Da wir andererseits stets bemüht sind, einer Posteninflation über die Schaffung neuer zusätzlicher Stellen entgegenzuwirken, müssen wir häufig länger als wünschenswert warten, bis irgendwo eine Vakanz entsteht. Als Fußnote sei hinzugefügt, daß auch die DDR bisher nur ein Drittel der ihr zustehenden Positionen, nämlich zehn von 28, hat besetzen können. In UN-Sonderorganisationen, denen wir schon länger angehören, ist unsere Vertretungsquote im übrigen sehr viel besser; in einigen sind wir sehr gut repräsentiert, zum Beispiel bei IWF/Weltbank und UNICEF.
Zu diesem Gesamtkomplex noch eine erläuternde Bemerkung: Im New Yorker UN-Sekretariat sind einschließlich Sachbearbeitern, Sekretärinnen und Boten etwas über 6000 Personen beschäftigt, was etwa dem Personalbestand der Zentrale des Auswärtigen Amtes und der Bundesministerien für Finanzen, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und für Wirtschaft zusammengenommen entspricht.
Lassen Sie mich abschließend erneut feststellen, daß es für die Vereinten Nationen keine denkbare und in der Welt von heute politisch wirksame Alternative gibt. Aus diesem Grunde ist es für die Bundesrepublik Deutschland mehr denn je notwendig, aktiv mitzuwirken, daß noch mehr Zusammenarbeit zwischen den souveränen Staaten der Welt möglich wird. In Abwandlung einer bekannten These hat das Wort volle Gültigkeit: Wenn es die Vereinten Nationen nicht gäbe, müßten sie spätestens heute erfunden werden!

Ost-West-Zusammenarbeit als Programm

Die Genfer Wirtschaftskommission (ECE) vor neuen Aufgaben

GÖTZ FREIHERR VON GROLL

Neue Akzente

Vor mehr als einem Jahr stellte J. M. Hunck in dieser Zeitschrift die Frage, ob es den regionalen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen, zu denen die Wirtschaftskommission für Europa (Economic Commission for Europe, ECE) gehört, beschieden sei, ein Schattendasein zu führen, oder ob sie wichtige Treibsätze bei der Verwirklichung der neuen Weltwirtschaftsordnung werden könnten[1]. Auch war von der Auszehrung der ECE die Rede, weil die Europäischen Gemeinschaften in Brüssel (EG) und der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe in Moskau (RGW) direkte Kontakte aufgenommen hätten. Wenn man den Verlauf der letzten Jahresversammlung betrachtet, die vom 27. März bis zum 27. April 1979 in Genf stattfand, muß man diese Ansicht wohl revidieren. Die ›ausgezehrte‹ ECE trat plötzlich in das Licht der Öffentlichkeit mit Meldungen wie ›Moskau akzeptiert die Europäische Gemeinschaft als Vertragspartner — Erfolgreicher Abschluß der XXXIV. Jahrestagung der ECE‹.
Was war geschehen? Wie häufig vor wichtigen Entscheidungen multilateraler Gremien schienen die Schwierigkeiten anfangs unüberwindlich. Zum ersten Mal in der 32jährigen Geschichte der Kommission war eine Jahrestagung nicht nach zwei Wochen zu Ende gegangen. Eine längere Unterbrechung war notwendig geworden, um eine juristische Frage mit politischem Hintergrund zu klären, ob nämlich die Mitglieder des RGW die Unterschrift der EG unter eine Konvention über grenzüberschreitende Luftverschmutzung akzeptieren, die im November dieses Jahres auf einer Ost-West-Konferenz über Umweltschutz in Genf abgeschlossen werden soll. Daneben machte die Verhandlungsebene die Sache schwierig: es sollte ein ›hochrangiges‹ Treffen werden — man rechnet allgemein mit dem Erscheinen der für Umweltschutz zuständigen Minister. Dies wäre die zweite Minister-Konferenz der ECE überhaupt — bisher traf sich die ECE erst einmal auf diesem Niveau, auf der 20-Jahr-Feier 1967; allein schon dadurch wurde das Umwelttreffen zu einem Ereignis von erheblicher politischer Bedeutung in den Ost-West-Beziehungen, in denen multilaterale Ministertreffen nur selten zustande kommen. Wie kam es zum Beschluß über diese Konferenz, und weshalb wurde die ECE für eine Konvention über Luftverschmutzung als Rahmen gewählt, und nicht etwa die OECD[2], die sich seit zehn Jahren darum bemüht, oder UNEP, das Umweltprogramm der Weltorganisation, die bereits 1972 eine Umweltkonferenz abhielt[3]?

