, z.B. in Sachen nicht kompatibler Formen der Ressourcenverwendung ausgesetzt, haben aber keine geregelte Möglichkeit an den Entscheidungen der staatlichen Verwaltung teilzuhaben. Doch wie sich gezeigt hat, impliziert auch der Abschluss eines REM bis dato keine geteilte Entscheidungsfindung an sich, sondern versteht sich als konsultorischer Prozess ohne geteilte Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen. Zu tun hat diese schwache Einbindung der lokalen Bevölkerung in die Verantwortungsbereiche des Schutzgebietsmanagements mit der sehr hierarchischen Organisation von staatlichen Verwaltungsapparaten. Viele Entscheidungen über beispielsweise Projekte mit lokalen Bevölkerungsgruppen laufen nicht auf lokaler Ebene der Parkverwaltung ab, sondern auf regionaler und nationaler Ebene, wo auch entscheidende Verhandlungen zwischen indigenen und staatlichen Interessenvertretern über den Abschluss von Co-Managementvereinbarungen geführt werden (vgl. Interview Nagles 2013).

Dadurch bleibt die Zusammenarbeit innerhalb der lokal angesiedelten Beteiligungsprozesse auf den *indigenen resguardo* bzw. den Überlappungsbereich beschränkt, ohne den im Schutzgebiet lebenden *Embera* auf institutioneller Ebene des gesamten Schutzgebiets eine Möglichkeit zu bieten, über Bereiche mitentscheiden zu können, welche sich im Endeffekt direkt oder indirekt auf die eigene Verwaltung von *resguardos* bzw. deren innere Angelegenheiten auswirken können.<sup>64</sup> Dazu zählen beispielsweise Regelungen über die touristische Nutzung des Gebiets, Anstellungsverhältnisse im Parkmanagement, Festlegung von Naturschutzziele und Strategien für die Ressourcennutzung, Definition von Projektzielen und finanzielle Schwerpunkte, sowie die Sicherung der Gebiete gegen externe Akteure bzw. illegale Entnahmen. Auf diese zentralen Bereiche hat die lokale Bevölkerung der *resguardos* weder auf der operationalen noch auf der strategischen Ebene durch die geringe Beteiligungsmöglichkeit im Rahmen des vorhandenen Co-Managementmodells Einflussmöglichkeiten. Zu den strategischen Bereichen des Schutzgebietsmanagements würde beispielsweise auch die Einbindung in planungstechnische Prozesse zählen, wie dies seit kurzem im australischen Victoria im Rahmen eines neuen regionalen Managementplans der Fall ist.

Durch die geringe Beteiligung der lokalen Bevölkerung an Entscheidungsprozessen des Schutzgebietsmanagements kann diese Form des Co-Managements auf der institutionellen Ebene nach der von Hill u.a. 2012 erstellten Typologie als Zusammenarbeit beschrieben werden, die zwischen dem Typ AG (*Agency-Driven*) bzw. ACoG (*Agency Driven Co-Governance*) liegt, da wie im australischen Beispiel die Hauptinitiative zur Steuerung des

---

<sup>64</sup> vgl. dazu Artikel 4 der UNDRIP hinsichtlich des Rechts auf Selbstverwaltung/Autonomie in Fragen, welche die inneren Angelegenheiten betreffen, bzw. Artikel 18 hinsichtlich des Rechts auf Beteiligung an Entscheidungsprozessen

Gebiets von staatlichen Stellen ausgeht. Wie schon im australischen Beispiel beschrieben, sind mit diesen zentral von staatlichen Stellen gelenkten Prozessen oftmals große Schwierigkeiten verbunden, lokales Wissen in das Management der Schutzgebiete zu integrieren (Hill u.a. 2012: 11f). Aber auch für diesen Bereich muss zwischen den beiden im Schutzgebiet vorhandenen Figuren unterschieden werden. Einerseits spielt bei der Verwaltung und dem Management der ICCA's die Anwendung von lokalem Wissen eine zentrale Rolle, welches sich u.a. in den eigenen Normen und Verfahren zur Regulierung von Ressourcen im *resguardo* (nicht Verwendung und Vermarktung von bestimmten Arten, lokaler Agrar-/Ressourcenkalender etc.) widerspiegelt. Vor dem Abschluss des REM wurde eine Vielzahl dieser lokalen Normen und Verfahren durch das Planungsteam aufgenommen und als wichtige „Schutzkomponente“ der Co-Managementvereinbarung betrachtet. Im Zuge der Zusammenarbeit mit der kolumbianischen Parkverwaltungsagentur sollen diese gestärkt bzw. verloren gegangenes Wissen (z.B. über Reproduktionsphasen bestimmter Arten) wiederbelebt werden (REM 2008: 31ff).

Allerdings spielt das Wissen der lokalen Bevölkerung im Schutzgebietsmanagement des *Nationalparks Utría* noch keine wesentliche Rolle, da die bisherigen Planungsinstrumente (z.B. Managementpläne) auf noch keine Integration des lokalen Wissens in Managemententscheidungen hindeuten (PNN 2007: 1ff). Wie im australischen Beispiel liegt dies einerseits an den institutionellen Rahmenbedingungen der Co-Managementvereinbarung an sich und an der generell sehr schwachen Beteiligung indigener Interessensvertreter auf lokalen, regionalen und nationalen Planungs- bzw. Entscheidungsebenen.

Wie beim australischen Beispiel ist es aber wichtig, nicht nur die institutionellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, sondern auch die Umsetzung auf lokaler Ebene im Blick zu halten.

Im Gegensatz zu der Zusammenarbeit im australischen Victoria zeigt sich auf dieser Ebene ein anderes Bild. Ist eine enge lokale Beziehung zwischen staatlichen Vertretern und jenen der *Gunditjmarra* eine Stärke der Zusammenarbeit im australischen Beispiel, zeigt sich im Fall des *Nationalparks Utría*, dass diese enge Kooperation zwischen den Beteiligten bis dato nicht besteht. Ein Grund dafür ist u.a. die vergleichsweise große räumliche Distanz im *Nationalpark Utría*, aber vor allem in dem Umstand zu suchen, dass im Zuge des REM keine funktionierende Zusammenarbeit zwischen PNN und den *Embera* aufgebaut werden konnte bzw. die Beziehungen immer wieder unterbrochen wurden. Ein Grund dafür ist die kaum vorhandene Umsetzung der Co-Managementvereinbarung in der Praxis (vgl. Interview Nagles 2013).

„Bei der Durchführung einer Evaluierung des REM-Prozesses würden viele Schwachstellen gefunden werden.“ (Interview Nagles 2013, Übersetzung durch den Autor)

Sowohl indigene als auch staatliche Interessensvertreter weisen auf den großen Aufwand hin, der in die Erstellung der Unterlagen zu Co-Managementvereinbarungen geflossen ist. Dazu gehörten u.a. workshops in den einzelnen Dörfern, um die Zonierung abzuklären, als auch Studien über die Normen und Verfahren der *Embera* insbesondere in Bezug zu deren Ressourcennutzung. Allerdings hat die Vereinbarung außer die Nutzungsmöglichkeiten der *Embera* in der Überlappungszone offiziell festzulegen, auf der anderen Seite zu keinen „kompensatorischen“ Vorteilen für die lokale Bevölkerung geführt, wie dies im *Dekret 622*, 1977 im Artikel 7 beschrieben wird. Insbesondere weisen die Vertreter indigener Dörfer auf die fehlende Transparenz in Sachen Finanzierung des REM und das Fehlen von Projekten, im Bereich der Ernährungssicherheit und von sonstigen kompensatorischen Leistungen für die auferlegten Einschränkungen hin (REM 2010: 22 / Interviews Charampia / Repräsentant Aciokendo 2013).

In diesem Bereich ist auch ein zentrales Problem der Co-Managementvereinbarung verankert. Auf der einen Seite zeigen die Studien – welche der Co-Managementvereinbarung vorangingen – deutlich die enge Beziehung zwischen der schlechten Ernährungssituation der *Embera* (z.B. der Rückgang von Wildtier- und Fischbeständen, Degradierung von Böden etc.) und die von der Parkverwaltung kritisch angesehenen Entwicklungen auf *indigenen resguardos* (z.B. der Ausbau von landwirtschaftlichen Flächen) auf (REM 2008: 44ff). Auf der anderen Seite sieht es die nationale Parkverwaltungsagentur nicht als ihren Kompetenzbereich an, direkte Unterstützungen in diesen Bereichen zu leisten, obwohl diese auch von anderen staatlichen Stellen bis dato nicht vorhanden sind. Für die lokale Bevölkerung wird PNN/UAESPNN aber weiterhin als die zuständige Anlaufstelle in diesen Angelegenheiten betrachtet, da erstens der Aufbau der Co-Managementvereinbarung eng mit diesen Problemstellen verbunden ist, und zweitens die Parkverwaltungsagentur in entlegenen Gebieten Kolumbiens oft die einzige staatliche Vertretung darstellt (vgl. REM 2010: 26 / Interviews Cuadrado, Erazo 2012 / Nagles 2013).

Ein weiterer Aspekt, welcher die Durchsetzung von Projekten auf der lokalen Ebene beeinflusst, ist die fehlende Finanzierung auf beiden Seiten, wie *Nagles* bestätigte. Im Laufe der Erstellung des REM wurde zwar eine „Projektdatenbank“ angelegt, aber bis dato konnte die Finanzierung der Projekte nicht gesichert werden. Dazu kommt noch im Gegensatz zum australischen Beispiel eine hohe personelle Fluktuation, sowohl bei Vertretern der *resguardos*, als auch beim Parkpersonal, welche eine kontinuierliche Zusammenarbeit wesentlich erschwert (Interviews Nagles 2013 / REM 2008: 10).

Eine daraus resultierende nicht erfüllte Erwartungshaltung zeigte sich schon ein Jahr nach der Einführung, als Mitglieder des *resguardos* sich über die Intransparenz des Prozesses und die geringe Beteiligung indigener Interessensvertreter an Projekten und Entscheidungen (siehe Anmerkungen zu den Komitees vorher im Text) beklagten. Aufgrund dieser Unstimmigkeiten zwischen den Parteien wurde die Zusammenarbeit auch immer wieder von Seiten indigener Interessensvertretern ausgesetzt (REM 2010: 21ff). Arbeiten, die sich mit anderen Schutzgebieten in Kolumbien beschäftigen, berichten von ähnlichen Schwierigkeiten für die lokale Bevölkerung bei Entscheidungsprozessen involviert zu werden bzw. Unterstützung für produktive Tätigkeiten von PNN/UAESPNN zu erhalten (Interviews Amparo 2013 / Erazo; Cuadrado 2012).

