

Mensch, Umwelt und Natur

Zur Prinzipienbildung des Umweltschutzes im Rahmen der Vereinten Nationen

KLAUS DICKE

Bei der jüngst im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft geführten Diskussion über die Einführung schadstoffarmer Kraftfahrzeuge entstand der Eindruck, es handle sich hier einzig deshalb um ein internationales Problem, weil die damit verbundenen Maßnahmen wegen ihrer wettbewerbsrechtlichen Konsequenzen innerhalb der EG abgestimmt werden müssen. Dabei wird übersehen, daß die europäischen Staaten eingebunden sind in ein Umweltvölkerrecht, dessen Gestaltung nicht zuletzt von ihrer nationalen und regionalen Umweltpolitik abhängt. Das grenzüberschreitende Problem des Waldsterbens und die von einem transnationalen Chemieunternehmen verursachte Umweltkatastrophe im indischen Bhopal zeigen in aller Deutlichkeit die Notwendigkeit eines völkerrechtlichen Umweltschutzes. Mit der Herausbildung eines Umweltvölkerrechts sind indessen sehr weitreichende weltpolitische und rechtsgrundsätzliche Fragen verknüpft, in denen eine bedeutende Herausforderung an die europäischen Staaten zu sehen ist. Gegen die Blickverengung der augenblicklichen Umweltdiskussion in Europa soll im folgenden auf einige dieser grundlegenden Fragen des Umweltvölkerrechts aufmerksam gemacht werden.

In einer Debatte des schleswig-holsteinischen Landtags forderte am 28. August 1984 der Abgeordnete Graf Kerssenbrock: »Zur Sicherung der Ökologie der Nordsee... brauchen wir internationale Grundsätze und Grenzwerte, die von allen Beteiligten eingehalten werden... Es ist so, daß solche Grundsätze wenig Beachtung finden, weil konkretere Maßnahmen vermeintlich viel mehr Wirkung haben... (Doch) haben solche Grundsätze eine wichtige rechtliche Bedeutung, indem sie dem Umweltschutz Eingang in das Völkergewohnheitsrecht verschaffen. Damit werden sie bindend für die einzelnen Staaten, die sich dem Völkerrecht unterworfen haben. Was heißt das? — Es muß durch entsprechende zwischenstaatliche Kooperation verhindert werden, daß ein Staat seine Produktionskosten über seine Umweltstandards, über die Luft oder über das Wasser auf Nachbarstaaten verlagert. Luft und Wasser müssen zu einem staatengemeinschaftlich zu bewirtschaftenden Gut werden. Diesen Grundsätzen müssen dann aber auch Grenzwerte und Normen folgen.«

Diese aus völkerrechtlicher Sicht sehr erfreulichen Aussagen eines deutschen Politikers legen die Frage nahe, welche Grundsätze des Umweltvölkerrechts die Vereinten Nationen erarbeitet haben, und welcher politische und völkerrechtliche Stellenwert diesen Grundsätzen in der Praxis zukommt.

1. Die UN-Konferenz über die Umwelt des Menschen

Ausgehen ist von der Stockholmer Umweltkonferenz der Vereinten Nationen von 1972, deren Einberufung mit Resolution 2398(XXIII) der Generalversammlung vom 3. Dezember 1968 beschlossen worden war, und ihren Dokumenten. Die Konferenz wollte ein weltweites Bewußtsein dafür schaffen, daß der Staatengemeinschaft als Ganzer politische Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Umweltbedingungen zukommt, unter denen ein menschenwürdiges Leben auch für künftige Generationen möglich ist¹. Die im Vorfeld der Konferenz artikulierte Forderung einer Internationalisierung des Umweltschutzes stieß bald auf massive Souveränitätsvorbehalte von seiten der Entwicklungsländer. Sie konnten denn auch nur mit Mühe zur Teilnahme an der Konferenz bewegt werden.

Die Konferenz errichtete drei Säulen, auf die sich die Entwicklung eines völkerrechtlichen Umweltschutzes stützen konnte: eine Resolution zu institutionellen und finanziellen Maßnahmen, einen Aktionsplan mit 106 Empfehlungen sowie eine Prinzipienklärung über die Umwelt des Menschen². Welches ist der Inhalt der Entschlüsse, auf die sich die Vertreter von 113 Staaten einigen konnten und die die Generalversammlung im Herbst 1972 billigte?