Rückblick

Als die ECE 1947 als Regionalorgan des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) gegründet wurde und das Sekretariat als erste UN-Organisation in das alte Völkerbund-Palais in Genf einzog, sollte sie sich vor allem um den Wiederaufbau des zerstörten Europa kümmern und die Marshallplangelder verwalten, die ja ursprünglich auch den ost- und südosteuropäischen Ländern zugute kommen sollten. Die OEEC, Vorgängerin der OECD, übernahm diese Aufgabe. Kurz darauf kam es auch zur Gründung ihres östlichen Gegenstücks, des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe. Der erste Exekutivsekretär der ECE, der bekannte schwedische Ökonom Gunnar Myrdal, bemühte sich indessen, die ECE als Gesprächsforum zwischen Ost und West zu erhalten. Dies gelang in den ersten zehn Jahren ihrer Existenz trotz des ›kalten Krieges‹. Die ECE stand als multilaterales Forum für die vorsichtige Anbahnung ost-westlicher Geschäftskontakte zur Verfügung und konnte zu dem eindrucksvollen Aufschwung des Ost-West-Handels in den sechziger Jahren wesentlich beitragen[4]. Eine Zeitlang fungierte die ECE als Clearing-Stelle für die Durchführung des Zahlungsverkehrs. Die damals eingeleitete Schiedsgerichtsbarkeit für Ost-West-Geschäfte wird nach wie vor rege benutzt.
Bei der 20-Jahr-Feier 1967 konnten die Minister ein neues Arbeitsprogramm verabschieden, das es der ECE unter ihrem noch heute amtierenden Exekutivsekretär, dem energischen und versierten Jugoslawen Janez Stanovnik, erlaubte, sich als das einzige multilaterale Regierungsorgan für Ost-West-Kooperation, das es je gegeben hat und wohl auch auf absehbare Zeit geben wird, kontinuierlich zu entwickeln.

Sicherheit und Zusammenarbeit

Zur Stärkung der Bedeutung der ECE hat die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) nicht unwesentlich beigetragen. Die Schlußakte, Anfang August 1975 von den Staats- und Regierungschefs der 35 Teilnehmerstaaten[5] in Helsinki unterzeichnet, war in mühsamer Kleinarbeit in den Jahren 1973/1975 in Genf ausgearbeitet worden, und das umfangreiche zweite Kapitel (›Korb II‹) über wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit und Umweltschutz trägt die Handschrift der gleichen nationalen Experten, die auch für die Arbeit in der ECE verantwortlich waren. Schon zur Vorbereitung des Themenkata-

loges der KSZE hatte die ECE indirekt beigetragen: im Rahmen der ›Europäischen Politischen Zusammenarbeit‹ der anfangs sechs, später neun EG-Staaten waren die Erfahrungen der ECE weitgehend berücksichtigt worden — zahlreiche Vorschläge sind mit den Anregungen identisch, die der Exekutivsekretär in seinem analytischen Bericht über den Stand des innereuropäischen Handels[6] 1970 gemacht hat.

Diese Vorschläge, die auch weitgehend Eingang in die KSZE-Schlußakte gefunden haben, wurden dann mit der Unterschrift der Staats- und Regierungschefs an die ECE zur ›Implementierung‹ zurückverwiesen. Die KSZE hat dafür gesorgt, daß Außenhandel, industrielle Kooperation, wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, Umweltschutz, Straßenverkehr und Binnenschiffahrt, also Gebiete, auf denen die ECE schon seit Jahren erfolgreich tätig war, in den Gesamtrahmen der Entspannungspolitik gestellt und dort festgeschrieben wurden. Man mag es bedauern oder begrüßen — im Grunde hat die Schlußakte der KSZE nur eine ›Automatik‹ bestätigt, die auch vorher schon bestand: wenn die politische Großwetterlage schlecht ist, funktioniert auch die multilaterale Zusammenarbeit nicht so recht. Schönwetterperioden oder atmosphärische Störungen wirken sich vor allem auf die ECE-Jahrestagungen aus: Während von der KSZE-Schlußakte auf die Tagungen im Frühjahr 1976 und 1977 stark belebende Impulse ausgingen, brachte das unglücklich verlaufene Belgrader KSZE-Folgetreffen (Oktober 1977 bis März 1978) einen Rückschlag für die ECE; zumindest das Umwelttreffen wurde um ein Jahr verzögert. Andererseits waren Bemühungen der Mitgliedsländer erfolgreich, einen Teil der sehr substantiellen Vorschläge, die in Belgrad im Wirtschaftsbereich gemacht, aber nicht berücksichtigt worden waren, ohne viel Aufhebens in die Tagesarbeit der ECE einzuführen. Hier bewährte sich einmal mehr der ›Moderator-Effekt‹ der ECE — politische Turbulenzen konnten die Routine nicht nachhaltig stören.

Die einzigen in Belgrad gefaßten konkreten Beschlüsse — die Abhaltung eines weiteren KSZE-Folgetreffens in Madrid Ende 1980 sowie einiger Expertentreffen in der Zwischenzeit — berührten auch die Arbeiten der ECE, da sie aufgefordert ist, zu drei dieser Treffen Beiträge zu leisten. Für das Madrider Treffen ergibt sich das aus Ziffer 3 der Tagesordnung, die für das erste derartige Treffen speziell ausgearbeitet worden war; die Beteiligung am ›Mittelmeertreffen‹, von dem noch die Rede sein wird, ergab sich aus der Sache (Schwergewicht wirtschaftlicher Themen). Die Beteiligung der ECE an der Vorbereitung des ›wissenschaftlichen Forums‹ ist in der KSZE-Schlußakte verankert. Bei diesem Forum handelt es sich um eine Initiative der Bundesrepublik Deutschland zur Verbesserung der Kontakte zwischen Wissenschaftlern aus Ost und West, die Außenminister Scheel im Sommer 1973 in Helsinki ergriffen hatte. Das Expertentreffen zur Vorbereitung des Forums fand im Sommer 1978 in der Beethovenhalle in Bonn statt. Die laut Schlußakte geforderte ›Konsultation‹ von ECE (und UNESCO) reduzierten die Teilnehmer auf eine einmalige ›Anhörung‹, und während der sechswöchigen Tagung durften die Vertreter dieser beiden Organisationen nur die Pressetribüne schmücken. Immerhin wurden beide Organisationen eingeladen, Beiträge zu dem eigentlichen ›Forum‹ zu leisten, das am 18. Februar 1980 in Hamburg beginnt. Dort werden dann mehrere hundert Wissenschaftler aus Ost und West eine Woche lang über die neuesten Ergebnisse der Grundlagenforschung in verschiedenen wichtigen Bereichen diskutieren: alternative Energiequellen, Lebensmittelforschung, Herz-, Krebs- und Viruserkrankungen sowie sozio-ökonomische Probleme der menschlichen Umwelt und des Städtebaus. Da sich die ECE in erster Linie mit angewandter Forschung im wirtschaftlich-technischen Bereich befaßt, wird sie sich vor allem auf die Energie und Umweltthematik des Forums konzentrieren.