Diese fehlende Umsetzung der Zusammenarbeit ist nicht nur auf die Beziehung zwischen *resguardos* und staatlichen Stellen beschränkt, sondern zeigt sich auch zu anderen Parteien. Beispielsweise stand im Jahr 2010 die Durchführung eines Projekts im Bereich der Agrarforstwirtschaft (*agroforestry*) im Raum, welches von USAID unterstützt werden sollte. Ein wesentlicher Streitpunkt war in diesem Projekt wieder die Einbindung in Entscheidungsprozesse und die selbstbestimmte Verwaltung von finanziellen Mitteln. Die indigenen Interessensvertreter forderten die eigene Abwicklung des Projekts, welche aber von der Geberseite aufgrund fehlender „administrativer“ Anforderungen abgelehnt wurde. Dadurch ergab sich auch bei diesem Projekt eine „Pattstellung“, da der Vorschlag eine NGO einzusetzen (z.B. *Fundación Natura*, siehe Anmerkungen vorher im Text) abgelehnt wurde (REM 2010: 15). „*Wenn eine Institution oder Organisation auf uns zukommt, entscheiden wir darüber, abhängig davon, ob unsere Konditionen respektiert werden eine Vereinbarung einzugehen oder nicht.*“ (Eusebio Tunay zit. nach REM 2010: 21, Übersetzung durch den Autor)

Durch die fehlende Umsetzung der Co-Managementvereinbarung in die Praxis dominieren in der Zusammenarbeit in erster Linie Einschränkungen zur Ressourcennutzung, wie im Abkommen bzw. in sonstigen rechtlichen Grundlagen beschrieben. Beispielsweise wird von Vertretern der indigenen Dörfer genannt, dass durch die Deklaration des Schutzgebiets nicht nur der Ausbau von Anbauflächen einzuschränken versucht wird, sondern auch gewünschte Formen der Viehhaltung bzw. der Einsatz von nicht „traditionellen“ Technologien (siehe *Dekret 622*, 1977) als nicht konform mit den Naturschutzzielen angesehen wird. Allerdings blieben bis dato konkrete Vorschläge und Projekte aus, um diese benötigten produktiven Leistungen erbringen zu können (Interview Charampia 2013).

Dadurch zeigt sich nicht nur an diesem Beispiel wie am australischen, dass das Potential der Co-Managementvereinbarung hinsichtlich u.a. wirtschaftlicher, sozialer und politischer Beteiligung bzw. Entwicklungsmöglichkeiten der lokalen Bevölkerung im Schutzgebietsmanagement als gering einzustufen ist, sondern auch, dass die Vereinbarung

in Zukunft nur in Kombination mit vielen anderen notwendigen Initiativen des Staates durchführbar ist, um einerseits die Lebenssituationen indigener Völker in Kolumbien zu verbessern und andererseits einen dauerhaften Beitrag zum Naturschutz leisten zu können (vgl. REM 2010: 26).<sup>65</sup> Wie festgestellt wurde, konnte die Vereinbarung bis dato kaum Beiträge bzw. Lösungsvorschläge zu diesen Bereichen liefern. Deshalb wird die Zusammenarbeit – aufgrund der weiterhin starken Fokussierung menschliche Tätigkeiten in Schutzgebieten einzuschränken – eher als Hemmnis bzw. „Konservierung“ von asymmetrischen gesellschaftlichen Verhältnissen denn als Unterstützung für die Entwicklung von lokalen selbstbestimmten Entwicklungsmodellen angesehen. Diese bis jetzt besprochenen Kritikpunkte am REM-Prozess stellen auch zentrale Gründe dar, warum mit anderen *resguardos* bis dato noch keine Vereinbarungen abgeschlossen werden konnten und die Annährungsprozesse abgebrochen wurden (Interview Tamoro; Tapi-Machuca 2013 / vgl. Premauer 2013: 176).

Ein kritischer Blick wird von den Beteiligten auch in Richtung Zukunft gerichtet, wohl wissend, dass sich staatliche Stellen bis dato noch weitestgehend bei der Regulierung des Gebietes zurückhalten, sich aber wenn – im Gegensatz zu den postulierten Konzepten von „Schutzgebieten mit Menschen“ – ausschließende und dichotom zu lokalen Entwicklungsmöglichkeiten positionierte Naturschutzpraktiken und die bisherigen Dynamiken fortsetzen (Bevölkerungswachstum in und im Einzugsgebiet des Schutzgebiets, Rückgang von Ressourcen, Entwicklungsprojekte in der Region etc.) Konflikte zwischen den Beteiligten vorprogrammiert sind (Interview Charampia 2013).

Aber trotz dieser vorhandenen Distanz und Spannungen zwischen den Beteiligten, die sich im Zuge dieser sichtbar gewordenen Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit staatlicher Initiativen zur Beteiligung indigener Völker am Schutzgebietsmanagement entwickelt haben, wird eine zukünftige Zusammenarbeit von indigenen Interessensvertretern nicht zur Gänze ausgeschlossen: *„Wenn alles auf eine gleichberechtigte und transparente Art und Weise abgehandelt werden würde, wären wir zufriedener mit dem Park, aber in diesem Moment sind dies die Gründe, warum wir nicht mitmachen.“* (Interview Repräsentant Aciokendo 2013, Übersetzung durch den Autor )

Vor allem wird weiterhin ein nicht genütztes Potential der Zusammenarbeit gesehen, da angenommen wird, dass der staatlichen Parkverwaltungsagentur ein einfacherer Zugang zu Projekten in Sachen Ernährungssicherheit bzw. für Maßnahmen zur Reduzierung des Einflusses von externen Akteuren vorliegt (ebd.: 2013). Allerdings wird es einerseits wie im australischen Beispiel an einer engeren Zusammenarbeit auf lokaler Ebene und der Durchsetzung eines wirklichen Paradigmenwechsels im Naturschutz liegen, ob die

---

<sup>65</sup> vgl. u.a. Artikel 4. der UNDRIP hinsichtlich des Rechts auf Selbstverwaltung und über finanzielle Mittel zu verfügen, Artikel 18. über Rechte an Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden und Artikel 20. bezüglich des Rechts wirtschaftliche, soziale und politische Systeme und Institutionen zu bewahren und weiterzuentwickeln

Zustimmung der lokalen Bevölkerung für ein Co-Managementmodell vor allem dauerhaft gegeben ist. Zum anderen zeigt sich an diesem Beispiel auch, wie wichtig die Beziehungen auf regionaler und nationaler Ebene sind, um eine Co-Managementvereinbarung in der Praxis durchzuführen. Entscheidend wird es in Zukunft für die Etablierung partizipativer Mechanismen in Kolumbien sein, wie sich die rechtlichen als auch die umweltpolitischen Rahmenbedingungen weiterentwickeln, da wie gezeigt wurde, die bestehenden institutionellen Instrumente (z.B. *PPSC*, *Dekret 622*, 1977) weiterhin sehr wenig Spielraum für die Durchsetzung von lokalen Entwicklungskonzepten und die Beteiligung der Bevölkerung am Schutzgebietsmanagement zulassen.

Ein möglicher Schritt zu einer stärkeren Beteiligung lokaler Bevölkerungsgruppen könnte in Kolumbien die offizielle Anerkennung von ICCA's darstellen, wie dies in einer ähnlichen Form in Australien bereits der Fall ist. Darüber hinaus weisen Studien auf das große Potential von ICCA's in Kolumbien hin (Borrini-Feyerabend u.a. 2013: 95). Auf diese Weise könnte eine eigenständige Verwaltung von Schutzgebieten vorangetrieben werden und sich eventuell tatsächliche (z.B. durch eine zusätzliche Finanzierung) Synergieeffekte durch die Anerkennung der lokalen Naturschutzarbeit ergeben. Wichtig wäre es für die Einführung eines ähnlichen Modells, dass diese neue Figur einen ausreichenden Schutz gegenüber dem Einfluss von externen Akteuren (z.B. in Bezug auf die Ausbeutung von unterirdischen Ressourcen) bzw. deren Bestehen – wie derzeit für nationale Schutzgebiete verfassungstechnisch geregelt – auch dauerhaft abgesichert ist.

## Abschließender Vergleich und Schlussfolgerungen

Die Arbeit hat sich in den vorigen Kapiteln mit der Einführung von Co-Managementmodellen in unterschiedlichen Kontexten auseinandergesetzt. Im Zentrum stand bei beiden Fallbeispielen – wie in der Forschungsfrage im Einführungsteil formuliert – die Herausarbeitung von rechtlichen Rahmenbedingungen, Möglichkeiten und Einschränkungen der Beteiligung am Schutzgebietsmanagement und der Verwendung von Ressourcen/Technologien mitzubestimmen, sowie die Formulierung einer Einschätzung, inwieweit sich im Rahmen der Fallbeispiele eine durch indigene Völker (selbst)-bestimmtere Verwaltung von Schutzgebieten in der Praxis etabliert hat bzw. in Zukunft durchsetzbar wäre.

Ein besonderes Augenmerk wurde bei diesem Vergleich einerseits auf die Berücksichtigung von nationalen und internationalen Rahmenbedingungen gelegt, welche die Entwicklungen des Schutzgebietsmanagements und die Integration indigener Rechte im Naturschutzdiskurs beeinflusst haben. Andererseits standen neben dieser institutionellen Ebene von Co-Managementvereinbarungen, die lokale Ebene der neu geschaffenen Verwaltungsstrukturen mit ihren Entscheidungs- und Verantwortungskompetenzen, sowie die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten im Zentrum der Untersuchungen.

Die Ausarbeitung der rechtlichen Hintergründe der Co-Managementvereinbarungen hat für beide Fälle gezeigt, dass die Absicherung von indigenen (Land-) Rechten einen wichtigen Grundstein dafür legt, ein Abkommen zwischen staatlichen Parkverwaltungsagenturen und den von den Schutzgebiete betroffenen indigenen Völkern abzuschließen. Besteht für das Schutzgebiet kein rechtlicher Anspruch (z.B. Landtitel in Form der kolumbianischen *resguardos indígenas* bzw. des *native title* in Australien), ist in den meisten Fällen kein Abschluss eines Abkommens zwischen den Akteuren möglich, oder eine Einbindung in das Schutzgebietsmanagement kommt in Form von wesentlich informelleren Übereinkommen zustande. Auffällig ist bei beiden Fallbeispielen, dass sich partizipative Mechanismen in Bezug auf die Beteiligung indigener Völker erst innerhalb der letzten Jahre entwickelt haben, d.h. dass nationale Schutzgebiete bis dato rein staatlich und unter im wesentlichen Ausschluss der lokalen Bevölkerung verwaltet wurden. Dadurch ist die Vorerfahrung für die Einführung von Co-Managementmodellen gering und der Entwicklungsprozess der Kooperationen weiterhin – schließt man vor allem den nördlichen Teil Australiens von den Betrachtungen aus – erst in einem Anfangsstadium. In beiden Fällen ist bis dato noch kein einheitlicher und alle Fälle betreffender rechtlicher Rahmen geschaffen worden, der staatliche Stellen dazu verpflichten würde, ein Co-Managementabkommen mit indigenen Völkern zur Teilung von Entscheidungskompetenzen und Verantwortlichkeiten einzugehen. Dadurch bleibt der Abschluss von Co-Managementvereinbarungen in beiden Fällen bei weitem die Ausnahme, denn die Regel. In



der Mehrzahl der nationalen Schutzgebiete ist die Beteiligung der lokalen Bevölkerung an staatlichen Verwaltungsorganisationen weiterhin nicht oder nur auf einem sehr niedrigen Niveau vorhanden.

