

Wirtschaft und Entwicklung

Multilateraler Umweltschutz: Übersicht über die wichtigsten Vertragswerke — Weltweiter Umweltschutz als politisches Problem (22)

Seit 1974 legt das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) Jahresberichte (The State of the Environment) vor, in denen jeweils ein Schwerpunkt des internationalen Umweltschutzes behandelt wird. Aufbauend auf einer Analyse des betreffenden Umweltproblems wird ein detailliertes Aktionsprogramm vorgeschlagen. Der kürzlich erschienene Bericht 1984 ist dem Stellenwert der Umwelt im Dialog zwischen entwickelten und Entwicklungsländern (und innerhalb beider Gruppen) gewidmet (EP/GC.12/11). In dem Bericht setzt dieses Spezialorgan der Generalversammlung sein Bemühen fort, die Umweltfrage mit anderen weltpolitischen Themen zu verknüpfen. Es soll insbesondere der Zusammenhang zwischen ökonomischer Rezession, Raubbau an natürlichen Ressourcen und Erschwerung wirtschaftlicher Reformen bei knapper werdenden Ressourcen aufgezeigt und durchbrochen werden.

Da dem UNEP jedoch keine legislativen Kompetenzen zukommen, ist in einem Überblick über das sich entwickelnde internationale Umweltrecht von der Frage auszugehen, ob sich Stationen auf dem Weg zur Internationalisierung des Umweltrechts ausmachen lassen, in denen sich die Informations- und Koordinationsleistung des UNEP niederschlägt. Nach dem jeweiligen Schutzgut geordnet, sind exemplarisch einige der vom UNEP in einer Übersicht (A/38/305 v. 19.8.1983) aufgelisteten 113 einschlägigen multilateralen Übereinkommen und Erklärungen anzuführen, an die folgende Fragen zu richten sind: Wie ist das geschützte Gut bestimmt? Welche Handlungsformen dienen als Ansatz der Regelung und welche Maßnahmen werden ergriffen? Welche Verschmutzungsquellen finden Berücksichtigung?

Dem Schutz vom Aussterben bedrohter Arten kommt in der Geschichte internationaler Umweltschutzregelungen schon früh Bedeutung zu. Das *Internationale Übereinkommen zur Regelung des Walfangs* vom 2. Dezember 1946 sucht die Erhaltung und Regulierung der Walbestände durch Begrenzung und Normierung der Fangarten zu gewährleisten. Eine jährlich tagende Kommission nimmt unter anderem Berichte über die Verletzungen der Konvention entgegen. Sie informiert die Vertragsparteien, die Maßnahmen zur Umsetzung ergreifen sollen. Die Konvention ist von 41 Staaten ratifiziert; mit Japan und Kanada stehen jedoch zwei wichtige Walfangstaaten außerhalb. Die Bundesrepublik Deutschland trat am 2. Juli 1982 bei. (Die Angaben zum Ratifikationsstand beziehen sich — soweit nicht anders vermerkt — jeweils auf den 1. Mai 1984.)

Die Walfangkonvention sieht eine Einschränkung der wirtschaftlichen Nutzung der Wale vor, die nur dann zu einem effektiven Schutz der Wale führt, wenn sich alle am Walfang Beteiligten den Einschränkungen unterwerfen. Einen anderen Weg zu einem möglichst effizienten Schutz schlägt die *Konvention über die Erhaltung der lebenden Meeres-schätze der Antarktis* von 1980 — in Kraft seit dem 7. April 1982 für 12 Staaten ein-

schließlich der Bundesrepublik Deutschland sowie die EG — ein. Eine allgemeine Geltung der Konvention soll durch den Ausweis eines ihr zugrundeliegenden allgemein anerkannten Prinzips begründet werden. Die lebenden Meeresressourcen der Antarktis werden als solche geschützt; sie stehen unter dem Prinzip der Erhaltung des »gemeinsamen Erbes der Menschheit«. Die — freilich in großem Umfang erst kürzlich begonnene — Nutzung ist unter Regelungsvorbehalt gestellt und soll zum Vorteil aller Nationen reichen. Die bereits hier deutlich werdende Spannung zwischen einem bei der (wirtschaftlichen) Nutzung und einem beim Prinzip des gemeinsamen Erbes ansetzenden Konzept durchzieht das ganze internationale Umweltschutzrecht.