Die ECE und das Mittelmeer

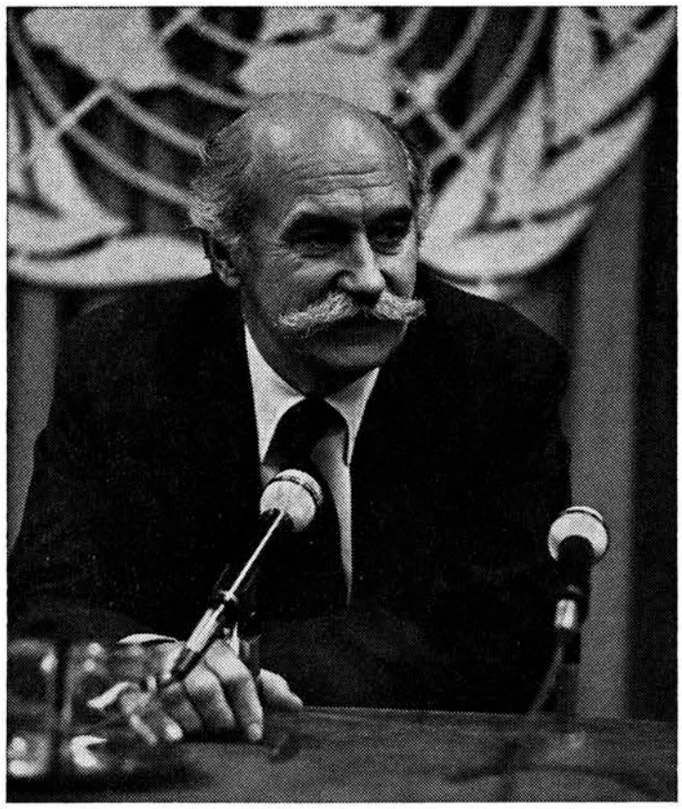
Die KSZE hat die Ost-West-Ausrichtung der ECE also noch verstärkt, ohne aber die Nord-Süd-Thematik ganz zu unterdrücken, von der man glauben sollte, daß sie bei einem UN-Organ wie der ECE ebenfalls eine wesentliche Rolle spielt. Weltweite UN-Themen haben sich aber bisher in der ECE kaum durchsetzen können. Bei einigen, etwa zur regionalen Vorbereitung von Weltkonferenzen über die Rolle der Frau oder über den Technologietransfer an Entwicklungsländer, übernimmt die ECE zwar eine Art Vor-Koordinierung, ihr Einfluß auf die Konferenzen selbst ist aber relativ gering. Dies liegt wohl vor allem daran, daß im UN-Rahmen die Nord-Süd-Problematik, das Verhältnis der Industrieländer zu den Entwicklungsländern, weit stärker beachtet wird als die wirtschaftlichen Probleme der Industrienationen untereinander, zu denen die Dritte Welt auch die osteuropäischen Staaten rechnet. Ein Kapitel der KSZE-Schlußakte, die sogenannte Mittelmeerdeklaration, die bisher in der Literatur wenig behandelt wurde, setzte hier neue Akzente: sie weist darauf hin, daß Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa nicht zu Lasten der Zusammenarbeit mit der übrigen Welt, insbesondere im Mittelmeerraum, gehen sollen, und fordert zur verstärkten wirtschaftlichen und Umwelt-Zusammenarbeit im Mittelmeerraum auf.

Ende März/Anfang April 1979 fand in La Valetta auf Malta ein Expertentreffen statt, zu dem die KSZE-Teilnehmer neben den arabischen Mittelmeeranrainern und Israel auch ECE, UNEP und die UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) geladen hatten. Von den Nicht-KSZE-Staaten nahmen zur allgemeinen Überraschung aber nur Israel und Ägypten teil; Syrien verlas eine Protestnote: da Israel teilnehme, könnten die anderen Araber nicht zu einer politischen Veranstaltung wie diesem KSZE-Expertentreffen kommen (zu anderen KSZE-Treffen, so in Belgrad 1977/78 und in Genf 1973/74, waren sie erschienen).