Außerdem hat die Überprüfung der rechtlichen Instrumente zur Anerkennung indigener Rechte in beiden Fällen gezeigt, dass bereits auf dieser grundlegenden Ebene wichtige Einschränkungen verortet sind, die lokale Entwicklungskonzepte indigener Völker beeinflussen. Insbesondere wurde für beide Fallbeispiele auf die statische Beurteilung indigener „Tradition“ und die eurozentrische Fundierung rechtlicher Mechanismen hingewiesen, welche u.a. dazu führen, dass einerseits die vielfältigen Beziehungen indigener Völker zu den besprochenen Gebieten und bestehende Ansprüche bei Entscheidungen nicht berücksichtigt werden und andererseits, die selbstbestimmte Verwendung/Verwaltung von (erneuerbaren und nicht-erneuerbaren) Ressourcen nicht anerkannt wird, da eine rigide Einschränkung der zugelassenen Tätigkeiten erfolgt bzw. die übergeordnete Managementkompetenz für diese bei staatlichen Stellen und anderen Interessensgruppen verbleibt.

In Bezug auf die Untersuchung der beiden Co-Managementmodelle hat sich gezeigt, dass diese nur eine geringe Beteiligung indigener Völker auf lokaler Ebene vorsehen. In beiden Fällen handelt es sich um die Generierung eines Verwaltungstyps, der weiterhin eine primäre Kontrolle durch staatliche Stellen vorsieht, da andere Beteiligte nur auf einer sehr niedrigen Stufe (informativ/konsultativ) in Entscheidungen des Schutzgebietsmanagements eingebunden werden. Im australischen Beispiel wurde allerdings eine stärkere Einbindung festgestellt, da einerseits gemeinsame Projekte realisiert werden und andererseits eine aktive Beteiligung in planungstechnische Instrumente der Landschaftsplanung erfolgt. Im kolumbianischen Beispiel ist diese Zusammenarbeit auf lokaler Ebene praktisch nicht vorhanden, wobei die durch die Vereinbarung auftretenden Einschränkungen die Diskussion dominieren und postulierte Vorteile der neuen „partizipativen“ Mechanismen in Frage gestellt werden.

Eine andere Gemeinsamkeit der beiden Modelle ist es, dass kaum eine Einbindung auf der operationalen und strategischen Ebene des Schutzgebietsmanagements erfolgt. Dadurch bleibt die lokale Bevölkerung nicht nur von zentralen Entscheidungen, die ihre Anspruchsgebiete betreffen ausgeschlossen, sondern es ergeben sich zusätzlich kaum wirkungsvolle Vorteile aus der Kooperation (z.B. Anstellungsverhältnisse, finanzielle Unterstützung, stärkere Repräsentation indigener Völker gegenüber anderen Beteiligten, Einbindung in Planungsprozesse, strategische Entscheidungen etc.) In diesem Zusammenhang zeigt sich bei den entwickelten Modellen eine große Schwachstelle, da die reine Fokussierung auf die lokale Ebene des Schutzgebiets keine Einbindung der betroffenen Bevölkerung in umweltpolitische Entscheidungen zulässt. Dadurch wird die

Position indigener Völker erheblich geschwächt, insbesondere im Bereich der Ressourcennutzung. Schließlich werden auf dieser Ebene viele Entscheidungen getroffen, die beispielsweise die Ausbeutung unterirdischer Ressourcen in staatlichen und indigenen Gebieten betreffen. Diese Unterrepräsentation auf zentralen Entscheidungsebenen verschärft sich zusätzlich durch die untergeordnete Rolle der Umweltpolitik gegenüber neoliberal ausgerichteten Entwicklungsplänen, die sich wie gezeigt wurde, auf Schutzgebieten und deren angrenzenden Flächen, aber insbesondere auf die Gebiete lokaler Bevölkerungsgruppen auswirken.

Durch die weiterhin in beiden Fällen zentral auf staatliche Stellen ausgerichtete Verwaltung, ist die Möglichkeit lokales Wissen in das Schutzgebietsmanagement einzubringen begrenzt. Während auf der normativen Ebene bei beiden Co-Managementvereinbarungen die Berücksichtigung und der Schutz von lokalem Wissen – in Anlehnung an die Vorgaben der CBD – als zentrale Elemente angesehen werden, kommt es nur vereinzelt zur praktischen Implementierung in managementrelevanten Bereichen, wie bei landschaftspflegerischen Maßnahmen oder den Managementplänen.

Durch diesen insgesamt geringen Beteiligungsgrad der lokalen Bevölkerung an der Verwaltung von Schutzgebieten der beiden Co-Managementmodelle und die erwähnten Einschränkungen, die sich aus der Kombination aus nationalen Bestimmungen in Bezug zu der Anerkennung indigener Rechte und den individuellen Bedingungen der Vereinbarungen ergeben, wurden für beide Fälle erhebliche Einschränkungen für die Umsetzung internationaler Vorgaben zu indigenen Rechten, insbesondere dem zur Diskussion gestandenem Recht auf Selbstbestimmung identifiziert. Dieser Befund wurde durch die Aufarbeitung der vorhandenen Ausschlussprinzipien bei zentralen Entscheidungs- und Verantwortungsprozessen, den Einschränkungen in Bezug zu der Nutzung von Land und Ressourcen und den damit verbundenen wirtschaftlichen/technologischen, politischen und sozialen Entwicklungsmöglichkeiten im Rahmen des geteilten Schutzgebietsmanagements erarbeitet. Bei beiden Fallbeispielen zeigten sich besonders wirtschaftliche bzw. technologische Einschränkungen in Bezug auf die Ressourcennutzung, die an sich geringe Beteiligung an Entscheidungsprozessen und die sehr eingeschränkte Finanzierung der Akteure als substantielle Hindernisse für: die Konsolidierung einer gleichberechtigten Zusammenarbeit, die selbstbestimmte(re) Verwaltung der Gebiete durch indigene Völker und eine Reduzierung der vorhandenen asymmetrischen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse.<sup>66</sup>

Neben der Feststellung dieser Kontinuitäten wurde im Laufe der Arbeit auf wesentliche Unterschiede zwischen den beiden Fallbeispielen hingewiesen. Zentrale Differenzen bestehen einerseits hinsichtlich der Bedingungen, in denen Co-Managementvereinbarungen normativ und gesellschaftlich eingebettet sind (z.B. Einfluss

---

<sup>66</sup> vgl. insbesondere Anmerkungen zu den Artikeln 3, 4, 18, 20, 29 und 32 der UNDRIP im Text der einzelnen Fallbeispiele bzw. im ersten Kapitel über internationale Vorgaben des Schutzgebietsmanagements

externer Akteure, sozioökonomische Grundbedingungen, rechtliche Absicherungen, staatliche Unterstützung, Abhängigkeit von lokalen Ressourcen etc.), wie in der Durchführung partizipativer Mechanismen in der Praxis (z.B. Kooperation auf lokaler Ebene, Funktionen von Komitees, Transparenz im Managementprozess, durchgeführte Projekte etc.).

Während sich im australischen Beispiel auch trotz der Einsetzung eines an sich „schwachen“ Co-Managementmodells – aufgrund der progressiven Tendenz hinsichtlich der Einbeziehung in Entscheidungsprozesse und Planungsaufgaben bzw. der vorhandenen lokalen Zusammenarbeit bei Naturschutzprojekten – eine Kooperation entwickelt hat, welche zumindest temporär den Erwartungen der Beteiligten entspricht, ist im kolumbianischen Fallbeispiel eine wesentlich einseitigere Beziehung vorhanden, welche nicht den erwarteten lokalen Nutzen bringt und daher von der betroffenen Bevölkerung kaum angenommen wird.

Dieser Vergleich zeigt, wie Co-Managementvereinbarungen in der Praxis sowohl zur Vermeidung als auch zur Auslösung von Konflikten beitragen können. Wie im theoretischen Teil dargestellt wurde und auch die Aufarbeitung der Fälle gezeigt hat, ist für die Entwicklung dieses „Konfliktpotentials“ nicht nur eine schwache Beteiligung im Rahmen von partizipativen Mechanismen, sondern auch die Fortschreibung von eco-zentrischen und Menschen ausschließenden („fortress conservation“) Prinzipien auf der normativ/rechtlichen- bzw. der durchführenden Ebene von Co-Managementvereinbarungen verantwortlich.

Durch diese beschriebene weiterhin reduktionistische Einführung von Co-Managementvereinbarungen auf den nationalen Ebenen bleiben diese in ihrer praktischen Durchführung nicht nur weit hinter internationalen Vorgaben zur Wahrung von indigenen Rechten und den Vorschlägen internationaler Organisationen zur Beteiligung indigener Völker im Naturschutz zurück, sondern geraten insbesondere dort mit der lokalen Bevölkerung in Konflikt, wo partizipative Mechanismen und die Erfüllung von gesellschaftlichen Funktionen des Schutzgebietsmanagements auf die Probe gestellt werden.

Es hat sich daher gezeigt, dass im Rahmen der derzeit vorhandenen Mechanismen der Zusammenarbeit nur ein geringer Spielraum für die Durchsetzung lokaler Entwicklungskonzepte und die Beteiligung an der Verwaltung der Schutzgebiete besteht. Außerdem können die etablierten Mechanismen derzeit, wenn, nur einen geringen Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation indigener Völker beitragen, die weiterhin bedrohte, marginalisierte und diskriminierte Bevölkerungsgruppen darstellen.

In Zukunft wird es daher aufgrund des vorhandenen Drucks auf die bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse in und um Schutzgebiete darauf ankommen, wie sich vor allem auf nationaler Ebene die bestehenden Instrumente hinsichtlich des Co-Managements

bzw. der Eigenverwaltung von Schutzgebieten weiterentwickeln (z.B. Anerkennung und Aufwertung der ICCA's gegenüber nationalen Entwicklungsplänen, Herstellung von Synergien zu anderen Initiativen etc.) und ob diese tatsächlich die Durchsetzung von lokalen und selbstbestimmten Entwicklungsperspektiven unterstützen.

In dieser Arbeit wurde versucht darzustellen, dass über die Anwendung eines Ansatzes, der sich der normativen und praktischen Ausgestaltung von partizipativen Mechanismen und der Durchsetzung von indigenen Rechten im Naturschutz widmet, wichtige Erkenntnisse gewonnen werden können, um die vorhandenen Fortschritte und Rückschritte, die auf diesem Weg gemacht wurden, aufzuzeigen. Wie die Aufarbeitung der Fallbeispiele gezeigt hat, sind auf diesem Weg zwar vor allem erste normativ/rechtliche Schritte gemacht worden, aber es wird wesentlich größere Anstrengungen als bisher in Bezug zu einer gleichberechtigten und vorteilsbringenden Ausgestaltung dieser Maßnahmen auf allen für das Schutzgebietsmanagement relevanten Ebenen bedürfen, damit weiterhin keine einseitigen Abkommen abgeschlossen, sondern in Zusammenarbeit Modelle erarbeitet werden, die in Zukunft eine selbstbestimmte Entwicklungsperspektive indigener Völker in ihr Zentrum stellen.