Vom Schutz bestimmter Arten und Ressourcen durch Regulierung ihrer Nutzung zu unterscheiden ist der unmittelbare Schutz der grundsätzlich nicht durch Nutzung erschöpfbaren, in ihrer Kapazität zum Auffangen von Schadstoffen jedoch begrenzten Güter Luft, Atmosphäre und Wasser. Der *Vertrag über die Grundsätze zur Regelung des Verhaltens von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraumes einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper (Weltraumvertrag)* vom 27. Januar 1967 — in Kraft getreten am 10. Oktober 1967 und inzwischen von 81 Staaten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert — überträgt den Weltraum einschließlich der Himmelskörper der gesamten Menschheit. Nationale Aneignung ist ausgeschlossen. Erforschung und Nutzung erfolgen zum Vorteil aller Staaten; die irdische Umwelt wie auch die des Weltraums dürfen durch keine Handlung gefährdet werden. Ähnlich wie im Fall der Antarktis konnte hier der »Prinzipienweg« beschritten werden, da die wirtschaftliche und militärische Nutzung erst in den allerersten Anfängen steckte.

Eine Beeinträchtigung der Atmosphäre durch Kernwaffenexplosionen will der bereits am 10. Oktober 1963 in Kraft getretene *Vertrag über das Verbot der Kernwaffenversuche in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser (Teil-Teststopp-Vertrag)* verhindern. Ihm gehören 111 Staaten an, auch die Bundesrepublik Deutschland.

Am 16. März 1983 in Kraft getreten ist die *ECE-Konvention zur weiträumigen grenzüberschreitenden Luftverunreinigung*, die am 13. November 1979 in Genf unterzeichnet wurde und der inzwischen 30 Parteien beigetreten sind, darunter die Bundesrepublik Deutschland und die EG. Die für Mitglieder der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) sowie Staaten mit Konsultativstatus bei der ECE und regionale Wirtschaftsorganisationen offene Konvention (vgl. auch VN 1/1980 S. 24f.) zielt auf eine Reduzierung und Begrenzung der Luftverschmutzung sowie auf vorbeugende Maßnahmen. Die Parteien verpflichten sich zu einer Umweltpolitik, welche die Luft in optimaler Weise vor Verschmutzung schützt. Informationsaustausch zur Eindämmung der Verschmutzung und zur Entwicklung von Kontrolltechnologien sind ebenso vorgesehen wie Konsultationen im Fall signifikanter Risiken. Koordination und Kontrolle, insbesondere aber die Weiterentwicklung der Konvention werden einem Exekutivausschuß übertragen.

Scheint sich der Schutz der Atmosphäre also

von allgemeinen, universale Geltung beanspruchenden Prinzipien aus zu entwickeln, so setzt der Schutz des Wassers zum einen regional und zum anderen bei verschiedenen Verschmutzungsquellen an. Das *Londoner Meeresumweltschutz-Übereinkommen (Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen)* vom 29. Dezember 1972 — in Kraft getreten am 30. August 1975 — sucht der aus Abfallbeseitigung auf See resultierenden Meeresverschmutzung durch eine schwarze und zwei graue Listen (Verbot bzw. spezieller und genereller Erlaubnisvorbehalt) entgegenzuwirken; ausgeschlossen sind dabei jedoch maritime Eigengewässer. Die Konvention zielt auf weltweite Geltung. Ihr sind bislang 54 Staaten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland beigetreten. Geschützt wird die Nutzung der Meere in einem weiten Sinne gegen Beeinträchtigungen durch Abfallbeseitigung auf See.