In Valetta leistete die ECE einen umfangreichen Beitrag. Exekutivsekretär Stanovnik legte drei Dokumente vor: einen Katalog der bisherigen Aktivitäten der ECE, die auch für Nicht-Mitglieder des Mittelmeerraumes von Interesse sein könnten, so im Bereich der Landwirtschaft (Bewässerung, Entsalzung von Meerwasser, Wiederaufforstung), im Energiebereich (Sonnenenergie), und dem Austausch von Statistiken; Sonderprojekte für diese Länder, die in das Arbeitsprogramm der ECE aufgenommen werden könnten, darunter die Schaffung eines industriellen Kooperationszentrums für den Mittelmeerraum; und schließlich eine Studie der Abteilung Wirtschaftsanalyse der ECE über den Strukturwandel in Südeuropa und Möglichkeiten für eine verbesserte Zusammenarbeit im Mittelmeerraum. Er lud generell alle Mittelmeerstaaten ein, sich stärker als bisher am ECE-Programm zu beteiligen[7].

Im Schlußbericht des Valetta-Treffens vom 26. März dieses Jahres wurden die laufenden Projekte von ECE, UNEP und UNESCO (Kulturzentrum in Valetta) bestätigt und eine stärkere Beteiligung der Nicht-KSZE-Teilnehmer aus dem Mittelmeerraum angeregt. Die Regierungen wurden aufgefordert, die Empfehlungen von Valetta »im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Interessen bei ihrer Mitarbeit in internationalen Organisationen sowie innerhalb ihrer bilateralen und multilateralen Beziehungen mit den Teilnehmerstaaten und den nicht-teilnehmenden Mittelmeerstaaten« zu berücksichtigen. In zwei Empfehlungen des Valetta-Berichtes ist die ECE direkt angesprochen:

> Austausch statistischer Angaben zwischen den statistischen Ämtern sowie Einberufung eines Expertentreffens im Rahmen der ECE, das ein Inventar vorhandener Daten anfertigen und weitere Maßnahmen vorschlagen soll, um den Austausch von Daten über volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Berufstätige, landwirtschaftliche und industrielle



Janez Stanovnik — hier bei einer Pressekonferenz im Juni — leitet nun schon länger als ein Jahrzehnt das Sekretariat der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE); im Dezember 1967 war der am 2. Januar 1922 geborene Jugoslawe von Generalsekretär U Thant zum Exekutivsekretär der ECE berufen worden.

Produktion, Handel, Verkehr, Tourismus, Umweltschutz, Bildung und Gesundheitswesen zu verbessern;

> Ausweitung der transeuropäischen und mediterranen Transportwege und Anwendung der TIR-Konvention[8] sowie anderer im Rahmen der ECE erarbeiteter Regelungen und Empfehlungen über internationalen Gütertransport im ganzen Mittelmeerraum.

Hier ist eine der fruchtbarsten Aktivitäten der ECE angesprochen: im Transportbereich hat sie bisher schon mehr als 30 Konventionen zur Vereinheitlichung der Verkehrszeichen, der internationalen Anerkennung von Führerscheinen, der Säuberung von Abgasen bei Kraftfahrzeugen, des Eisenbahngüterverkehrs und der Binnenschiffahrt ausgearbeitet, die in weiten Teilen Europas angewendet werden.

Auch zur Durchführung einer Anzahl von Empfehlungen der Valetta-Experten, die eine enge Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen erforderlich macht, kann die ECE wesentliche Beiträge leisten:

— der UNEP-Übereinkünfte von Barcelona, die der Verschmutzung des Mittelmeers Einhalt gebieten und die Aquakultur entwickeln sollen;

— zur Bestimmung von Kriterien für eine optimale Nutzung touristischer Ressourcen;

— zum Studium der rationellen Verwendung der Energie, insbesondere der Sonnenenergie.

Ferner kann die Landwirtschaftsabteilung der ECE zur »Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion im Mittelmeerraum an den bestehenden Bedarf« beitragen, womit auch eine Beteiligung der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) sichergestellt würde, mit deren Genfer Büro sie verschmolzen ist.

An den von den Valetta-Experten angeregten Studien über die wissenschaftlichen Aspekte des Problems der Wanderarbeiter könnte sich die ECE ebenfalls beteiligen, denn die wirtschaftlichen Aspekte werden schon jetzt im Handelsausschuß der ECE erörtert, und die demographischen Aspekte untersucht eine ECE-Studie, die kürzlich im Auftrag des UN-Fonds für Bevölkerungsfragen (UNFPA) veröffentlicht wurde[9]. Zusammen mit den Wirtschaftskommissionen für Afrika und Westasien, mit ECA und ECWA, könnten all diese Studien auf den gesamten Mittelmeerraum ausgeweitet werden.

Zum Kapitel ›Wissenschaftliche Zusammenarbeit‹ empfehlen die Experten in Valetta, »Konferenzen im Rahmen der bestehenden zuständigen internationalen Organisationen zu fördern, die in der KSZE-Schlußakte erwähnt sind, sowie Studien zu unterstützen, die sich auf die Bedürfnisse des Mittelmeeres beziehen, insbesondere in den Bereichen der Wissenschaft und Technik«.

Die 34. ECE-Jahrestagung nahm die Beschlüsse des Valetta-Treffens zur Kenntnis. Sie forderte den Exekutivsekretär auf, einschlägige ECE-Dokumente direkt an Nicht-Mitgliedstaaten im Mittelmeerraum zu versenden und sie einzuladen, an allen relevanten Sitzungen der ECE-Organe nach Art. 11 der Satzung teilzunehmen[7].