## Literaturverzeichnis

Altman, Jon; Buchanan, Goeff; Larson, Libby (2007): The Environmental Significance of the Indigenous Estate: Natural Resource Management as Economic Development in Remote Australia. Center of Aboriginal Economic Policy Research (CAEPR), Discussion Paper No. 286. [http://caepr.anu.edu.au/sites/default/files/Publications/DP/2007\\_DP286.pdf](http://caepr.anu.edu.au/sites/default/files/Publications/DP/2007_DP286.pdf) [Zugriff 06.09.2013]

Amparo, Gloria (2009): El derecho a gozar de un medio ambiente sano. ¿Utopía o realidad? In: *Controversias constitucionales*. Universidad del Rosario, S. 460 – 484.

Andrade, Germán; León Chaux, Eugenia (2005): Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación. Parques Nacionales Naturales de Colombia, Bogotá: Panamericana Formas e Impresos.

Arnstein, Sherry (1969): A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*. Volume 35, No. 4, S. 216 – 224.

Atkinson, Wayne (2008): Reflection on the Yorta Yorta Native Title Claim, 1994 – 2003. In: Gunstone, Andrew (Hg.) *History, Politics and Knowledge: Essay in Australian Indigenous Studies*. Melbourne: Australian Scholarly Publishing, S. 268 – 280.  
<http://waynera.files.wordpress.com/2010/10/gunston08.pdf> [Zugriff 03.09.2013]

Atkinson, Wayne (2010): Yorta Yorta National Parks & Joint Management: A Better Deal Than Native Title? Research Paper, University of Melbourne.  
<http://waynera.files.wordpress.com/2010/10/natpakslanjust10-doc.pdf> [Zugriff 12.09.2013]

Atkinson, Wayne (2012): Native Title in Australia: The Yorta Yorta Case. National University of Ireland: Galway.  
<http://waynera.files.wordpress.com/2010/10/yortlec12.doc> [Zugriff 03.09.2013]

Australian Bureau of Statistics – ABS (2007) [2006]: Population Distribution, Aboriginal and Torres Strait Islander Australian, Sydney 15.08.2007.  
[http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/377284127F903297CA25733700241AC0/\\$File/47050\\_2006.pdf](http://www.ausstats.abs.gov.au/ausstats/subscriber.nsf/0/377284127F903297CA25733700241AC0/$File/47050_2006.pdf) [Zugriff 15.12.2013]

Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies (AIATSIS) (2013): Native title research Unit, native title-determinations, national summary, last update 30.11.2013.  
[http://www.aiatsis.gov.au/ntru/documents/determinations\\_summary.pdf](http://www.aiatsis.gov.au/ntru/documents/determinations_summary.pdf) [Zugriff 14.12.2013]

Australian Strategy for the National Reserve System 2009 – 2030 – ASNRS (2010): National Resource Management Ministerial Council (NRMM), SEWPaC, Canberra.

<http://www.environment.gov.au/parks/publications/nrs/nrsstrat.html> [Zugriff 03.06.2013]

Bauman, Toni; Smyth, Dermot (2007): Indigenous Partnerships in Protected Area Management in Australia: Three case studies. AIATSIS, the Australian Collaboration, Canberra. <http://www.aiatsis.gov.au/research/docs/partnerships.pdf> [Zugriff 04.05.2013]

Bauman, Toni; Stacey, Claire; Lauder, Gabrielle (2012): Joint management of protected areas in Australia: Native title and other pathways towards a community of practice. Workshop report, AIATSIS, Research Publication, Canberra.

<http://www.aiatsis.gov.au/ntru/documents/AliceSprings.pdf> [Zugriff 15.08.2013]

Bauman, Toni; Haynes, Chris; Lauder, Gabrielle (2013): Pathways to the co-management of protected areas and native title in Australia. AIATSIS, Research Discussion Paper No. 32, Canberra.

[http://www.aiatsis.gov.au/ntru/documents/BaumanHaynesDP\\_web.pdf](http://www.aiatsis.gov.au/ntru/documents/BaumanHaynesDP_web.pdf) [Zugriff 15.08.2013]

Bell, Damein; Johnston, Chris (2008): Budj Bim. Caring for the spirit and the people. In: 16th ICOMOS General Assembly and international Symposium: 'Finding the spirit of place – between the tangible and the intangible', 29. September – 4. Oktober 2008, Quebec.

<http://openarchive.icomos.org/12/> [Zugriff 23.09.2012]

Black, Christine (2011): Maturing Australia Through Australian Aboriginal Narrative Law. In: *South Atlantic Quarterly*, Volume 110, No. 2, Duke University Press (Spring 2011), S. 347 – 362.

Bo-Woo, Park (2012): El Desplazamiento forzado por los grupos paramilitares en Colombia durante el gobierno del presidente Alvaro Uribe Vélez (2002 – 2010). El caso de los pueblos indígenas Emberá del departamento del Chocó. master thesis. Pontificia Universidad Javeriana.

<http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/2184/1/Bowoopark2012.pdf> [Zugriff 07.10.2013]

Borrini-Feyerabend, Grazia; Farvar, Taghi; Nguingui, Claude; Ndangang, Awa (2000): Co-management of Natural Resources. Organising, Negotiating and Learning-by-Doing, IUCN. Heidelberg: Kasperek.

[http://www.conservation-development.net/rsFiles/Datei/CoManagement\\_English\\_Auflage2.pdf](http://www.conservation-development.net/rsFiles/Datei/CoManagement_English_Auflage2.pdf) [Zugriff 04.05.2013]

Borrini-Feyerabend, Grazia (2003): Governance of Protected Areas – Innovation in the Air...\*  
In: IUCN Commission on Environmental, Economic & Social Policy, *Policy Matters*, Volume 12, 03. September 2003, S. 94 – 101.

<http://cmsdata.iucn.org/downloads/pm12.pdf> [Zugriff 15.07.2013]

Borrini-Feyerabend, Grazia; Kothari, Ashish; Oviedo, Gonzales (2004): Indigenous and Local Communities and Protected Areas. Towards Equity and Enhanced Conservation. Guidance on policy and practice for Co-managed Protected Areas and Community Conserved Areas. World Commission on Protected Areas (WCPA). Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 11, IUCN, Gland.

[http://cmsdata.iucn.org/downloads/pag\\_011.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/pag_011.pdf) [Zugriff 04.05.2013]

Borrini-Feyerabend, Gracia; Dudley, Nigel; Jaeger, Tilman; Lassen, Barbara; Pathak Broome, Neema; Philips, Andrian; Sandwith, Trevor (2013): Governance of Protected Areas: From understanding to action. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20, IUCN. Gland.

[https://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_governance\\_1109\\_1.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_governance_1109_1.pdf) [Zugriff 05.11.2013]

Bradley, John with Yanyuwa families (2010): Singing Saltwater Country: Journey to the Songlines of Carpenteria. Crows Nest: Allen & Unwin.

Broome, Richard (2005): Aboriginal Victorians. A History Since 1800. Crows Nest: Allen & Unwin.

Budj Bim Council (BBC) Jahresbericht 2010 – 2011, unpub.

Budj Bim Council (BBC) Jahresbericht 2011 – 2012, unpub.

Campese, Jessica (2009): Rights-based approaches to conservation: An overview of concepts and questions. In: Campese, Jessica; Sunderland, Terry; Greiber, Thomas; Oviedo, Gonzales (Hg.): Rights-based approaches: Exploring issues and opportunities for conservation. CIFOR and IUCN. Bogor, S. 1 – 46.

<http://www.aiatsis.gov.au/ntru/docs/about%20NTRU/staff/jess/Sunderland.pdf> [25.07.2013]

Candeias, Mario (2007): Gramscianische Konstellationen. Hegemonie und die Durchsetzung neuer Produktions- und Lebensweisen. In: Merken, Andreas; Rego Diaz, Victor (Hg.): Mit Gramsci Arbeiten. Texte zur politisch-praktischen Aneignung Antonio Gramscis. Hamburg: Argument Verlag, S. 15 – 32.

Carlson, Lars; Berkes, Fikret (2005): Co-management: concepts and methodological implications. In: *Journal of Environmental Management*. Volume 75, No. 1, S. 65 – 76.

Castro, Alfonso; Nielson, Erik (2001): Indigenous peoples and co-management: Implications for conflict management. In: *Environmental Science & Policy*. Volume 4, S. 229 – 239.

Cisneros, Paúl; McBreen, James (2010): Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur. Resumen Ejecutivo. Department for International Development – DFID. IUCN, Quito.

[http://www.portalces.org/index.php?option=com\\_sobi2&sobi2Task=sobi2Details&catid=41&sobi2Id=942&Itemid=76](http://www.portalces.org/index.php?option=com_sobi2&sobi2Task=sobi2Details&catid=41&sobi2Id=942&Itemid=76) [Zugriff 12.10.2013]

Collaborative Australian Protected Area Database – CAPAD (2012a): Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities – SEWPaC, datasheet national summary of protected areas.

<http://www.environment.gov.au/system/files/pages/0f927a4e-336a-490c-a896-ec37874a5c73/files/capad2012national.xlsx> [Zugriff 14.12.2013]

Collaborative Australian Protected Area Database – CAPAD (2012b): Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities – SEWPaC, datasheet summary of protected areas in Victoria.

[http://www.environment.gov.au/system/files/pages/0f927a4e-336a-490c-a896-ec37874a5c73/files/capad2012vic\\_0.xlsx](http://www.environment.gov.au/system/files/pages/0f927a4e-336a-490c-a896-ec37874a5c73/files/capad2012vic_0.xlsx) [Zugriff 14.12.2013]

Colchester, Marcus (2003) [1994]: Salvaging Nature. Indigenous Peoples. Protected Areas and Biodiversity Conservation. World Rainforest Movement, Forest Peoples Programme.

[http://wrm.org.uy/wp-content/uploads/2013/04/Salvaging\\_Nature.pdf](http://wrm.org.uy/wp-content/uploads/2013/04/Salvaging_Nature.pdf) [Zugriff 03.12.2013]

Colchester, Marcus; Ferrari, Maurizio; Nelson, John; Kidd, Chris; Zaninka, Peninnah; Venant, Messe; Regpala, Len; Balawag, Grace; Motin, Borromeo; Lasimbang, Banie (2008): Conservation and Indigenous Peoples: Assessing the Progress since Durban. A Contribution to the World Conservation Congress, October 2008. Forest Peoples Programme.

<http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/wccconservationandipsinterimrepsept08eng.pdf> [Zugriff 04.08.2013]

Cuadrado, Jeimy (2011): Vinculación de la Participación Social en la Gestión de la Conservación en las Áreas Protegidas de Colombia. master thesis. Universidad Autónoma de Madrid.



Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2005): Censo General 2005. Nivel Nacional, Colombia.