● Die institutionelle Resolution führte zur Etablierung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme, UNEP) und zur Errichtung eines aus freiwilligen Beiträgen gespeisten Fonds zur Finanzierung der Einzelprogramme. Folgende Grundsätze sind für diese Resolution leitend: Zunächst wird betont, daß die primäre Verantwortlichkeit für den Umweltschutz bei den Staaten und Regionen liege, daß zugleich aber durch die weltweiten Ausmaße des Umweltproblems eine eigene Zuständigkeit der Vereinten Nationen gegeben sei. Ein weiterer Grundsatz betraf die Entwicklungsländer. Es wurde der Notwendigkeit Ausdruck verliehen, ihnen bei der Bewältigung der Umweltprobleme seitens der Industriestaaten Hilfe zukommen zu lassen. Schließlich wurden ein aus 58 Staaten zusammengesetzter Verwaltungsrat und ein kleines Sekretariat eingerichtet. Eine Stimmengewichtung je nach den Beiträgen zum Fonds konnten die Industrieländer nicht durchsetzen, was der Dritten Welt eine Zweidrittelmehrheit im Rat sicherte.

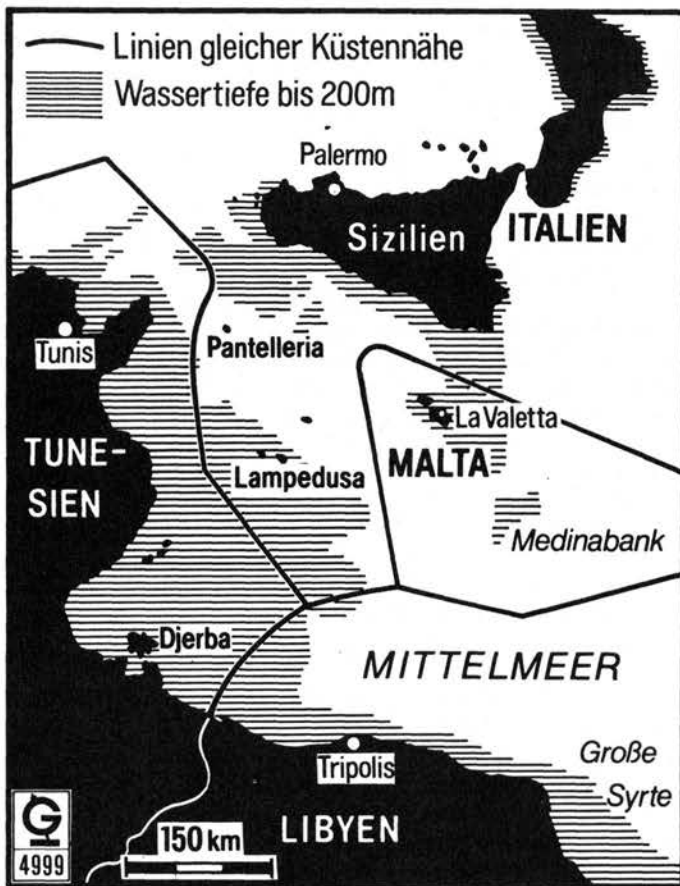
● Der Aktionsplan der Konferenz richtet sich an den UN-Generalsekretär, an zahlreiche internationale und regionale Organisationen sowie die Regierungen, deren originäre Kompetenz für die Durchführung der zu ergreifenden Maßnahmen betont wurde. Um Forschungs- und Koordinationsprogramme anzuregen, werden für folgende Schwerpunkte Maßnahmen vorgeschlagen: Naturschätze, Umweltverschmutzung allgemein, Meeresverschmutzung sowie Umwelt und Entwicklung. Internationale Organisationen und Staaten werden auch hier aufgefordert, den Entwicklungsländern Hilfestellung zu leisten.