Zusammenarbeit im Energiebereich

Wichtige Beschlüsse faßte die 34. Jahresversammlung auch im Energiebereich, der nach dem Umweltschutz nun zum wichtigsten Aktionsraum der ECE werden dürfte. Während Kohle, Gas und Elektrizität schon lange durch besondere Ausschüsse in der ECE bearbeitet werden, fehlte es bisher an einem Gremium zur Behandlung allgemeiner Energiefragen. Auf der 31. Jahrestagung 1976 hatte die sowjetische Delegation vorgeschlagen, neben einer Umweltkonferenz auch ein hochrangiges Treffen auf dem Gebiet der Energiepolitik abzuhalten. Einmal besteht zweifellos ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Hauptthema des hochrangigen Treffens über Umweltverschmutzung, der grenzübeschreitenden Luftverschmutzung durch Schwefeldioxyd (SO_2), und der Energiepolitik, denn gerade die großen Elektrizitätswerke, die auf Kohle- oder Ölbasis arbeiten, verursachen ja diese schädlichen Emissionen. Zum anderen war die Sowjetunion bisher an der weltweiten Energiediskussion nicht beteiligt, vor allem nicht an der Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ), die die westlichen Industrienationen und die Entwicklungsländer 1976/77 in Paris zusammenführte, jedoch in der Sache ergebnislos verlief.

Dieser Gesamtzusammenhang und das sowjetische Insistieren haben die ECE veranlaßt, neben dem Umwelttreffen jetzt auch der systematischen Behandlung allgemeiner Energiefragen in der ECE zuzustimmen, womit — bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen — die Weichen für ein hochrangiges Energietreffen gestellt wären. Die entsprechende Resolution erkennt an, daß die Energie für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Mitgliedstaaten von größter Bedeutung und eine engere internationale Zusammenarbeit daher dringend erforderlich ist. Zwischen den Teilnehmerstaaten sollen Informationen und Ansichten über allgemeine Energiefragen ausgetauscht werden, und zwar auch über Energiequellen und die nationalen Ziele und Politiken in diesem Bereich. Dabei soll Doppelarbeit mit bestehenden internationalen Organisationen — beispielsweise der Internationalen Atomenergie-Organisation in Wien (IAEA), der Ost und West bereits angehören — vermieden werden. Es folgen ein Hinweis auf den sowjetischen Vorschlag zur Einberufung eines gesamteuropäischen Kongresses sowie eine Bestätigung der Haltung der Teilnehmerstaaten, daß solche Treffen im ECE-Rahmen abzuhalten, gründlich vorzubereiten und erst einzuberufen sind, wenn die anstehenden Entscheidungen einen hohen Rang der Delegierten erforderlich machen — Kriterien, die schon bei der Vorbereitung der Umweltkonferenz aufgestellt wurden.

Der wichtigste Beschluß im Energiebereich ist wohl die Schaffung eines neuen Ausschusses für allgemeine Energiefragen (Senior Advisers to ECE Governments on Energy), wenn dieser auch erst einmal ad hoc eingerichtet werden soll. Die nächste Jahrestagung soll seine Tätigkeit prüfen und ihn endgültig bestätigen, sofern die Prüfung zufriedenstellend verläuft. Diese ›Berater‹ sollen mit den ECE-Ausschüssen für Kohle, Elektroenergie und Gas zusammenarbeiten, die Arbeiten im Energiebereich koordinieren und einen ausführlichen Meinungs- und Informationsaustausch über Energiequellen und nationale Energiepolitiken führen. Schließlich sollen sie alle Fragen im Zusammenhang mit einem eventuellen hochrangigen Treffen erörtern.

Ähnlich liefen vor zwei Jahren die Vorbereitungen für die eingangs schon erwähnte hochrangige ECE-Umweltkonferenz an, die im Herbst dieses Jahres stattfinden wird. Nimmt man dies als Maßstab, könnte das ECE- oder Ost-West-Treffen im Energiebereich Ende 1982 oder Anfang 1983 stattfinden.

Zusammenarbeit beim Umweltschutz

Die wichtigsten Beschlüsse der 34. Jahresversammlung waren zweifellos die Festlegung des Datums für das hochrangige Treffen über Umweltschutz, das vom 13. bis zum 16. November dieses Jahres voraussichtlich in Genf stattfinden wird, sowie die Zustimmung zu dem Entwurf einer Konvention über grenzüberschreitende Luftverschmutzung, die auf diesem Treffen, zusammen mit einer Absichtserklärung über abfallarme und abfallose Technologien und die Wiederverwertung von Rohstoffen, verabschiedet werden soll. Ein weiteres wichtiges Thema, die grenzüberschreitende Wasserverschmutzung, kam nicht gesondert auf die Tagesordnung, obgleich Werra-, Weser-, Elbe- und Donau-Verschmutzung zwar aktuelle Ost-West-Themen, aber wohl noch nicht entscheidungsreif sind; Wasserverschmutzung sowie Maßnahmen zum Schutze von Flora und Fauna können in der Generaldebatte angesprochen werden.

