

Monika Jagels-Sprenger

»Common Heritage of Mankind«.

Vom internationalen Nutzungs- und Verteilungsregime zur Herausbildung einer Bewirtschaftungsordnung zum Schutz der natürlichen Ressourcen

1. Einleitung

Die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen ist inzwischen zu einem allseits anerkannten Problem geworden. Internationale Umweltpolitik, die sich zu einem internationalen Umweltrecht verdichtet, ist gefordert, um dieser globalen Herausforderung begegnen zu können. Hierbei kommt völkerrechtlichen Ansätzen, die sich mehr und mehr vom traditionellen System der souveränen Staaten abkehren, eine große Bedeutung zu.

Das Umweltvölkerrecht hat sich zunächst als zwischenstaatliches Recht entwickelt. Die Erfahrungen, daß Umweltschäden an der Grenze nicht haltmachen, Schadstoffe vielmehr über die Luft, die Gewässer und die Produkte weitertransportiert werden, führte zu Verpflichtungen zur gegenseitigen Rücksichtnahme, die durch eine Fülle von Konventionen ausdifferenziert wurden und sich auch im Völkergewohnheitsrecht niederschlugen.¹ Nach und nach hat sich oberhalb oder neben den zwischenstaatlichen Programmen und Foren eine internationale Ebene etabliert, auf der Umweltprogramme vereinbart werden, Organe eine spezifische Distanz zu den Vertragsstaaten entwickeln und das staatsrechtliche Dach vom Völkerrecht her permeabel wird.

In der Literatur findet seit einigen Jahren ein Diskurs statt, der unter anderem als Suche nach einer Formel gelesen werden kann, die diese Entwicklung verstehbar macht und sie zugleich legitimierend unterstützen will. Überraschenderweise wird dabei weniger an Vorstellungen werdender (Welt-)Staatlichkeit angeknüpft. Immerhin läge dies nahe, da Staatenbildung als Überwindung konfligierender Einzelinteressen (hier: der souveränen Staaten) zur Durchsetzung eines transzendierenden Allgemeininteresses erklärt werden kann.² Umweltschutz ist anscheinend ein noch zu partikulärer Gegenstand, um schon an Staatlichkeit denken zu lassen. Stattdessen verbreiten sich Vorstellungen von einem »gemeinsamen Erbe der Menschheit«, die die natürlichen Ressourcen darstellen sollen. Dieses Prinzip soll den Zugriff der Staaten auf die Ressourcen begrenzen und die Ressourcen einem Bewirtschaftungsregime unterstellen.³

1 Das Verbot erheblicher Schädigung der Nachbargebiete fand seine Konkretisierung im Trail-Smelter Fall, RIAA Bd. 3 (1949), S. 1903; zu den allgemeinen Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen vgl. u. a. D. Rauschnig, Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigung, Festschrift für H. J. Schlochauer, 1982, S. 557 ff.; U. Beyerlin, Grenzüberschreitender Umweltschutz und allgemeines Völkerrecht, in: Staat und Völkerrechtsordnung, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht, Festschrift für Karl Doehring, Berlin, Heidelberg 1989, S. 37 ff.

2 Vgl. ansatzweise in diese Richtung Jutta Brunnee, Common interests, echoes (from an empty shell?), ZaöRV 1989, 791 ff.

3 Vgl. ausführlich R. Wolfrum, Die Internationalisierung staatsfreier Räume, Berlin 1984, bes. S. 123 ff., S. 122 ff., S. 385 ff. und S. 687 ff. Daneben Edward Fenech-Adam, The Common Heritage of Mankind.

Ein solches Regime, das den Gedanken »common heritage of mankind« allerdings mit dem Ziel der gerechten Teilhabe aller Staaten an der Nutzung von Ressourcen (Rohstoffe) und Gebieten, die nicht der Souveränität einzelner Staaten unterliegen, aufgegriffen hat, findet man bereits in konkretisierter Form im XI. Teil der Seerechtskonvention von 1982. Dort soll im Interesse der Menschheit die einzelstaatliche Freiheit bei der Verfügung über Ressourcen beschränkt werden. Das Motiv für die Beschränkung liegt darin, ein knappes Gut gerecht zu verteilen. Zur Verwirklichung dieses Zieles werden unterschiedliche Verteilungsmechanismen installiert, die eine gerechte Aufteilung dieses Erbes sicherstellen sollen. Übertragen auf das internationale Umweltrecht soll der Ansatz des »gemeinsamen Erbes« zum einen die Diskrepanz zwischen Staatsgrenzen und ökologischer Einheit überwinden helfen, indem bestimmte Ressourcen als gemeinsames Erbe der Menschheit angesehen werden, selbst wenn sie örtlich in einem Staatsgebiet liegen,⁴ zum anderen soll dieser als Grundlage für eine umweltgerechte internationale Bewirtschaftungsordnung dienen, deren Ausformung sowohl programmatische als auch organisatorische Elemente enthält, deren materielle Ausgestaltung die Staatengemeinschaft auch zu einer gerechten Lastenverteilung bei der Verminderung von allgemein ressourcenschädigendem Verhalten von Klima, Atmosphäre, Wasser, Boden und Arten verpflichtet.⁵

Im folgenden soll der Common-Heritage-Gedanke als Leitidee für eine solche internationale Bewirtschaftungsordnung zum Schutz der natürlichen Ressourcen herausgearbeitet werden. Der Gedanke wird am Beispiel des Common-Heritage-Musters beschrieben, das im XI. Teil der Seerechtskonvention von 1982 entwickelt wurde.⁶ In einem zweiten Schritt wird zu zeigen sein, wie das Common-Heritage-Prinzip, das zunächst dazu gedient hat, Verteilungskonflikte hinsichtlich »freier« Ressourcen zu lösen, seine nutzungs- und verteilungsbezogene Ausformung um eine dem Ressourcenschutz dienende Ausformung erweitern kann.