<http://www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf> [Zugriff 08.10.2013]

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2013) [2012]: Comunicado de Prensa. Pobreza Monetaria y Desigualdad 2012, por Departamentos. 10.07.2013.

[http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_departamentos\\_2012.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_departamentos_2012.pdf) [Zugriff 08.10.2013]

Department of Environment and Primary Industries – DEPI (2013a): Submission from GMTOAC, commercial fishery, 17.06.2013.

<http://www.dpi.vic.gov.au/fisheries/commercial-fishing/proposal-to-establish-a-commercial-dive-fishery-for-scallops-in-port-phillip-bay/feedback-forms-and-public-submissions/submission-from-gunditj-mirring-traditional-owners-aboriginal-corporation>  
[Zugriff 15.12.2013]

Department of Environment and Primary Industries – DEPI (2013b): Aboriginal Fishing Strategy, last update 26.08.2013.

<http://www.dpi.vic.gov.au/fisheries/aboriginal-fishing/aboriginal-fishing-strategy2> [Zugriff 15.12.2013]

Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs – FaHCSIA (2013): „Closing the Gap“ Programme, general description, last update 27.09.2013.

<http://www.fahcsia.gov.au/our-responsibilities/indigenous-australians/programs-services/closing-the-gap> [Zugriff 21.08.2013]

Department of Justice, Victoria (2013a): History of native title claims in Victoria, last update 24.05.2013.

<http://www.justice.vic.gov.au/home/your+rights/native+title/history+of+native+title+claims+in+victoria> [Zugriff 15.12.2013]

Department of Justice, Victoria (2013b): Gunditjmarara native title claim, fact sheet.

<https://assets.justice.vic.gov.au/justice/resources/6e1e10b1-cb83-4d6e-aefe-16376db6b909/factsheetfgunditjmaranativetitleclaims.pdf> [Zugriff 15.12.2013]

Department of Justice, Victoria (2013c): Dja Dja Wurrung settlement, last update 20.11.2013.

<http://www.justice.vic.gov.au/home/your+rights/native+title/dja+dja+wurrung+settlement>  
[Zugriff 15.12.2013]

Department of Sustainability and Environment – DSE (2007): Indigenous Partnership Framework 2007 – 2010, Melbourne, Victoria.

[http://www.depi.vic.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0014/180140/Indigenous\\_Partnership-final.pdf](http://www.depi.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0014/180140/Indigenous_Partnership-final.pdf) [Zugriff 28.08.2013]

Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities – SEWPaC (2013a): History of the National Reserve System.

<http://www.environment.gov.au/parks/nrs/about/history.html>

Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities – SEWPaC (2013b): Caring for our Country, Working on Country Programme, last update 01.08.2013.

<http://www.nrm.gov.au/about/key-investments/indigenous.html> [Zugriff 21.08.2013]

<http://www.environment.gov.au/indigenous/workingoncountry/index.html> [Zugriff 21.08.2013]

Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities – SEWPaC (2013c): declared Indigenous Protected Areas in Victoria, last update 23.05.2013.

<http://www.environment.gov.au/indigenous/ipa/declared/vic.html> [Zugriff 14.12.2013]

Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities – SEWPaC (2013d): Deklarierte Indigenous Protected Areas in Victoria, Lake Condah, last update 23.05.2013.

<http://www.environment.gov.au/indigenous/ipa/declared/lake-condah.html> [Zugriff 14.12.2013]

Dudley, Nigel (2008): Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, IUCN, Gland.

<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/paps-016.pdf> [Zugriff 04.05.2013]

Elbers, Jörg (2011): Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro. IUCN. Quito.

<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2011-019.pdf> [Zugriff 12.10.2013]

Erazo, Camilo (2011): Lineamientos para la Planeación en áreas traslapadas o relacionadas con comunidades étnicas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. UAESPNN, unpub.

EUROPARC Deutschland (2010): Richtlinien für die Anwendung der IUCN-Managementkategorien für Schutzgebiete, Berlin.

[http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/gebietsschutz/IUCN\\_Kat\\_Schutzgeb\\_Richtl\\_web.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/gebietsschutz/IUCN_Kat_Schutzgeb_Richtl_web.pdf) [Zugriff 26.05.2013]

Godden, Lee (2012): Native Titel and Ecology: Agreement Making in an Area of Market Environmentalism. In: Weir, Jessica (Hg.): Country, native title and ecology. Aboriginal history monograph. Volume 24: ANU press, S. 105 – 134.

<http://epress.anu.edu.au?p=175041> [Zugriff 10.08.2013]

Harrington, Chris; Curtis, Allan; Black, Rosemary (2008): Locating Communities in Natural Resource Management. *Journal of Environmental Policy and Planning*, Volume 10, No. 2, S. 199 – 215.

Hill, Rosemary; Grant, Chrissy; George, Melissa; Robinson, Catherine; Jackson, Sue; Abel, Nick (2012): A Typology of Indigenous Engagement in Australian Environmental Management: Implications for Knowledge Integration and Social Ecological System Sustainability. In: *Ecology and Society*. Volume 1, No. 1, Art. 23, S. 1 – 17.

<http://www.ecologyandsociety.org/vol17/iss1/art23/> [Zugriff 28.07.2013]

Indigenous Land Corporation – ILC (2013): Land Purchased in Victoria.

<http://www.ilc.gov.au/Land-Acquisition/Land-Purchased/Land-Purchased-VIC> [Zugriff 15.12.2013]

IUCN (2010): 50 Years of Working for Protected Areas. A brief history of IUCN World Commission on Protected Areas, Gland.

[http://cmsdata.iucn.org/downloads/history\\_wcpa\\_15july\\_web\\_version\\_1.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/history_wcpa_15july_web_version_1.pdf) [Zugriff 21.05.2013]

IUCN (2013a): Members database, last update 06.12.2013, Gland.

[http://www.iucn.org/about/union/members/who\\_members/members\\_database/](http://www.iucn.org/about/union/members/who_members/members_database/) [Zugriff 03.08.2013]

Kingsley, Jonathan; Aldous, David; Townsend, Mardie; Phillips, Rebecca; Henderson-Wilson, Claire (2009): Investigation health, economic and social-political factors that need consideration when establishing Victorian Aboriginal land management projects. In: *Australian Journal of Environmental Management*. Volume 16, June, S. 34 – 44.

Kuppe, René (2010): Stärkung indigener Organisation in Lateinamerika: Indigene Rechtsprechung und staatliches Recht in Lateinamerika. Deutsche Gesellschaft für Technische Entwicklungszusammenarbeit (GTZ), Frankfurt: Druckreif.

Langton, Marcia; Rhea Ma, Zane; Palmer, Lisa (2005): Community-Oriented Protected Areas for Indigenous Peoples and Local Communities. In: *Journal of Political Ecology*, Volume 12. S. 23 – 49. [http://jpe.library.arizona.edu/volume\\_12/LangtonPalmer.pdf](http://jpe.library.arizona.edu/volume_12/LangtonPalmer.pdf) [Zugriff 02.10.2013]

Langton, Marcia; Longbottom, Judy (2012a): Community Futures, Legal Architecture: Foundations for Indigenous People in the Global Mining Boom, London: Routledge.

Langton, Marcia (2012b): Interview, Native Title 20 Years on. Radio broadcast. ABC Late Night live. 31.05.2012.

[http://mpegmedia.abc.net.au/rn/podcast/2012/05/Inl\\_20120530\\_2240.mp3](http://mpegmedia.abc.net.au/rn/podcast/2012/05/Inl_20120530_2240.mp3) [Zugriff 02.09.2013]

Maclean, Kirsten; Hill, Rosemary; Pert, Petina; Bock, Ellie; Barrett, Paul; Bellafiguih, Robyn; Friday, Michael; Mundraby, Vince; Sarago, Lisa; Schmider, Joann; Talbot, Leah (2012): Framework analysis: towards indigenous co-management and biodiversity in the Wet Tropics. Report to the National Environmental Research Program, Cairns: Published by the Reef and Rainforest Centre.

<http://www.csiro.au/Outcomes/Environment/Biodiversity/Indigenous-co-management-wet-tropics.aspx> [Zugriff 27.11.2013]

Meinefeld, Werner (2007): Hypothesen und Vorwissen in der qualitativen Sozialforschung. In: Flick, Uwe (u.a.) (Hg.): Qualitative Sozialforschung. Ein Handbuch, Hamburg: Rowolth. Taschenbuch Verlag. S. 265 – 275.

National Native Title Tribunal – NNTT (2002): Future act determination inquiries. Information sheet, Future act unit, September 2002.

<http://www.nntt.gov.au/Future-Acts/Documents/Future%20act%20information%20sheet%20series/future%20act%20determination%20inquiries.pdf> [Zugriff 02.09.2013]

National Native Title Tribunal – NNTT (2008): About Native title. Resolution over native title issues over land and waters, May 2008.

<http://www.nntt.gov.au/News-and-Communications/Publications/Documents/Booklets/About%20Native%20Title%20-%20Brochure%202008.pdf> [Zugriff 02.09.2013]

Native Title Newsletter (2008): Native Title Research Unit. AIATSIS. No. 5, September/Oktober 2008.

<http://www.aiatsis.gov.au/ntru/docs/publications/newsletter/septoct08.pdf> [Zugriff 24.09.2014]

Neidjie, Bill (2002): Gagudju Man. Kakadu National Park. Northern Territory Australia. Marleston: Gecko Books.

Neumann, Antje (2010): The recognition of indigenous' peoples rights in the context of area protection and management in the Artic. master thesis: University of Akureyri.

O'Faircheallaigh, Ciaran (2012): Interview, Native Title 20 Years on. Radio broadcast. ABC Late Night live. 31.05.2012.

[http://mpegmedia.abc.net.au/rn/podcast/2012/05/Inl\\_20120530\\_2240.mp3](http://mpegmedia.abc.net.au/rn/podcast/2012/05/Inl_20120530_2240.mp3) [Zugriff 02.09.2013]

Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNN (2007): Managementplan 2007 – 2011, Nationalpark Utría, Medellín.

<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/EjecutivoPMPNNUtria.pdf> [Zugriff 05.10.2013]

Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNN (2013): Sistema Nacional de Areas Protegidas (SINAP), Erklärung:

<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.11> [Zugriff 15.12.2013]

Parker, Darren (2008): The Aboriginal Heritage Act 2006 (Vic): Undermining Indigenous Epistemologies. In: Monash University, *Journal of Australian Indigenous Issues*, Volume 12, No. 1– 4, S. 113 – 122.

Parker, Darren; Saw, Tiong-Guan (2011): The Traditional Owner Settlement Act 2010 (Vic): Because Sometimes Acronyms Have Two Meanings. In: *LAWASIA Journal* 15. S. 15 – 24.

Parks Victoria – PV (1996): Mount Eccles National Park and Mount Napier State Park Managementplan, Victoria, Portland.