Der Konventionsentwurf über grenzüberschreitende Luftverschmutzung enthält einen Hinweis auf die Prinzipien der UN-Umweltkonferenz von Stockholm 1972 (der der Osten seinerzeit ferngeblieben war[3]). Das wichtigste dieser Prinzipien lautet: Jeder Staat ist dafür verantwortlich, daß Handlungen in seinem Hoheitsbereich oder unter seiner Kontrolle keinen Umweltschaden in anderen Staaten oder Gebieten außerhalb seines Hoheitsbereichs anrichten. Unmittelbare finanzielle Regreßansprüche gegen Regierungen können aber aus diesem Prinzip nicht abgeleitet werden, da die Schadensersatzpflicht sich nach den unterschiedlichen innerstaatlichen Regeln richtet. Der Konventionstext enthält auch eine wichtige Definition: Luftverschmutzung ist »die durch Menschen verursachte Einführung von Substanzen oder Energie in die Luft«, durch die »die Gesundheit gefährdet, die Natur geschädigt und die Umwelt beeinträchtigt« wird. Wie der österreichische Delegierte unwidersprochen bemerkte, schließt diese Formulierung auch radioaktive Strahlungen ein. Im operativen Teil des Konventionsentwurfs erklären die Regierungen ihre Entschlossenheit, die Luftverschmutzung zu »begrenzen und, soweit wie möglich, allmählich zu reduzieren«. Ferner wird das bereits bestehende allgemeine Überwachungs- oder Monitorsystem der ECE bestätigt, und es sind ständige Konsultationen und ein reger Erfahrungsaustausch vorgesehen. Die Regierungen wollen schließlich bei der Forschung und Entwicklung von Technologien zur Verhinderung der Luftverschmutzung zusammenarbeiten. Im ECE-Ausschuß der Umweltberater wird das Exekutivorgan der Konvention eingerichtet. Textänderungen sind nur einstimmig möglich. Hier wird das Konsensprinzip, auf dessen Basis die ECE seit Jahren arbeitet, formell eingesegnet, obgleich ansonsten im Bereich der Vereinten Nationen Mehrheitsbeschlüsse möglich sind. Doch kann die ECE nur bei Wahrung des Einstimmigkeitsprinzips funktionieren, da sich die osteuropäischen Staaten hier, wie übrigens auch bei der KSZE, im Verhältnis von etwa 1:3 in der Minderheit befinden.

Ferner enthält der Konventionsentwurf eine Unterzeichnungs- und Beitrittsklausel, die das eingangs erwähnte Presseecho auslöste: Der Beitritt steht allen ECE-Vollmitgliedern und Staaten mit Konsultativstatus wie San Marino, Liechtenstein und dem Vatikan offen, die als vollberechtigte KSZE-Teilnehmer nach Abschluß der Konferenz diesen Status bei der ECE beantragt und erhalten haben. Ebenso können »regionale wirtschaftliche Integrationsorganisationen« beitreten, die Kompetenzen im Umweltbereich und zum Abschluß internationaler Abkommen haben. Dies ist eine neuartige, sprachlich etwas umständliche Umschreibung der Europäischen Gemeinschaften. Es ist vorgesehen, daß diese Organisationen im Rahmen ihrer Kompetenzen die Rechte ihrer Mitglieder ausüben. Die EG kann neben den einzelnen EG-Staaten der Konvention beitreten und ihre bisherigen und künftigen Kompetenzen im Bereich der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung wahrnehmen. Sollten andere regionale Wirtschaftsorganisationen künftig Vollmachten dieser Art erhalten, steht auch diesen der Beitritt offen.

Es ist das erste Mal, daß die RGW-Staaten die EG als Vertragspartner akzeptiert haben. Dies war wohl auch nur möglich in einem Bereich, in dem sachlich der Ost-West-Gegensatz gering war — die wesentlichen sachlichen Schwierigkeiten bestanden vor allem zwischen Nord und Süd in Westeuropa. Die skandinavischen Staaten, die unter der Verschmutzung durch die mitteleuropäische und die britische Industrie am meisten zu leiden haben, drängten auf viel weiter reichende Verpflichtungen. Andererseits war das politische Interesse der RGW-Staaten, die mit dieser Konferenz den ›Konferenzreigen‹ einleiten wollten, groß genug, um eine politische Konzession zu machen und nun endlich die Realität auch legal anzuerkennen, daß in Westeuropa ein Gebilde zusammenwächst, dem seine Mitgliedstaaten immer mehr Souveränitätsrechte übertragen. Dieser Schritt kann sich auch in anderen Bereichen, etwa bei dem Streit um die Fischereigrenzen in Nord- und Ostsee, als nützlich erweisen und zur ›Entspannung‹ zwischen EG und RGW beitragen. Während in den direkten Kontakten zwischen den beiden Organisationen noch darum gerungen wird, was in einem Abkommen zwischen beiden Gruppen geregelt werden sollte, ist im Rahmen der ECE in einem begrenzten Bereich bereits eine Lösung ausgehandelt worden.