Dem regionalen Meeresschutz dienen die folgenden Abkommen. Das *Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (Helsinki-Abkommen)* vom 22. März 1974 — in Kraft getreten am 2. Mai 1980 und von 7 Staaten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert — initiiert eine regionale Kooperation zur Kontrolle der Ostseever Verschmutzung. Zum Schutz des Mittelmeeres vor Verschmutzung kam am 16. Februar 1976 auf Initiative des UNEP das *Abkommen von Barcelona* zustande, das am 12. Februar 1978 in Kraft trat und bislang von 7 der 15 Zeichenstaaten ratifiziert ist; auch die EG ist Vertragspartei. Eine beratende Versammlung sowie Berichte an das UNEP sollen laufend Informationsaustausch und Zusammenarbeit zum Schutz des Mittelmeeres gewährleisten. In Entstehung, Struktur und Wirkung ähnlich ist das *Abkommen von Kuwait*, das am 24. April 1978 von 7 Anrainerstaaten des Golfes unterzeichnet wurde und am 1. Juli 1979 in Kraft getreten ist.

Der bei den genannten Abkommen ausgeklammerte Schutz der maritimen Umwelt durch Verschmutzungsquellen an Land wird in der *Europäischen Küstengewässer-Konvention (Übereinkommen zur Verhinderung der Verunreinigung der See von Land aus)* vom 4. Juni 1974 — in Kraft getreten am 6. Mai 1978 — reguliert. Die Konvention zählt 11 Mitglieder einschließlich der Bundesrepublik Deutschland und der EG. In einem Anhang sind Substanzen aufgelistet, deren Zufuhr in die Küstengewässer verboten oder nur eingeschränkt zulässig ist. Eine Fortschreibung der Listen sowie technische und Forschungskooperation sind vorgesehen. Eine unter der Konvention errichtete Überwachungskommission hat freilich über das Vorschlagsrecht zur Änderung des Anhangs hinaus keine Kompetenzen. Schutzgut ist hier das ökologische System der See.

Die *Seerechtskonvention der Vereinten Nationen* vom 10. Dezember 1982 hat trotz ihres universalen Anspruchs (133 Zeichnungen und 3 Ratifikationen; die Bundesrepublik Deutschland hat noch nicht gezeichnet) hinsichtlich eines von der Staatengemeinschaft gemeinsam zu tragenden Schutzes der maritimen Umwelt als solcher keine Fortschritte erzielt, außer vielleicht für die Hafenstaaten. Es blieb beim koordinationsrechtlichen Ansatz einer Kompetenzverteilung zum Erlaß

materieller Umweltschutznormen, der weiterhin den Staaten vorbehalten bleibt.

Die beim Schutz der Atmosphäre und bei der Europäischen Küstengewässer-Konvention sich abzeichnenden Tendenzen, das ökologische System an sich zumindest in Teilbereichen zum Schutzobjekt zu erheben, finden weitgehend nur in Prinzipienklärungen, kaum aber in konsensfähigen praktischen Regelungen Niederschlag. Eine die Umwelt an sich als Schutzobjekt bestimmende Prinzipienklärung enthält die *Afrikanische Konvention zum Schutz der Natur und natürlicher Ressourcen* vom 15. September 1968 — am 9. Oktober 1969 in Kraft getreten (Art. 2; Mitglieder am 1. Januar 1983: 28 afrikanische Staaten). Ihre Durchführung jedoch bleibt nationalen Maßnahmen vorbehalten. In dem von 77 Staaten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten *UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt* vom 16. November 1972 — in Kraft getreten am 17. Dezember 1975 — wird der Begriff ›Umwelt‹ auch auf Kulturgüter ausgedehnt — ähnlich auch in zwei regionalen Konventionen zum Schutz des archäologischen Erbes. In einer Auflistung des natürlichen und kulturellen Welterbes und seiner gefährdeten Teile sucht die UNESCO das Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit auf Natur und Kultur in umfassender Weise anzuwenden und diese unter die Gemeinschaftsverantwortung der Staaten zu stellen. Hieran knüpfen denn auch Tendenzen an, den Umweltschutz in das umfassende Konzept einer ›Neuen internationalen humanitären Ordnung‹ einzubeziehen. Die Gemeinschaftsverantwortung der Staaten für den Schutz der Natur im Interesse künftiger Generationen ist als Leitprinzip internationalen Umweltrechts in der *Weltcharta für die Natur* enthalten, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 28. Oktober 1982 verabschiedet hat (Text: VN 1/1983 S. 29ff.). Trotz ihrer sehr bestimmten Sprache kann sie allenfalls als Verhaltenskodex gelten.