● Aus der Prinzipienklärung sind schließlich drei Kernaussagen festzuhalten: Der Mensch steht im Mittelpunkt dieser Deklaration. Nicht nur ist er das eigentliche Schutzobjekt umweltpolitischer Maßnahmen, sondern sein verantwortlicher Umgang mit der Technik wird als Dreh- und Angelpunkt der künftigen Umweltentwicklung herausgestellt. Zum zweiten wird auch hier dem Problem der Entwicklungsländer besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Drittens schließlich wird deutlich die Souveränität der Staaten betont. Die Kompetenz der Vereinten Nationen in Umweltfragen wird auf Koordinationsmaßnahmen beschränkt. Allerdings wird auch die Pflicht der Staaten unterstrichen, dafür Sorge zu tragen, daß Umweltschäden für andere Staaten vermieden werden³.

Die Prinzipien von Stockholm geben einer doppelten Spannung Ausdruck: einmal der Spannung zwischen einer sachlich notwendigen Internationalisierung des Umweltschutzes und den Souveränitätsvorbehalten der Staaten; zweitens der Spannung zwischen dem jeweiligen Stellenwert des Umweltproblems in den Entwicklungs- und Industrieländern. Eine dritte, die Spannung zwischen Mensch und Natur bei der Bestimmung der Grundlagen und Ziele der Umweltpolitik, tritt in jüngster Zeit hinzu. Diesen Spannungen soll im folgenden weiter nachgegangen werden.

2. Umweltschutz durch internationale Einrichtungen

Das UNEP nahm seine Arbeit Anfang 1973 auf. Sitz war zunächst Genf, dann Nairobi — eine Konzession an die Entwicklungsländer, die jedoch fürs erste der Effizienz der Einrichtung nicht unbedingt zuträglich war, da sie sich von Anfang an ja als eine Koordinations- und Katalysatorstelle verstand. Aus der richtigen Erkenntnis heraus, daß Umweltbelange auf einem äußerst weiten Spektrum politischer und rechtlicher Regelungen Berücksichtigung finden müssen und daß ferner kaum eine Gliederung der Vereinten Nationen nicht auch mit Umweltfragen befaßt ist, beschränkte sich das UNEP auf die Sammlung und Verbreitung von Informationen sowie auf die Anregung



Unter Androhung von Gewalt stoppte Libyen 1980 eine von Malta genehmigte Ölbohrung auf der Medinabank. Das Völkerrecht sah eine Aufteilung der Festlandsockelbereiche nach dem Prinzip der Linien gleicher Küstennähe vor. Dies begünstigt Staaten mit vorspringenden Küsten oder Inseln — wie Malta und Italien — gegenüber Staaten mit kurzen Küsten. Der Bundesrepublik Deutschland — ebenfalls geographisch benachteiligt — hat 1969 der Internationale Gerichtshof bestätigt, daß diese Umstände bei der Abgrenzung der Festlandsockelbereiche zu berücksichtigen seien. Libyen erwartet für sich eine entsprechende Regelung.

und Koordinierung verschiedener Maßnahmen zum Umweltschutz. Dies setzt eine Art von Lobbytätigkeit voraus, eine zumindest beobachtende Teilnahme an allen Vorgängen in der Weltorganisation, die Umweltprobleme berühren, mit dem Ziel, bei allen Entscheidungen auf die Beachtung von Umweltbelangen zu drängen. Ob Nairobi für eine solche Tätigkeit der geeignete Standort ist, sei dahingestellt; doch hat sich das UNEP erfreulicherweise zum Kristallisationspunkt des ersten UN-Zentrums in der Dritten Welt entwickelt.

Um seine Aufgaben zu erfüllen, hat das UNEP drei Informationssysteme errichtet, mit deren Hilfe weltweit Umweltveränderungen registriert, Daten gesammelt und Informationen zur Verfügung gestellt werden. Das erste, das Globale Umweltüberwachungssystem (Global Environmental Monitoring System, GEMS) sammelt, analysiert und verbreitet Umweltdaten, die durch nationale und internationale Beobachtungen erhoben werden. Hier arbeitet das UNEP eng mit Organisationen wie etwa Intelsat, Inmarsat oder WHO zusammen. Das Internationale Dokumentationssystem für Informationsquellen über die Umwelt (International Referral System for Sources of Environmental Information, Infoterra), das zweite System, ist ein Service für internationale, nationale und nichtstaatliche Einrichtungen; es weist auf Informationsquellen für wissenschaftliche, technische und entscheidungsorientierte Umweltprogramme hin. Das dritte System, das Internationale Verzeichnis potentiell toxischer Chemikalien (International Register of Potentially Toxic Chemicals, IRPTC), veröffentlicht regelmäßig Analysen giftiger chemischer Substanzen.