Jedenfalls konnte Exekutivsekretär Stanovnik befriedigt zur Kenntnis nehmen, daß von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, die ECE als Rahmen für Abreden zwischen EG und RGW zu nutzen, die auch in vielen anderen Bereichen möglich sind — sicherlich in all denen, die bisher für ein direktes Abkommen zwischen den beiden Regionalorganisationen vorgesehen waren, wie Umweltschutz, Standardisierung, Austausch von Informationen und Statistiken. Dies alles sind Bereiche, in denen die ECE seit Jahren aktiv ist. Im für beide Gruppen wichtigen Energiebereich wurden die Weichen gerade neu gestellt, und in vielen anderen Bereichen bietet der ECE-Rahmen Kontaktmöglichkeiten, die von den Regierungen und der Öffentlichkeit bisher wenig beachtet wurden. An zahlreichen Treffen der ECE nehmen jetzt schon regelmäßig Vertreter der EG-Kommission und des RGW-Sekretariats teil, und man fragt sich, warum diese Möglichkeiten nicht stärker zu Direktkontakten zwischen den Vertretern der beiden Gruppierungen genutzt werden.

Sparsame Verwendung der Mittel

Zu Beginn der achtziger Jahre sieht sich die Wirtschaftskommission für Europa also vor einer Anzahl neuer Aufgaben, vor allem im Bereich der Umwelt-, Energie- und Mittelmeerpolitik; gleichzeitig unterliegt sie aber rigorosen Sparmaßnahmen, die im ganzen UN-Bereich zur Zeit von den größten Beitragszahlern — darunter der Bundesrepublik Deutschland

— gefordert werden. Die neuen Aufgaben sollen also mit weniger Mitteln durchgeführt werden als bisher zur Verfügung standen. Sicher sind Einsparungen möglich; manche Sachgebiete könnten zusammengefaßt werden. Die Hauptkosten des Sekretariats bei den vielen Sitzungen, die Dolmetscherkosten, könnte man dadurch reduzieren, daß man die Sitzungsdauer verkürzt und mehr informelle Treffen vorsieht, auf denen ohne Dolmetscher verhandelt wird. Durch Verzicht auf die Wiederholung bekannter Positionen, auf archaische Anreden und gegenseitige Lobpreisungen sollte es möglich sein, die Redezeit pro Wortmeldung auf einige Minuten zu beschränken. Dann würde man bei den Hauptausschüssen mit dreitägigen und bei Expertengruppen mit eineinhalbtägigen Tagungen auskommen. Vorbereitungstreffen für Seminare und ›hochrangige Treffen‹, bei denen vor allem prozedurale Fragen besprochen werden, könnten durch monatliche oder Ad-hoc-Treffen der ECE-Referenten an den Ständigen Vertretungen in Genf ersetzt werden. Hierdurch würden vor allem die Regierungen Reise- und Tagegelder für ihre Delegierten sparen — es ist ja inzwischen so, daß diese mehr kosten als die Beiträge, die an die Organisationen gezahlt werden. Auch würden die Referenten, die von Sitzung zu Sitzung immer zahlreicherer internationaler Organisationen hetzen, physisch entlastet.

Wenn man bedenkt, daß die ECE ihr erhebliches Programm von etwa 500 Sitzungstagen im Jahr und etwa 200 Programmen mit einem Stab von 130 Akademikern und ebensoviel technischem Personal und einem Jahresbudget von etwa 12 Millionen US-Dollar abwickelt, dann ist der Aufwand, verglichen mit anderen internationalen Bürokratien, sicher nicht zu groß. Die ECE ist immerhin die einzige multilaterale Institution für Ost-West-Zusammenarbeit, die im Rahmen der Entspannungspolitik als Moderator und Anreger eine wichtige Rolle spielen kann. Doch wie UN-Generalsekretär Waldheim in seiner Ansprache vor der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen Ende März dieses Jahres in Berlin so treffend formulierte, kann die Weltorganisation

»nur so effektiv sein, wie die Mitgliedstaaten es selbst wollen. Sie sind es nämlich, die dieses Instrument der internationalen Zusammenarbeit in ihren Händen halten. Von ihrem politischen Willen, von ihrer Bereitschaft, zusammenzuarbeiten, hängt es ab, ob dieses Instrument wirksam eingesetzt oder vernachlässigt wird«[10].

Bedeutung der ECE für die Bundesrepublik Deutschland

Als Land an der Nahtstelle zwischen Ost und West, als größter westlicher Partner im Ost-West-Handel und wichtiges Mitglied der Europäischen Gemeinschaft ist das Gewicht der Bundesrepublik Deutschland in der ECE im Laufe der Zeit erheblich gewachsen: sie kann die Arbeiten in Genf und die westlichen Abreden für die Arbeiten in der ECE maßgeblich beeinflussen. Ferner verfügt sie in Genf über eine hochqualifizierte, ausreichend besetzte Vertretung, die es sich als eine der wenigen Vertretungen leisten kann, einen eigenen Referenten für ECE-Fragen sowie einen Verkehrsexperten einzusetzen, der hauptamtlich ECE-Fragen bearbeitet. Während vor zwölf Jahren die Bundesrepublik Deutschland nur mit zwei Fachleuten im ECE-Sekretariat vertreten war[11], sind es inzwischen acht, darunter, seit etwa zwei Jahren, ein Direktor und ein Stellvertretender Abteilungsleiter — eine wohl angemessene Besetzung, wenn man die ECE mit anderen UN-Organen vergleicht.