[http://parkweb.vic.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0016/313360/Mount-Eccles-National-Park-and-Mount-Napier-State-Park-Management-Plan.pdf](http://parkweb.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0016/313360/Mount-Eccles-National-Park-and-Mount-Napier-State-Park-Management-Plan.pdf) [Zugriff 22.09.2013]

Parks Victoria – PV (1998): Organ Pipes National Park Managementplan, Victoria, Melbourne.

[http://parkweb.vic.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/313367/Organ-Pipes-National-Park-Plan.pdf](http://parkweb.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0005/313367/Organ-Pipes-National-Park-Plan.pdf) [22.07.2013]

Parks Victoria – PV (2012): Budj Bim – Mt. Eccles National Park. Visitor Guide. Oktober – November 2012.

[http://parkweb.vic.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0004/315607/Mt\\_Eccles\\_NP\\_parknote.pdf](http://parkweb.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0004/315607/Mt_Eccles_NP_parknote.pdf) [Zugriff 23.09. 2013]

Parks Victoria – PV (2013a): Aboriginal joint- and co-management.

<http://parkweb.vic.gov.au/park-management/aboriginal-joint-management> [Zugriff 15.12.2013]

Parks Victoria – PV (2013b): Budj Bim Council appointment – 3 year term. 08.02.2013.

<https://parkweb.vic.gov.au/about-us/news/budj-bim-council-appointments-3-year-term> [Zugriff 15.12.2013]

Parks Victoria – PV; Gunditj Mirring Traditional Owners Aboriginal Corporation – GMTOAC; Budij Bim Council – BBC; Department of Sustainability and Environment – DSE (2012): 'Ngootyoong Gunditj, Ngootyoong Mara', South West Management Plan – Fact sheet Existing Management Plans Review, Review Februar 2012.

[http://parkweb.vic.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0014/523022/FS-Existing-Management-Plans-Review-Feb-2012.pdf](http://parkweb.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0014/523022/FS-Existing-Management-Plans-Review-Feb-2012.pdf) [Zugriff 22.09.2013]

Parks Victoria – PV; Gunditj Mirring Traditional Owners Aboriginal Corporation GMTOAC; Budij Bim Council – BBC; Department of Sustainability and Environment – DSE (2013): 'Ngootyoong Gunditj, Ngootyoong Mara', South West Management Plan – Fact sheet Renaming Mount Eccles National Park, August 2013.

[http://parkweb.vic.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0014/523022/FS-Existing-Management-Plans-Review-Feb-2012.pdf](http://parkweb.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0014/523022/FS-Existing-Management-Plans-Review-Feb-2012.pdf) [Zugriff 22.09.2013]

Parks Victoria – PV; Gunditj Mirring Traditional Owners Aboriginal Corporation – GMTOAC; Budij Bim Council – BBC; Department of Environment and Primary Industries – DEPI (2013): 'Ngootyoong Gunditj, Ngootyoong Mara', South West Management Plan, draft including maps, 26. August 2013.

<http://parkweb.vic.gov.au/explore/parks/mount-eccles-national-park/plans-and-projects/ngootyoong-gunditj-ngootoong-mara> [Zugriff 27.09.2013]

Peñuela, Lourdes; Castro, Francisco; Ocampo-Peñuela, Natalia (2011): Las Reservas Naturales del Nodo Orinoquia en su rol de conservación de la biodiversidad. Fundación Horizonte Verde y Resnatur, Bogotá: La Imprenta Editores.

<http://horizonteverde.org.co/noticias/RESERVAS-NATURALES-ORINOQUIA.pdf> [Zugriff 19.07.2013]

Pilar-Valencia, María (2012): Gobernanza y planeación participativa en el Parque Nacional Natural de Utría aproximación para el manejo concertado con comunidades indígenas en áreas protegidas. In: Henao, Diego (Hg.): Gobernanza en Territorios Indígenas y áreas protegidas traslapadas o solapadas. ILSA. Informe de Sistematización. Bogotá, 27 Jänner 2012, S. 26 – 40.

[http://www.rightsandresources.org/publication\\_details.php?publicationID=4877](http://www.rightsandresources.org/publication_details.php?publicationID=4877) [Zugriff 05.10.2013]

Plan de Desarrollo Chocó (2012): Bases del Plan de Desarrollo 2012 – 2015, Gobernación del Chocó, 30. Abril 2012, Quibdó. <http://www.choco.gov.co/apc-aa-files/33383233323433613733356461666538/plandedesarrollo.pdf> [Zugriff 08.10.2013]

Ponce de León, Eugenia (2005): Estudio jurídico sobre categorías regionales de áreas protegidas. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humbolt, Bogotá: Ramos López.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2012) [2011]: Pueblos indígenas. Diálogo entre culturas. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011, Bogotá. Abril 2012.

[http://pnud.org.co/img\\_upload/61626461626434343535373737353535/2012/cuaderno\\_indigenas.pdf](http://pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/2012/cuaderno_indigenas.pdf) [Zugriff 08.10.2013]

Premauer, Julia (2013): Rights, Conservation, and Governance: Indigenous Peoples-National Parks Collaboration in Makuira, Colombia. Phd thesis. University of Manitoba.

[https://umanitoba.ca/institutes/natural\\_resources/Left-Hand%20Column/theses/Premauer.pdf](https://umanitoba.ca/institutes/natural_resources/Left-Hand%20Column/theses/Premauer.pdf) [Zugriff 01.11.2013]

Reid, Karen; Williams, Kathryn; Paine, Mark (2011) Hybrid Knowledge: Place, Practice, and Knowing in a Volunteer Ecological Restoration Project. In: *Ecology and Society*, Volume 16, No. 3, Art. 19.

<http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss3/> [Zugriff 19.07.2013]

REM (2008): Régimen especial de manejo del área de traslape entre Parque Nacional Natural Utría y las comunidades de la etnia Embera del resguardo Jurubidá-Chori-Alto Baudó-Zona de la costa, Diciembre 2008, Parque Nacional Natural Utría, unpub.

REM (2009): Acuerdo para la adopción e implementación del régimen especial de manejo del área traslapada suscrito entre la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - PNNU y las comunidades de la Loma, Puerto Indio y Jurubida

agrupadas en la Asociación de Cabildos Indígenas del Municipio de Nuquí, Jurubida, Chori – ACIOKENDO – del Departamento del Chocó, 12.02.2009, Parque Nacional Natural Utría. <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/REMPNNUtria.pdf> [Zugriff 01.11.2013]

REM (2010): Avances en el proceso de implementación del REM con las comunidades de Puerto Indio, Jurubidá y la Loma pertenecientes al resguardo Jurubidá – Chori – Alto Baudó, Diciembre 2010, Parque Nacional Natural Utría, unpub.

Ritter, David (2010): The Ideological Foundations of Arguments About Native Title: In: University of Western Australia. *Australian Journal of Political Science*, Volume 45, No. 2, S. 191 – 207.

Rincón, Angela; Horta, Ana; Rodriguez, Maria; Chavarro, Marxia; Arroyo, Carlos (2011): „Parques con la gente“, una política de participación para la conservación en Colombia. In: *Revista Parques*, Agosto, No. 2. UAESPNN. <http://revistaparques.org/uploads/media/art41.pdf> [Zugriff 23.10.2013]

Roldán-Ortega, Roque (2005): Manual para la formación en los derechos indígenas. Territorios, recursos naturales y convenios internacionales, Quito: Producciones digitales Abya-Yala.

Schusler, Tania; Decker, Daniel; Pfeffer, Max (2003): Social Learning for Collaborative Natural Resource Management. In: *Society & Natural Resources: An International Journal*. Volume 16, No. 4, S. 309 – 326.

Siegele, Linda; Roe, Dilys; Giuliani, Alessandra; Winer, Nicholas (2009): Conservation and human rights—Who says what? An review of international law and policy. In: Campese, Jessica; Sunderland, Terry; Greiber, Thomas; Oviedo, Gonzales (Hg.): Rights-based approaches: Exploring issues and opportunities for conservation. CIFOR and IUCN. Bogor, S. 47 – 76. <http://www.aiatsis.gov.au/ntru/docs/about%20NTRU/staff/jess/Sunderland.pdf> [Zugriff 25.11.2013]

Smyth, Benjamin; Morphy, Frances (2007): The Social Effects of Native Title: Recognition, Translation, Coexistence. Center of Aboriginal Economic Policy Research (CAEPR), Research Monograph 27: The Australian National University. [http://epress.anu.edu.au/titles/centre-for-aboriginal-economic-policy-research-caepr/c27\\_citation](http://epress.anu.edu.au/titles/centre-for-aboriginal-economic-policy-research-caepr/c27_citation) [Zugriff 20.09.2013]



Smyth, Dermoth (2001): Joint Management of national parks in Australia. In: Baker, Richard; Davies, Jocelyn; Young, Elspeth (Hg.): Working on Country – Contemporary Indigenous Management of Australia's Lands and Coastal Regions. Oxford: University Press.

[http://cmsdata.iucn.org/downloads/cca\\_dsmlyth.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/cca_dsmlyth.pdf) [Zugriff 24.11.2013]

Smyth, Dermoth; Isherwood, Miya; Schnierer, Stephan (2010): Right to use country. Towards a freestanding statutory right for Traditional Owners to non-commercial access to and of use of natural resources in Victoria. Final report to the native title unit. Victorian Department of Justice.

[http://www.marineparksaudit.nsw.gov.au/imagesDB/news/312.RighttoUseCountry\\_Report.pdf](http://www.marineparksaudit.nsw.gov.au/imagesDB/news/312.RighttoUseCountry_Report.pdf) [Zugriff 05.09.2013]

Strelein, Lisa; Weir, Jessica (2009): Conservation and human rights in the context of native title in Australia: In: Campese, Jessica; Sunderland, Terry; Greiber, Thomas; Oviedo, Gonzales (Hg.): Rights-based approaches: Exploring issues and opportunities for conservation. CIFOR and IUCN. Bogor, S. 124 – 139.

<http://www.aiatsis.gov.au/ntru/docs/about%20NTRU/staff/jess/Sunderland.pdf> [25.07.2013]

Tehan, Maureen (2003): A Hope Disillusioned, An Opportunity Lost? Reflections on Common Law Native Title and Ten Years of the Native Title Act. In: *Melbourne University Law Review*, Volume 27, No. 2, S. 523 – 571.

Tehan, Maureen; Godden, Lee (2012): Legal forms and their implications for long-term relationships and economic, cultural and social empowerment. In: Langton, Marcia; Longbottom, Judy (Hg.): Community Futures, Legal Architecture: Foundations for Indigenous People in the Global Mining Boom. London: Routledge, S. 111 – 132.

UAESPNN (2001): Política de Participación Social en la Conservación, Bogotá.

<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/politicadeparticipacionsocial2.pdf> [Zugriff 16.10.2013]

UAESPNN (2011): Plan de Acción del Sistema Nacional de Areas Protegidas de Colombia. 2010 – 2020.

[http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/PLAN\\_DE\\_ACCION\\_DEL\\_SIN\\_AP\\_v2011.pdf](http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/PLAN_DE_ACCION_DEL_SIN_AP_v2011.pdf) [Zugriff 16.10.2013]

Ulloa, Astrid; Rubio-Torgler, Heidi; Campos-Rozo, Claudio (1996): Trua Wuandra. Estrategias para el manejo de fauna con comunidades embera en el Parque Nacional Natural Utría, Chocó, Fundación Natura, Bogotá.