Der zweite Schwerpunkt des UNEP liegt in der publizistischen Tätigkeit dieses Spezialorgans der Generalversammlung. In seinen Jahresberichten sowie in Einzelstudien werden einzelne

Schwerpunkte des Umweltschutzes, die der Verwaltungsrat jährlich festlegt — etwa Wasserverschmutzung, Luftverschmutzung, Umwelt und Entwicklung —, zunächst wissenschaftlich analysiert. Nach einer Auswertung und unter Berücksichtigung der politischen Durchsetzbarkeit werden Handlungsstrategien entworfen, die der Generalversammlung, einzelnen internationalen Organisationen oder Staatengruppen als Empfehlungen unterbreitet werden. Beachtliche Erfolge hat das UNEP mit dieser Methode bislang insbesondere im Bereich des küstennahen Gewässerschutzes erzielen können. Sowohl das Abkommen von Barcelona vom 16. Februar 1976 als auch das Abkommen von Kuwait vom 24. April 1978, durch die das Mittelmeer beziehungsweise der Golf vor Verschmutzung durch Abfallbeseitigung und Verschmutzungsquellen von Land aus geschützt und durch die ein Beratungsverfahren der Anrainerstaaten festgelegt wird, sind auf Initiative des UNEP nach dem geschilderten Verfahren zustande gekommen⁴. Im Dezember 1983 haben acht ostafrikanische Staaten einen analogen Konventionentwurf erarbeitet.

Doch dürfen diese Erfolge, zu denen nunmehr auch das am 22. März 1985 zur Zeichnung aufgelegte Wiener Übereinkommen zum Schutze der Ozonschicht zu rechnen ist, nicht darüber hinwegtäuschen, daß das UNEP über keinerlei administrative Kompetenzen und nicht einmal über ein Initiativrecht verfügt. Auch sind die Beiträge, die sich im Fonds sammeln — etwa 29 Mill. US-Dollar im Jahr, mit rückläufiger Tendenz —, kaum geeignet, langfristige und kostenintensive Maßnahmen zu ergreifen. Insbesondere das Trainingsprogramm, also die Durchführung von Ausbildungsseminaren, Informationsveranstaltungen und wissenschaftlichen Beratungsprogrammen vor allem in Entwicklungsländern, leidet darunter.

Es bleibt festzuhalten, daß ein weltweites Umweltorgan sich angesichts der fehlenden Bereitschaft der Staaten, Souveränitätsrechte an eine globale Umweltbehörde abzutreten, auf eine beratende und koordinierende Tätigkeit beschränken muß. So konnte denn auch die Seerechtskonvention der Vereinten Nationen von 1982 — dem Anspruch nach ebenso universal wie das UNEP — ebenfalls keine wirkliche Internationalisierung des Umweltschutzes erreichen. Auch ihre Bestimmungen zum Umweltschutz sind auf koordinierende Maßnahmen beschränkt⁵. Soll also eine wirkliche Internationalisierung des Umweltschutzes angestrebt werden, so müssen über das UNEP hinaus sicher auch andere Wege gegangen werden. Einen solchen Weg weisen funktional und regional begrenzte Organisationen, wie am Beispiel der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) zu verdeutlichen ist.

3. Die Umweltpolitik der ECE

Umweltpolitisches Aufsehen hat die ECE besonders durch das Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13. November 1979 erregt. Diese Konvention gilt als eines der modernsten völkerrechtlichen Instrumente des Umweltschutzes⁶.

Seit Beginn der siebziger Jahre hatte sich die ECE auf verschiedenen Tagungen mit dem Problem der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung befaßt. Hier waren insbesondere die Hauptgeschädigten (die skandinavischen Staaten, Österreich und die Schweiz) am Zustandekommen einer Regelung interessiert. So kam es denn zu einem »hochrangigen Treffen« über die Umwelt, das vom 13. bis 15. November 1979 in Genf stattfand. Neben der bereits erwähnten Konvention wurde eine Empfehlung über abfallfreie Technologie und Recycling verabschiedet.