Braucht die Bundesregierung die ECE als Gesprächsforum? Sicher ist es richtig, daß sie in den zahlreichen bilateralen gemischten Kommissionen mindestens einmal jährlich mit ihren Partnern aus Osteuropa sprechen kann; in der ECE ergeben sich aber zusätzliche Chancen — auf hoher Ebene auf der Jahresversammlung im April und hunderte von Malen bei den Fachtreffen. Positiv ist zu vermerken, daß immer mehr Firmenvertreter zu den Delegationen stoßen. Manche Geschäftskontakte konnten mit den Vertretern der staatlichen Stellen aus Osteuropa, die zu diesen Treffen kommen, angebahnt werden. In Wirtschaftskreisen ist der Sitzungsplan der ECE aber weitgehend unbekannt — vielleicht könnten der Ostausschuß der deutschen Wirtschaft oder die Bundesstelle für Außenhandelsinformation ihn noch weiteren Kreisen zugänglich machen.

Zu den Forschungsinstituten in der Bundesrepublik Deutschland bestehen rege Kontakte — die beiden jährlichen Berichte der ECE, ›Survey‹ und ›Bulletin‹, gelten als wichtige Quellen für Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung in Osteuropa sowie die Entwicklung des Ost-West-Handels[12]. In Fachkreisen sind auch die zahlreichen Sonderdrucke der ECE gut bekannt. Um die Kontakte zur Forschung zu verbessern, sind künftig Treffen mit Leitern führender Wirtschaftsforschungsinstitute geplant.

Schließlich sind noch die großen politischen Stiftungen der Bundesrepublik Deutschland zu erwähnen, die bei Besuchen in Genf in immer größerer Zahl sich auch für die Arbeit der ECE interessieren. Auch die deutschen Jura-Studenten der Universitäten Lausanne und Genf gehören zur regelmäßigen Kundschaft bei ›briefings‹ über die ECE. In ihrer eigenartigen Doppelrolle als UN-Organ und als einziges multilaterales Ost-West-Organ für Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaftsforschung, des Handels, der industriellen und wissenschaftlich-technischen Kooperation, des Verkehrs und des Umweltschutzes ist sie kein uninteressantes Studienobjekt; doch sollte man vor allem die praktischen Informations- und Kontaktmöglichkeiten, die die ECE für die Ost-West-Kooperation bietet, voll nutzen und die Kommission bei ihrem Versuch, ihre Arbeit noch stärker als bisher in den Dienst des Entspannungsprozesses zu stellen, voll unterstützen. Die Haltung der Bundesrepublik Deutschland ist hierfür von entscheidender Bedeutung.

Anmerkungen

1 VN 2/1978 S.47ff.

2 Organisation for Economic Co-operation and Development, Sitz Paris, alle westlichen Industriestaaten umfassend.

3 Die osteuropäischen Staaten waren der Konferenz wegen Meinungsverschiedenheiten über die Teilnahme der DDR ferngeblieben. — Siehe auch den Beitrag von W. Skupnik, Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt, VN 4/1972 S.111ff. und die UN-Erklärung über die Umwelt des Menschen, VN 4/1972 S.109f.

4 Siehe die beiden auch heute noch lesenswerten Artikel des damaligen Exekutivsekretärs Vladimir Velebit (Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa durch die ECE, VN 3/1967 S.69ff.) und des zuständigen Referatsleiters im Bundeswirtschaftsministerium Rudolf Schwarz (Zwanzig Jahre UN-Wirtschaftskommission für Europa, VN 3/1967 S.71ff.) sowie die 1979 neu aufgelegte ECE-Broschüre, die alles Wissenswerte über die dreißigjährige Geschichte der Organisation enthält (Three Decades of the United Nations Economic Commission for Europe; UN-Publ. E.79.II.E.5). Die bisherigen Exekutivsekretäre der ECE waren: der Schwede Gunnar Myrdal von 1947 bis 1957, der Finne Sakari Tuomioja von 1957 bis 1960, sowie die Jugoslawen Vladimir Velebit von 1960 bis 1967 und Janez Stanovnik seit 1968.

5 KSZE-Teilnehmer sind alle europäischen Staaten (mit Ausnahme Albaniens) sowie die USA und Kanada. Albanien gehört jedoch der ECE an; von Albanien abgesehen, ist also der Kreis der KSZE-Teilnehmer und der der ECE-Mitglieder der gleiche.

6 Analytical Report on the State of intra-European Trade; UN-Doc. E/ECE/761/Rev.1 von 1970.

7 Nach Art.11 der ECE-Satzung können alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen an Veranstaltungen der ECE als Beobachter teilnehmen und Diskussionsbeiträge leisten. Vor allem Israel macht davon lebhaften Gebrauch, da es als einziges UN-Mitglied keiner regionalen Wirtschaftskommission angehört.

8 TIR: Transport International Routier (internationaler Straßentransport).

9 Labour Supply and Migration in Europe: Demographic Dimensions 1950—1975 and Prospects; UN-Publ. E.78.II.E.20.

10 VN 2/1979 S.42.

11 Im Artikel von R. Schwarz (s.Anm.4) ist auf S.75 von einem Fachmann die Rede, doch ist damals gerade ein zweiter eingestellt worden.

12 Der ›Economic Survey of Europe‹ erscheint jährlich im Mai/Juni; er enthält Jahresberichte zur Wirtschaftsentwicklung und kurzfristige Prognosen für Ost-, West- und Südeuropa. Das ›Economic Bulletin for Europe‹ erscheint im Dezember/Januar und behandelt die Entwicklung des Handels in der ECE-Region.