Ulloa, Astrid; Rubio-Torgler, Heidi; Campos-Rozo, Claudio (2004): Conceptual Basis for the Selection of Wildlife Management Strategies by the Embera People in Utría National Park, Chocó, Colombia. In: Silvius, Kirsten; Bodner, Richard; Fragoso, José (Hg.): People in Nature: Wildlife Conservation in South and Central America, New York: Columbia University Press, S. 11 – 36.

Victorian Equal Opportunity & Human Rights Commission (2012): Indigenous Newsletter. *Rights Yarn Up*, September 2012, Issue 14.

<http://www.humanrightscommission.vic.gov.au/index.php/rights-yarn-up> [Zugriff 19.09.2013]

Weir, Jessica (2009): The Gunditjmara Land Justice Story. AIATSIS, Canberra.

<http://www.aiatsis.gov.au/ntru/docs/publications/monographs/MonographGunditjmara.pdf>

[Zugriff 17.08.2013]

Weir, Jessica (2012): Country, native title and ecology. Aboriginal history monograph, Volume 24: ANU press.

<http://epress.anu.edu.au?p=175041> [Zugriff 10.08.2013]

Wettenhall, Gib (2010): The People of Budj Bim. Engineers of aquaculture, builders of stone house settlements and warriors defending country. Heywood: em publishing.

World Bank (2005): Plan de Vida. Propuesta para la supervivencia Cultural, Territorial y Ambiental de los Pueblos Indígenas. Environmental Department. Biodiversity Series.

<http://siteresources.worldbank.org/GLOBALENVIRONMENTFACILITYGEFOPERATIONS/Resources/Publications-Presentations/PlandeVida-small.pdf> [Zugriff 01.11.2013]

World Database on Protected Areas – WDPA (2011): Growth of protected areas in number and extent.

<http://www.wdpa.org/Statistics.aspx> [Zugriff 15.12.2013]

#### Empfehlungen, Entscheidungen und rechtliche Rahmenbedingungen:

Aboriginal Heritage Act 2006 (Victoria)

[http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol\\_act/aha2006164/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/aha2006164/) [Zugriff 31.08.2013]

Aboriginal Land (Lake Condah and Framlingham Forest) Act 1987 (Cth) ('Lake Condah Act')

<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004A03443> [Zugriff 16.09.2013]

Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act 1976 (Cth) ('ALRANT')

[http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/alrta1976444/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/alrta1976444/) [Zugriff 01.09.2013]

Bodney v Benell (2008)

<http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/FCAFC/2008/63.html?stem=0&synonyms=0&query=bodney>  
[Zugriff 02.09.2013]

Carta Política de Colombia, 1991 ('CP')

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisiur/normas/Norma1.jsp?i=4125> [Zugriff 26.10.2013]

Charter of Human Rights and Responsibility Act 2006 (Victoria)

[http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol\\_act/cohrara2006433/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/cohrara2006433/) [Zugriff 31.08.2013]

Conservation, Forests and Lands Act 1987 (Victoria) ('CFLA')

[http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol\\_act/cfala1987320/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/cfala1987320/) [Zugriff 31.08.2013]

Convention on Biological Diversity (1993) [1992] ('CBD')

<http://www.cbd.int/convention/text/> [Zugriff 23.10.2013]

Convention on Biological Diversity – CBD (2013): Parties of the Convention

<http://www.cbd.int/convention/parties/list/#tab=0> [Zugriff 15.12.2013]

Convention on Biological Diversity – CBD – COP7 Decision VII/28 (2004)

<http://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7765> [Zugriff 29.11.2013]

Convention on Biological Diversity – CBD – COP7 – Programme of Work on Protected Areas – PoWPa (2004) ('PoWPA')

<https://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/> [Zugriff 29.11.2013]

Convention on Biological Diversity – CBD – COP9 Decision IX/18 (2008)

<https://www.cbd.int/convention/results/?id=11661&l0=PA> [Zugriff 29.11.2013]

Convention on Biological Diversity – CBD – COP 10 Decision X/31(2010)

<https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12297> [Zugriff 29.11.2013]

Convention on Biological Diversity – CBD – COP 10 Decision X/2 (2010) [Biodiversity Strategy 2011 – 2020]

<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268> [Zugriff 15.12.2013]

Decreto 2164, 1995

<http://www.portalterritorial.gov.co/gruposetnicos.shtml?apc=cb12;x;x3-&x=83045> [Zugriff 26.10.2013]

Decreto 2372, 2010

<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/Decreto2372de1dejuliodede2010.pdf> [Zugriff 16.10.2013]

Decreto 622, 1977

<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/decreto622de1977.pdf> [Zugriff 20.10.2013]

Gunditj Mirring Traditional Owners Aboriginal Corporation und der Bundesstaat Victoria (2007): Co-operative Management Agreement, unpub. ('GMTOAC und Victoria')

ILO 169, 1989. Das Übereinkommen trat am 5. September 1991 in Kraft.

<http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm> [Zugriff 23.10.2013]

ILO 169, 1989 (2013): Ratifizierungen der Konvention.

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314) [Zugriff 15.12.2013]

IUCN (1996): 1st World Conservation Congress – WCC: Resolutions & Recommendations, Montreal, Canada (13-23 October 1996), Gland.

[https://cmsdata.iucn.org/downloads/20\\_1996\\_all\\_en\\_zip.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/20_1996_all_en_zip.pdf) [28.11.2013]

IUCN (2003): World Park Congress – WPC: Recommendations, Durban, South Africa (8-17 September 2003), Gland.

<http://cmsdata.iucn.org/downloads/recommendationen.pdf> [25.07.2013]

IUCN (2008): 4th World Conservation Congress – WCC: Resolutions & Recommendations, Barcelona, Spain (5-14 October 2008), Gland.

[https://cmsdata.iucn.org/downloads/wcc\\_4th\\_005\\_english.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/wcc_4th_005_english.pdf) [28.11.2013]

IUCN (2012): 5th World Conservation Congress – WCC: Resolutions & Recommendations, Jeju, Republic of Korea (6-15 September 2012), Gland.

[https://cmsdata.iucn.org/downloads/resolutions\\_and\\_recommendations\\_in\\_english.pdf](https://cmsdata.iucn.org/downloads/resolutions_and_recommendations_in_english.pdf) [28.11.2013]

Ley 21, 1991

<http://www.vicepresidencia.gov.co/programas/Documents/Ley21-1991-Declaracion-ONU-derechos-pueblos-indigenas.pdf> [Zugriff 23.10.2013]

Ley 99, 1993

[http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ley/ley\\_0099\\_221293.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ley/ley_0099_221293.pdf) [Zugriff 16.10.2013]

Ley 165, 1994

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley\\_0165\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0165_1994.html) [Zugriff 16.10.2013]

Lovett on behalf of the Gunditjmara People v State of Victoria (2007) ('Gunditjmara v State of Victoria')

<http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/FCA/2007/474.html?stem=0&synonyms=0&query=Gunditjmara> [Zugriff 31.08.2013]

Mabo [No 2] v Queensland (1992) ('Mabo')

<http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/1992/23.html> [Zugriff 31.08.2013]

Native Title Act 1993 (Cth)

[http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/nta1993147/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/nta1993147/) [Zugriff 31.08.2013]

Parks Victoria Act 1998 (Vic)

[http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol\\_act/pva1998170/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/pva1998170/) [Zugriff 01.11.2013]

Parlament of Victoria (2010): Statement of Compatibility: Parliamentary Documents, Bills 2010, Traditional Owner Settlement Bill 2010, statement of compatibility 26.07.2010.

<http://www.legislation.vic.gov.au/> [Zugriff 15.12.2013]

Parlament of Victoria (2011): Scrunity of Acts and Regulations Commitee. Review of the Charter of Human Rights and Responsibility Act 2006.

[http://www.parliament.vic.gov.au/images/stories/committees/sarc/charter\\_review/report\\_response/20110914\\_sarc.charterreviewreport.pdf](http://www.parliament.vic.gov.au/images/stories/committees/sarc/charter_review/report_response/20110914_sarc.charterreviewreport.pdf) [Zugriff 15.12.2013]

Parlament of Victoria (2012): Scrunity of Acts and Regulations Committee. Review of the Charter of Human Rights and Responsibility Act 2006. Victorian Government Response. 14.03.2012.

[http://www.parliament.vic.gov.au/images/stories/committees/sarc/charter\\_review/report\\_response/20120314\\_sarc.govtresp.charterreview.pdf](http://www.parliament.vic.gov.au/images/stories/committees/sarc/charter_review/report_response/20120314_sarc.govtresp.charterreview.pdf) [Zugriff 15.12.2013]

Onus v Alcoa of Australia Ltd (1981)

<http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1981/50.html?stem=0&synonyms=0&query=onus> [Zugriff 16.09.2013]

Western Australia v Ward (2002) ('Ward')

<http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/2002/28.html?stem=0&synonyms=0&query=Western%20Australia%20v%20Ward> [Zugriff 31.08.2013]

Wik v Queensland (1996) ('Wik')

<http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/1996/40.html?stem=0&synonyms=0&query=wik> [Zugriff 31.08.2013]

Sentencia T-236/12 (2012)

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-236-12.htm> [Zugriff 01.01.2014]

Traditional Owner Settlement Act 2010 (Victoria)

[http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol\\_act/tosa2010326/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/tosa2010326/) [Zugriff 31.08.2013]

Yorta Yorta v Victoria (2002) ('Yorta Yorta')

<http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/HCA/2002/58.html?stem=0&synonyms=0&query=Yorta%20Yorta> [Zugriff 31.08.2013]

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) [2007], Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der Indigenen Völker. Verabschiedet im Rahmen der Resolution 61/295 am 13. September 2007, offizielle deutsche Übersetzung. ('UNDRIP')

<http://www.un.org/Depts/german/gv-61/band3/ar61295.pdf> [Zugriff 31.08.2013]

Persönliche Kommunikation:

Amparo, Gloria (2013) am 31.01.2013, *Bogotá*, Kolumbien (Universidad del Rosario)

Bell, Damien (2012a) am 21.09.2012, *Heywood*, Victoria, Australien (GMTOAC)

Bell, Damien (2012b) am 26.09.2012, *Lake Condah Mission Site*, Victoria, Australien (GMTOAC)

Charampia, Lionel (2013) am 09.02.2013, *Jurubidá*, Chocó, Kolumbien (ehemaliger Gouverneur resguardo Jurubidá-Chori-Alto Baudó)

Cuadrado, Jeimy; Erazo, Camilo (2012) am 29.11.2012, *Bogotá*, Kolumbien (PNN)

English, Tony (2012) am 31.10.2012, *Ballarat*, Victoria, Australien (PV)

Escobar, Pía (2013) am 17.01.2013, *Bogotá*, Kolumbien (Fundación Natura)