In deutlich anderer Akzentuierung schlägt die *Konvention über das Verbot der Verwendung umweltverändernder Techniken zu militärischen oder sonstigen feindseligen Zwecken* vom 18. Mai 1977 — in Kraft getreten am 5. Oktober 1978 und bislang von 43 Staaten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert — den Weg über die normative Regelung der Nutzungsrechte an der Umwelt ein. Doch ist hier eine Verbindung dieses Weges mit der Berücksichtigung des auf den Umweltschutz angewandten Prinzips des gemeinsamen Erbes gelungen. Dem Umweltschutz dient unmittelbar einmal die Definition umweltbeeinträchtigender Techniken (Art. 2) und zum anderen der Informationsaustausch zur wissenschaftlichen und technischen Kontrolle umweltbeeinflussender Techniken (Art. 3). Als Schutzgut des Umweltrechts erscheint jedoch nicht die Natur, sondern der Friede. Das ökologische System, die Natur, wird hier als das Angesehene, was sie dem wissenschaftlichen und technischen Denken gilt: als vom Menschen bearbeitete und verwaltete Sache, die aus sich heraus keine Verantwortung begründen kann. Der normative, d. h. verpflichtende Ansatzpunkt des Umweltrechts wird dort gesehen, wo ihn das Recht in der Geschichte immer gesucht hat: beim menschlichen Handeln und bei menschlicher Verantwortung, hier im Umgang mit der Natur.

Dieser Ansatz widerspricht nicht den weitreichenden Prinzipienklärungen, die für die Erkenntnis und das Festhalten an der Notwendigkeit eines globalen Umweltschutzes von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind. Doch ist der Ansatz insofern realistischer als beispielsweise noch derjenige der Umweltkonferenz von Stockholm 1972, als er globalen Umweltschutz nicht mehr als ein Problem, das man technisch — etwa durch Datensammlung — bewältigen kann, sondern als ein politisches Problem behandelt. Er erliegt nicht der Gefahr, in der neuen — theoretischen — Sichtweise der Umwelt als interdependentes und durch menschliches Handeln möglicherweise aus dem Gleichgewicht geratendes System auch ein neues Verantwortungs- und Rechtsprinzip zu sehen oder, mit anderen Worten, theoretisches Wissen schon für politische Weisheit zu halten. Wie aber sieht die Bilanz der Aufgabe, das neue Problem ›globaler Umweltschutz‹ in einer den Voraussetzungen und Gesetzen internationaler Politik Genüge leistenden Weise anzugehen, aus?

Zwischen den Prinzipien des internationalen Umweltschutzes und den Ansätzen seiner Verwirklichung klafft deutlich sichtbar eine Lücke. Nach wie vor dominiert die Koordination einzelstaatlicher Maßnahmen, denen ein weiterer Spielraum belassen wird, und dies, obgleich das politische Problem des Umweltschutzes längst als Aufgabe der Staatengemeinschaft erkannt und in mehreren Konventionen auch als solche anerkannt ist. Positiv ist die Bilanz hinsichtlich des Informationsaustauschs, der ersten Voraussetzung einer globalen Umweltschutzpolitik. Ohne Zweifel hat auch die Regulierungsdichte internationaler Umweltschutznormen zugenommen. Schritte zur wirklichen Internationalisierung, also zu einer Staaten, nichtstaatliche und private Akteure bindenden Gesetzgebung zum Schutz der Umwelt als ganzer stehen nach wie vor aus. Der Ausbau internationaler Organisationen zum Umweltschutz, die als Surrogate für die fehlende legislatorische Kompetenz des UNEP wirken könnten, verläuft schleppend und begegnet großer Zurückhaltung. Organe zur Informationsvermittlung und Forschungs-kooperation werden häufig, solche zu effizienter Kontrolle weniger häufig und solche mit legislatorischen Befugnissen bislang nicht geschaffen. Solange letztere jedoch fehlen, wird der Weg des multilateralen Umweltschutzes weiterhin zweispurig sein: auf der einen Seite kleine Schritte zur Eindämmung regionaler Umweltverschmutzung, zur Kontrolle verschiedener Verschmutzungsquellen und zum Vorantreiben der wissenschaftlichen Erkenntnis ökologischer Zusammenhänge; auf der anderen Seite die Formulierung, Präzisierung und Propagierung der übergreifenden Prinzipien und Ziele, die allein das Bewußtsein einer Umweltgefährdung — deren Auswirkung auf kommende Generationen wir wohl nicht mehr überblicken — aufrechterhalten können.