Das Übereinkommen zum Problem der Luftverunreinigung trat am 16. März 1983 in Kraft. Ihm sind inzwischen mehr als 30 Parteien beigetreten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, die Deutsche Demokratische Republik und die Europäische Gemeinschaft. Es zielt auf eine deutliche Reduzierung der Luftverschmutzung und auf vorbeugende Maßnahmen. Die Parteien verpflichten sich zu einer Umweltpolitik, welche die Luft in optimaler Weise schützt, sowie zum regelmäßigen Informa-

tionsaustausch. Im Fall signifikanter Risiken sind sofortige Konsultationen vorgesehen. Koordination und Kontrolle, insbesondere aber die Weiterentwicklung der Konvention durch Fortschreibung der einzuhaltenden Werte, wurden einem Exekutivorgan übertragen. Modern und fortschrittlich ist an dieser Konvention folgendes: Die Luft wird hier als ein von den Beteiligten gemeinsam zu bewirtschaftendes Gut verstanden. Durch die Einhaltung von Höchstwerten und gegenseitige Information wird nicht nur die Möglichkeit zu planvoller Umweltverbesserung erhöht, sondern allen Staaten wird eine gleichberechtigte Mitwirkung bei der Verteilung der Schadstoffe in der Luft, bei ihrer ›Nutzung‹ also, garantiert. Durch das Mitspracherecht beim Festlegen der Höchstgrenzen für Schwefeldioxidemissionen wird die Tatsache ausgeglichen, daß einige Länder mehr über ihre Grenzen emittieren, als auf dem umgekehrten Weg auf ihr Gebiet immittiert wird⁷.

Angesichts der politischen Situation der Staatengemeinschaft erscheint es durchaus sinnvoll, daß sich eine weltweite Umweltorganisation auf informatorische und koordinierende Aufgaben beschränkt. Hier hat das UNEP sicher einiges geleistet — insbesondere auf dem Gebiet der Bewußtseinsbildung für Umweltprobleme —, doch sind auch erhebliche Defizite erkennbar. An der Spitze des politischen und rechtlichen Fortschritts kann eine solche Organisation wohl nicht stehen. Anders ist dies bei funktional und regional begrenzten Organisationen, wie wir am Beispiel der ECE sahen, wie man aber auch etwa am Beispiel der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) zeigen könnte. Freilich müssen auch diese Organisationen auf die Souveränität der Staaten und auf deren Interessen Rücksicht nehmen. Doch ergeben sich bei kleineren Organisationen eher Interessenkonstellationen, die für effiziente umweltpolitische Maßnahmen genutzt werden können. Die ECE hat, wenn auch regional begrenzt, dennoch einen wichtigen Schritt in Richtung auf eine Internationalisierung des Umweltschutzes getan und Maßstäbe gesetzt, hinter welche zumindest die beteiligten Staaten auch in anderen Organisationen wie etwa der EG nur bei erheblicher Gefährdung ihrer Glaubwürdigkeit zurückfallen können.

4. Entwicklung und Umwelt

Die Entwicklungsländer brachten dem Bemühen der Vereinten Nationen um eine Internationalisierung des Umweltschutzes anfänglich Mißtrauen und Widerstand entgegen. Das Festlegen weltweit verbindlicher Umweltnormen — so ihre Befürchtung — würde dem Entwicklungsprozeß weitere Restriktionen auferlegen und würde zudem zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zu ihren Lasten führen⁸. In der Tat könnte der Verzicht auf bestimmte Kunstdünger und auf DDT — der für manche Industriestaaten unabweisbar ist — zu einem kompletten Ernteausfall einzelner Entwicklungsländer führen, und ein Staat, der kaum das Überleben seiner Bürger sichern kann, muß sicherlich andere politische Prioritäten setzen als ein hochentwickeltes Industrieland⁹. Insofern sind der Widerstand und das Mißtrauen der Dritten Welt verständlich. Doch ist damit der Kern des Problems noch nicht getroffen. Die Umweltfrage stellt die Entwicklungsländer letztlich einmal mehr vor die Frage, ob sie ein an der Geschichte der nördlichen Industriestaaten orientiertes Modell von ›Entwicklung‹ übernehmen können und sollen und unter welchen Umständen dies geschehen kann.