Govenstone, Andy (2012) am 26.09.2012, *Heywood*, Victoria, Australien (DSE)

Nagles, Emiro (2013) am 08.02.2013, *El Valle*, Chocó, Kolumbien (PNN Utría)

Newton, David (2012) am 31.10.2012, *Ballarat*, Victoria, Australien (PV)

Tumney, Don (2012) am 18.09.2012, *Portland*, Victoria, Australien (PV)

Repräsentant Aciokendo (2013) am 02.02.2013, *Quibdó*, Chocó, Kolumbien („höchste Autorität“, resguardo Jurubidá-Chori-Alto Baudó)

Tamoro, Efrain (Gouverneur); Tapi-Machuca, Isidoro u.a. (2013) am 07.02.2013, *Boroboro*, Chocó, Kolumbien (resguardo Valle y Boroboro)

Walker, Jason (2012) am 20.09.2012, *Heywood*, Victoria, Australien (WMAC)

# Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: weltweiter Anstieg an Schutzgebieten nach UNEP-WCMC (WDPA 2011)..... 1 Verfügbar unter: <a href="http://www.wdpa.org/Statistics.aspx">http://www.wdpa.org/Statistics.aspx</a> [Zugriff 01.05.2013]	
Abbildung 2: Categoriesystem der IUCN nach (Europarc 2010:17ff / Dudley 2008: 14)..... 10	
Abbildung 3: „Governancekontinuum“ bei Schutzgebieten nach (Borrini-Feyerabend u.a.: 2004: 30) ..... 21	
Abbildung 4: Historische Betrachtung des Schutzgebietsmanagements in Australien (Smyth in Bauman u.a. 2012: 30)..... 42	
Abbildung 5: Verwaltung von nationalen Schutzgebieten in Australien vom Autor erstellt nach CAPAD, 2012 [flächenmäßiger Anteil der Governanceform am gesamten Schutzgebietssystem] (CAPAD 2012a) Verfügbar unter:..... 46 <a href="http://www.environment.gov.au/system/files/pages/0f927a4e-336a-490c-a896-ec37874a5c73/files/capad2012national.xlsx">http://www.environment.gov.au/system/files/pages/0f927a4e-336a-490c-a896-ec37874a5c73/files/capad2012national.xlsx</a> [Zugriff 14.12.2013]	
Abbildung 6: Fläche und Verteilung der verschiedenen Co-Managementabkommen im Bundesstaat Victoria, [Entwurfsvorlage, schematische Darstellung] (English; Morely in Bauman u.a. 2012: 14)..... 63	
Abbildung 7: Übersicht über den <i>Mount Eccles Nationalpark</i> (Parks Victoria 2012: 2)..... 72	
Abbildung 8: <i>Lake surprise</i> im <i>Mount Eccles Nationalpark</i> , Foto vom Autor erstellt (2012)... 73	
Abbildung 9: Zusammensetzung des <i>Budj Bim Councils (BBC)</i> , Darstellung durch den Autor [Mitglieder] nach (GMTOAC und Victoria 2007: 5f) ..... 75	
Abbildung 10: Überlappung von Schutzgebieten mit Gebieten lokalen Gruppen, eigene Darstellung auf Basis der Daten von (Cuadrado 2011: 15)..... 89	
Abbildung 11: Lage des Nationalparks im kolumbianischen Chocó It. Managementplan (PNN 2007: 5)..... 101	
Abbildung 12: Überlappung zwischen <i>resguardos</i> und der Schutzgebietsfläche des Nationalparks Utría, durch den Autor erstellte Darstellung, auf Basis der Daten des IGAC [schematische Darstellung] Verfügbar unter: ..... 107 <a href="http://sigotn.igac.gov.co/siganh/">http://sigotn.igac.gov.co/siganh/</a> [Zugriff am 07.10.2013]	
Tabelle 1: Überlappung zwischen <i>resguardos</i> und der Schutzgebietsfläche des Nationalparks Utría, überarbeitete Darstellung nach Pacheco 2003 in (PNN 2007: 16)..... 107	



## Zusammenfassung

Diese Arbeit widmet sich der Umsetzung von partizipativen Ansätzen des Schutzgebietsmanagements im internationalen Vergleich. Im Zentrum der Analyse stehen die Möglichkeiten bzw. Einschränkungen indigener Völker, sich im Rahmen dieser im Naturschutz zunehmend geförderten Kooperationen (Co-Managementmodellen) an der Verwaltung von Naturschutzgebieten beteiligen zu können. Besondere Beachtung wird in der Arbeit auf die rechtlichen Grundvoraussetzungen dieser Verwaltungsabkommen gelegt, um indigene Rechte bei Kooperationen im Naturschutz umzusetzen. Nach einer einleitenden Besprechung von internationalen Entwicklungen zu rechtsbasierten Ansätzen im Naturschutz wird eine Verknüpfung zu internationalen Menschenrechtsinstrumenten hergestellt, um insbesondere die Umsetzbarkeit von lokalen und selbstbestimmten Entwicklungskonzepten bei der Analyse der Fallbeispiele in Betracht ziehen zu können.

Im Fokus stehen mit Kolumbien und Australien zwei Länder, die jeweils verstärkt in den letzten Jahren – nicht zuletzt aufgrund von Entwicklungen im Bereich indigener Rechte – die Verwaltung von Schutzgebieten mittels partizipativer Ansätze ausbauen. Besonders werden in dieser Arbeit die Zusammenhänge zwischen dem australischen *native title* bzw. der kolumbianischen Verfassung und der Einführung von partizipativen Ansätzen im Schutzgebietsmanagement herausgearbeitet. Als Basis für die Beschreibung der Fallbeispiele werden in der Arbeit Zusammenhänge zwischen nationalen und internationalen Entwicklungen im Umweltschutz und im Bereich der Menschenrechte aufgezeigt, welche die Einführung neuer Verwaltungsformen, wie jene des Co-Managements bzw. von weitreichenderen Ansätzen (z.B. ICCA's) angeregt haben. Besonders stehen hierbei die IUCN und die CBD im Zentrum der Arbeit, welche wichtige internationale Vorarbeiten für die Einführung von partizipativen bzw. rechtsbasierten Ansätzen im Schutzgebietsmanagement geliefert haben.

Der Vergleich der Fallbeispiele streicht die unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexte und Entscheidungsebenen heraus, welche Co-Managementmodelle berücksichtigen müssen, um erfolgreich operieren zu können. Grundsätzlich zeigt sich für beide Länder, dass zusätzliche Maßnahmen eingeführt wurden, um die lokale Bevölkerung verstärkt in die Verwaltung von Schutzgebieten zu integrieren. Allerdings ist der Abschluss von vielen potentiellen Co-Managementvereinbarungen weiterhin ausständig und auch die bestehenden Modelle verdeutlichen, dass derzeit eine Beteiligung an wesentlichen Aspekten und Entscheidungsebenen der Verwaltung von Schutzgebieten noch nicht realisiert wurde. Daran anknüpfend, werden bei den untersuchten Fallbeispielen nicht nur die auch international geforderten Vorteile der Kooperationen für die lokale Bevölkerung nur teilweise erzielt, sondern es bietet sich im Rahmen der Vereinbarungen weiterhin wenig Spielraum, um selbstbestimmte lokale Entwicklungs- und Verwaltungsmodelle umzusetzen.

## Abstract

This thesis explores the implementation of participatory approaches in the international context of protected area management. It analyzes opportunities and pitfalls of the so-called „co-management” agreements which have been launched in natural resource management projects to achieve new opportunities for indigenous people to participate in protected area management. Mainly, this work focuses on legal frameworks underlying the cooperation and implementation of indigenous rights in protected area management. As a starting point, recent developments in incorporating human rights-based approaches to natural resource management are highlighted. Additionally, international human rights standards are used in the discussion of case studies and in assessing possibilities to apply local and self-defined development concepts to natural resource management projects.

The thesis elaborates and compares Colombian and Australian case studies of protected area co-management. These two countries have been selected because of their latest legal reforms in regards to indigenous rights recognition, which contributed to the implementation of participatory approaches in protected area management. In particular, the Australian *native title* system and the Colombian Constitution and their reference to this new environmental laws and policies are discussed in detail. For further discussion of the selected case studies, latest national and international developments in protected area management are outlined. These developments support the implementation of new governance models of protected areas, such as the co-management of protected areas and other approaches which go beyond conventional participatory methods and their objectives (e.g. ICCA's). Moreover, the thesis tackles recent international developments driven by major international actors, e.g. the IUCN and the CBD, emphasizing the crucial role of participatory- and rights-based approaches for the integration of indigenous people in protected area management.

The comparison of case studies draws specific attention to various levels of decision making and to different social conditions which co-management agreements should take into consideration in order to deliver results for local people. The thesis shows that while further measures have been taken in both countries to establish general frameworks for implementing participatory methods in protected area management, the implementation of many potential agreements, as well as the participation of indigenous people in key governance and management issues are still missing. As a result, the internationally required benefits for local people brought about by co-management agreements are only partially realized, and only limited possibilities are available for promoting self-defined development and governance concepts.

# Lebenslauf

## Persönliche Daten

Nachname / Vorname **HOFFMANN, Markus**

## Ausbildung

Datum (von bis)	SS 2009 – WS 2013/14
Bezeichnung der Ausbildung	Internationale Entwicklung <a href="http://ie.univie.ac.at/en/home/">http://ie.univie.ac.at/en/home/</a>
Name und Art der Organisation	Universität Wien <a href="http://www.univie.ac.at/">www.univie.ac.at/</a> <i>Semester 07/2012 – 12/2012 an der Universität Melbourne</i> <a href="http://www.unimelb.edu.au/">http://www.unimelb.edu.au/</a>
Stufe in nationaler Qualifikation	Magister (Mag.)
Datum (von bis)	SS 2011 – laufend
Bezeichnung der Ausbildung	Umweltmanagement
Name und Art der Organisation	BOKU Universität für Bodenkultur, Wien <a href="http://www.boku.ac.at/">http://www.boku.ac.at/</a>
Stufe in nationaler Qualifikation	Bachelor (BA)
Datum (von bis)	1996 – 2001
Bezeichnung der Ausbildung	Wirtschaftsingenieur
Name und Art der Organisation	TGM <a href="http://www.tgm.ac.at">http://www.tgm.ac.at</a>
Stufe in nationaler Qualifikation	Ingenieur (Ing.)

## Personelle Fähigkeiten und Kompetenzen

### Sprachenkenntnisse

Deutsch	Muttersprache
Englisch	Fließend schriftlich und mündlich
Spanisch	Fließend schriftlich und mündlich
Französisch	Grundkenntnisse

# Anhänge

## Anhang 1: Grenzen des Süd-West Managementplans (draft), Zonierung, IPA's Gunditjmara

Parks Victoria, Übersicht, South-West Managementplan (draft including maps), Karte 1a:

<http://parkweb.vic.gov.au/explore/parks/mount-eccles-national-park/plans-and-projects/ngootyoong-gunditj-ngootoong-mara> [Zugriff am 05.10.2013]