Klaus Dicke □

Sozialfragen und Menschenrechte

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 24 Berichte auf der 29. Tagung des Ausschusses — Partielles Ausländerwahlrecht in Mali und Dänemark (23)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN/6/1983 S. 198f. fort. Text des Übereinkommens: VN 1/1968 S. 28ff.)

Bei der Prüfung der Staatenberichte durch den zur Überwachung der Einhaltung der Konvention eingesetzten Ausschuss ergibt es sich immer häufiger, daß Staaten sich weigern, dem Gremium Daten über die ethnische Zusammensetzung ihrer Bevölkerung zur Verfügung zu stellen. Besonders deutlich wurde dies anlässlich der Prüfung des *algerischen* Reports bei der jüngsten Tagung des Expertengremiums (5.–23. 1984 in New York). Das nordafrikanische Land hatte ausführlich Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Frau vorgestellt, jedoch unter Berufung auf Vorschriften des Islam darauf verzichtet, seinem Bericht statistische Angaben über seine Bevölkerungsstruktur beizufügen. Während der ägyptische Experte Ghoneim dazu meinte, ihm sei kein entsprechender Lehrsatz des Islam bekannt, zeigten einige der Sachverständigen für diese Haltung Verständnis.

Daß Anspruch und Wirklichkeit beim Kampf gegen die Rassendiskriminierung oft auseinanderfallen, demonstrierten die Berichte zweier Staaten aus dem Südlichen Afrika. *Botswana* und *Mauritius* bekannten sich offen zu ihren wirtschaftlichen Beziehungen zu Pretoria; ihren Ländern bleibe keine andere Wahl, als mit dem Apartheid-Regime Handel zu treiben.

In *Rwanda* sind, so der Staatenbericht, alle Bürger in einer einzigen politischen Bewegung zusammengefaßt. Dies geschehe, um jede Diskriminierung von vornherein auszuschließen. Da das Wahlrecht nur solchen Bürgern zustehe, die sich korrekt verhielten, wache die Partei über die Bevölkerung. Die Partei biete jedem ein Forum zur Äußerung seiner Meinung. Beispiele für abweichende Auffassungen konnte der Regierungsvertreter allerdings nicht benennen; derzeit gebe es keine, was sich in der Zukunft jedoch ändern könne.

Eine Besonderheit der Verfassung *Malis* liegt darin, daß sie nicht nur eigenen Staatsangehörigen das Wahlrecht einräumt, sondern auch in Mali lebenden Bürgern der anderen Mitgliedstaaten der Organisation der Afrikanischen Einheit.

Aus dem ozeanisch-pazifischen Raum lagen dem Ausschuss die Berichte von *Papua-Neuguinea*, *Tonga* und *Neuseeland* vor. In letzterem wurde die Bedeutung des Gesetzes über die Rassenbeziehungen von 1971 hervorgehoben. Die unter diesem Gesetz bestehende Beschwerdemöglichkeit sei bisher etwa 200mal genutzt worden. Die Tätigkeit des ›Vermittlers in Sachen Rassenbeziehungen‹ beschränke sich aber nicht auf die Behandlung dieser Beschwerden, sie diene vor allem der Vorbeugung rassistischer bedingter Spannungen. Es gehe darum, den etwa 11 vH Maori in der neuseeländischen Gesellschaft einen gleichberechtigten Platz zu sichern.

Kolumbien hatte dem Ausschuss seinen Ersterbericht vorgelegt. Hauptgegenstand waren die Anstrengungen zum Schutz der 500 000 Indianer. Diese genössen die gleichen Rechte wie die übrigen 27,5 Mill. Kolumbianer, mit der einzigen Ausnahme, daß sie ihr im Gemeinschaftseigentum stehendes Land in den Reservaten nicht veräußern dürften.

Die Problematik der Ureinwohner zieht sich wie ein roter Faden durch praktisch alle Be-