Wie sich bereits aus dem Begriff ›Entwicklung‹ ergibt, gehören Umwelt- und Entwicklungspolitik aufs engste zusammen. Denn Entwicklung bedeutet: Bearbeitung der Natur durch den Menschen mit dem Ziel, sie in eine den Lebens- und Freiheitsbedürfnissen angemessene ›Umwelt‹ zu verwandeln. Die Umwelt ist das Produkt des ›Stoffwechsels des Menschen mit der Natur‹ (Karl Marx). Entwicklung in diesem Sinne beginnt mit der Entdeckung der Naturwissenschaften am Anfang der europäischen Neuzeit. Durch die naturwissenschaftliche, die industrielle und die technologische Revolution auf der nördlichen Halbkugel schuf sich der Mensch einen durch seine Arbeit kultivier-

ten Lebensraum. Diese ›Entwicklung‹ ermöglichte es erstmals in der Geschichte, in diesem Teil der Erde die natürliche Lebensgrundlage für alle Menschen zu sichern, Kindersterblichkeit und Hunger zu beseitigen, Seuchen und Krankheiten einzudämmen, also solche Lebensbedingungen zu schaffen, die ein hohes Maß an Lebenserwartung und Freiheitsentfaltung für alle ermöglichen.

Der Zusammenhang von Entwicklung und Umwelt stellt sich jedoch in den Industriestaaten gänzlich anders dar als in den Entwicklungsländern. In den Industriestaaten geht es darum, die umweltbedrohenden und -zerstörenden Folgen der industriellen und technologischen Entwicklung unter Kontrolle zu halten. In den meisten Entwicklungsländern hingegen gilt es, zuallererst solche Umweltbedingungen zu schaffen, unter denen ein menschenwürdiges Leben für die Gesamtbevölkerung möglich ist. Gilt es auf der nördlichen Halbkugel, Luft und Wasser von chemischen Schadstoffen zu reinigen, um die Wasserversorgung oder die Grundlagen der Ernährung zu erhalten, so sind in den Entwicklungsländern Eingriffe erforderlich, um zum Beispiel sauberes Trinkwasser für die Bevölkerung dieser Länder zur Verfügung zu stellen und Ernteerträge so zu erhöhen, daß der Drohung des Hungers wenigstens teilweise begegnet werden kann.

Überraschend ist vor diesem Hintergrund jedoch zweierlei: zum einen, daß und wie schnell es den Vereinten Nationen gelungen ist, die Entwicklungsländer am UNEP und seiner Tätigkeit zu beteiligen. Dies scheint tiefere Gründe zu haben als den, daß die Entwicklungsländer über ihre Mehrheit beim UNEP auch entwicklungspolitische Entscheidungen glauben durchsetzen zu können; denn überraschend ist zweitens auch, in welchem Mißverhältnis die umweltpolitische Zurückhaltung der Entwicklungsländer zu dem Beitrag steht, welchen sie längst zur angemessenen Erkenntnis und geistigen Bewältigung des globalen Umweltproblems beisteuern.

Sie halten den Industriestaaten entgegen, diese hätten das Gleichgewicht zwischen Mensch und Natur zerstört; ihr blindes Vertrauen in Wissenschaft und Technik habe zu einem Raubbau an den Naturschätzen und zu einer Produktion von Reichtum geführt, die allein für die Verschmutzung und Gefährdung der Umwelt verantwortlich sei. Ja, die Industriestaaten hätten darüber das Bewußtsein verloren, daß dieses Gleichgewicht zu den Lebensbedingungen des Menschen gehört¹⁰. Dieser Protest der Entwicklungsländer hat sich nicht zuletzt in der ›Weltcharta für die Natur‹, die die Generalversammlung 1982 verabschiedet hat, Ausdruck verschafft¹¹.

Umweltpolitik und Entwicklungspolitik auf einen Nenner zu bringen, ist wohl eine der schwierigsten Herausforderungen an die Vereinten Nationen. Das UNEP hat sich dieser Herausforderung gestellt; besonders in ihren Jahresberichten und Publikationen hat diese Einrichtung immer wieder darauf hingewiesen, daß Umwelt und Entwicklung nicht im Widerspruch zueinander stehen¹². Weiterhin wurde der Schwerpunkt der Arbeit auf die Trinkwasserversorgung in Entwicklungsländern, auf eine umweltgerechte ländliche Entwicklung und die Verhinderung des Vordringens der Wüsten gelegt. Zahlreiche dringlich einzulösende Forderungen zum Ausgleich zwischen Nord und Süd in der Umweltfrage aus dem Katalog von Stockholm sind jedoch noch offen: der Einsatz umweltschonender Technologie in den Entwicklungsländern, eine Beseitigung der nach wie vor geübten Ausnutzung niedrigerer Umweltstandards in Entwicklungsländern durch transnationale Industrieunternehmen zwecks Senkung der Produktionskosten, ein Ausgleich für Nachteile der Entwicklungsländer am Weltmarkt, welche ihnen durch erhöhte Umweltstandards entstehen, und anderes mehr.

5. Mensch oder Natur als Grundlage eines zu entwickelnden globalen Öko-Ziel-Systems?

Die unterschiedliche Beurteilung des Umweltproblems in Nord und Süd macht die Formulierung eines umfassenden Öko-Ziel-Systems im Rahmen der Weltorganisation erforderlich. Doch

zugleich verweist sie auf eine weitere Spannung in der Umweltfrage, die erst nach Stockholm in vollem Umfang sichtbar geworden ist. Wurde in Stockholm noch mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß die Würde des Menschen im Zentrum auch der Umweltpolitik stehe, daß, mit anderen Worten, Umwelt kein Wert an sich sei¹³, so scheint doch in den letzten Jahren immer mehr die Natur an sich ins Zentrum der Umweltpolitik gerückt zu sein. So war bei den Debatten um die Weltcharta für die Natur von einem »Vertrag zwischen Mensch und Natur« die Rede¹⁴ — eine Vorstellung, welche eine Personalisierung der Natur voraussetzt; in westlichen Industriestaaten wird gelegentlich der »anthropozentrische« Charakter der Umweltpolitik beklagt¹⁵, und auch im europäischen Mittelalter durchaus geläufige Vorstellungen, die der Natur Rechtsfähigkeit zusprechen, dringen in der umweltpolitischen Literatur wieder an die Oberfläche¹⁶.

Hier droht die Gefahr, daß im Interesse des Umweltschutzes die Grenze zwischen Person und Natur verwischt wird. Die Unterscheidung zwischen Person und Sache jedoch, der Gedanke, daß der Mensch *allein* Zweck an sich sein kann und niemals ausschließlich als Objekt behandelt werden darf, ist der Ursprung der Menschenrechte. Er findet in unserem Kulturkreis eine Begründung in der christlichen Sicht des Menschen als Geschöpf bzw. »Kind« Gottes ebenso wie in der Überzeugung der Aufklärung, daß der Mensch sich durch seine Vernunft, die ihn zu sittlichem Handeln befähigt, vor allen übrigen Geschöpfen auszeichnet.

Die grundlegenden Normen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen, zu denen auch Menschenwürde, Menschenrechte und Gerechtigkeit zählen, fordern nun bei dieser dritten Spannung eine klare Entscheidung der Weltorganisation. Grundlage der Umweltpolitik der UNO und Grundlage des Umweltvölkerrechts müssen die Zentralaussagen ihrer Satzung, nicht aber Ideologien gleich welcher Herkunft sein. Ein Blick in die nationale Auseinandersetzung um das Umweltproblem zeigt, wie ideologieanfällig gerade dieser die Menschheit als Ganze betreffende Bereich ist: Nicht das nackte Überleben, sondern ein Überleben in Freiheit und Würde zu sichern, ist die Aufgabe der Politik; nicht besseres Wissen, sondern ein nach demokratischen Grundsätzen gemeinsam formulierter Wille zu verantwortlichem Handeln ist Grundlage jeder, also auch der Umweltpolitik. So kommt es bei der Auseinandersetzung über die Grundlagen der Umweltpolitik im Rahmen der Vereinten Nationen darauf an, effiziente Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung menschenwürdiger Umweltbedingungen einzuleiten, zugleich jedoch darüber zu wachen, ob diese Maßnahmen mit den Grundlagen der Charta übereinstimmen.

Die Ausrichtung umweltpolitischer Grundsätze an den Grundlagen der UNO-Charta entscheidet letztlich darüber, ob es der Staatengemeinschaft gelingt, die beiden erstgenannten Spannungen zu einem friedlichen Austrag zu bringen. Die Souveränität des Staates kann nur aus solchen Gründen eingeschränkt werden, aus denen heraus sie auch ihre Rechtfertigung erfährt: letztlich aus dem Grund, durch Recht die Würde des Menschen zu sichern. Und auch eine Zusammenarbeit zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern zur Bewältigung der sehr heterogenen Umweltprobleme kann nur in einem gemeinsam formulierten Bewußtsein der Verantwortung für alle Menschen, einschließlich der künftigen Generationen, gefunden werden. An einen »Vertrag mit der Natur« jedoch wird sich kein Staat und kein vernünftiger Mensch auf Dauer gebunden fühlen können.

Anmerkungen

- 1 Dazu Wilfried Skupnik, Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt, VN 4/1972 S.111ff. Siehe auch die aus ökologischer Sicht erfolgte Bilanz von Kurt Egger, Zehn Jahre nach Stockholm. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) in seinem politischen Umfeld, VN 4/1982 S.113ff.
- 2 Text: VN 4/1972 S.109ff.
- 3 Belege für diese Staatenverpflichtung im völkerrechtlichen Nachbarrecht bei Albrecht Ranzelzhofer/Bruno Simma, Das Kernkraftwerk an der Grenze. Eine »ultra-hazardous activity« im Schnittpunkt von internationalem Nachbarrecht und Umweltschutz, in: Festschrift für Friedrich Berber, München 1973, S.389-432.
- 4 Eine Übersicht über die wichtigsten Vertragswerke zum multilateralen Umweltschutz findet sich in VN 3/1984 S.100f.
- 5 Rüdiger Wolfrum, Die Internationalisierung staatsfreier Räume, Berlin usf. 1984, S.622ff.
- 6 Hierzu VN 1/1980 S.24f. und VN 5/1984 S.169f.
- 7 Rüdiger Wolfrum, Die grenzüberschreitende Luftverschmutzung im Schnittpunkt von nationalem Recht und Völkerrecht, in: DVBl. 99 (1984), S.493-501.
- 8 Joao Augusto de Arango Castro, Environment and Development: The Case of the Developing Countries, in: David A. Kay/Eugene B. Skolnikoff (eds.), World Eco-Crisis. International Organisations in Response, Madison 1972, S.237-252 (249); R. P. Anand, Development and Environment: The Case of the Developing Countries, in: Indian Journal of International Law, 1980, S.1-19; Ignaz Seidl-Hohenveldern, The Third World and the Protection of the Environment, in: Estudios de Derecho Internacional. Hommage al Professor Miaja de la Muela, Madrid 1979, S.351-360.
- 9 Vgl. auch die vom Deutschen Naturschutzring herausgegebene Dokumentation »Umweltgerechte Entwicklungspolitik« (Beiträge zum Natur- und Umweltschutz Nr.9), Bonn 1983.
- 10 Anand (Anm.8), S.1.
- 11 Siehe Wilfried Skupnik, Ermahnung ohne Adressaten. Die Weltcharta für die Natur, VN 1/1983 S.12ff. Text der Weltcharta: VN 1/1983 S.29ff.
- 12 Vgl. besonders UN-Doc. EP/GC.12/11 (The State of the Environment, 1984).
- 13 So ist der erste Grundsatz der Stockholmer Erklärung (Anm.2) wie ein Menschenrecht formuliert.
- 14 Skupnik (Anm.11), S.14.
- 15 Nachweise bei Wolfrum (Anm.7), S.497.
- 16 Dazu ausführlich Christopher D. Stone, Should Trees have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects, in: Southern California Law Review 45 (1972), S.450-501.



Stephan Eilers, Bonner Rechtsreferendar und Mitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, nahm im letzten Herbst im New Yorker Glaspalast einen recht ungewöhnlichen Platz ein: als Attaché unterstützte er die Botschafterin der Seschellen, Giovinnella Gonther, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben während der 39. Generalversammlung der Vereinten Nationen.