Am Beispiel des internationalen Vertragswerkes zum Schutz der Ozonschicht⁷ soll gezeigt werden, wie das Common-Heritage-Prinzip von den primär zur Ausbeutung stehenden Ressourcen auf primär zu schützende Ressourcen weiterzuwandern scheint. Das Wiener Übereinkommen und das Montrealer Protokoll sollen auf die programmatische und organisatorische Ausformung eines am Ressourcenschutz ausgerichteten Common-Heritage-Prinzips untersucht werden, um aufzuzeigen, daß sich ein, wenn auch noch unzulängliches, internationales Bewirtschaftungsregime zum Schutz der natürlichen Ressourcen entwickelt.

A Linking Concept between Christian Democracy and Global Ecology, Festschrift für Kai-Uwe v. Hassel, Baden-Baden 1988, S. 177; Edith Brown Weiss, Protection of the global Heritage, *American Journal of International Law*, 1981, S. 32 ff.; W. Riphagen, The international concern for the environment as expressed in the concept of the »Common Heritage of Mankind« and »Shared Natural Resources«, Beiträge zur Umweltgestaltung 1980, S. 343 ff.; W. Kewenig, Common Heritage of Mankind – politischer Slogan oder völkerrechtlicher Schlüsselbegriff?, Festschrift für H. J. Schlochauer, Berlin 1982, S. 385 ff.; M. Schröder, Instrumente des internationalen Umweltrechts, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, Düsseldorf 1987, S. 273 ff.

⁴ Vgl. dazu den Zweiten Bericht der Enquete-Kommission »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre« zum Thema: Schutz der tropischen Wälder, BT-Drucks. 11/7220, in dem die Kommission die Wälder dieser Erde als gemeinsames Erbe bezeichnet.

⁵ Nach den Vorgaben einer Umweltpartnerschaft zwischen Nord und Süd, die eine mögliche Lösung aus der globalen Umweltkrise sein könnte; vgl. zu dem Begriff »Umweltpartnerschaft zwischen Nord und Süd«, K. Töpfer in seiner Rede vor der 44. UN-Generalversammlung, Die Verknüpfung von Umwelt und Entwicklung, in: Vereinte Nationen 1990, S. 27 f.

⁶ Text in W. Burhenne, Internationales Umweltrecht, Multinationale Verträge, 982 + 92 und die deutsche Fassung, R. Platzöder, H. Grunenberg, Internationales Seerecht, Textausgabe, München 1990.

⁷ Das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht, BGBl. 1988 II S. 902 und dessen Montrealer Protokoll, BGBl. 1988 II S. 1014.

Beim Versuch, Wurzeln und Substanz des Grundsatzes vom gemeinsamen Erbe herauszuarbeiten, spielt das internationale Seerecht eine entscheidende Rolle. Auf die historische Entwicklung des Seerechts bis hin zur Implementation des Grundsatzes im XI. Teil der Seerechtskonvention von 1982 kann verwiesen werden.⁸ Zum Hintergrund des Common-Heritage-Prinzips ist hier nur folgendes festzuhalten: Die internationale seerechtliche Ordnung baute zunächst auf dem Freiheitsprinzip auf. Die Voraussetzung der Herrschaftslosigkeit implizierte, daß jeder Staat im Rahmen seiner Möglichkeiten die Meeresschätze nutzen konnte. Ein Teilhaberecht, daß eine tatsächliche Teilnahme aller Staaten an der Nutzung der Meereschätze sicherte, leitete sich aus dem Prinzip »Freiheit der Meere« aber nicht ab. Mitte dieses Jahrhunderts setzte eine Phase im Seerecht ein, die auch unter dem Begriff »Kolonialisierung der Meere« zusammengefaßt werden kann. Die neuen Erkenntnisse über Rohstoffvorkommen im und auf dem Meeresgrund, insbesondere Erdöl, Erdgas und die Manganvorkommen sowie die Erlangung der Fähigkeit, derartige Rohstoffe auch fördern zu können, führte in einigen Industriestaaten, z. B. in den USA, dazu, einen Teil des Meeresbodens (Festlandssockel) und der darin und darauf befindlichen Ressourcen ausschließlich zu ihrer Nutzung zu erklären.⁹ Die erste Seerechtskonferenz von 1958 konnte mit den dort geschlossenen vier Übereinkommen¹⁰ keine gerechte Regulierung der Meeresnutzung herbeiführen. Verständlicherweise betrachteten hauptsächlich die wirtschaftlich schwachen Länder die Entwicklung einer »Festlandssockeldoktrin«, die sich auch auf den Tiefseeboden zu erstrecken schien,¹¹ mit Mißtrauen. Somit forderten diese Länder im Seerecht, aber auch in anderen Bereichen der Weltwirtschaftsordnung, eine neue Ordnung, die nicht die Dominanz der Industriestaaten festschrieb.¹² Diese Forderungen mündeten 1967 in die 3. Seerechtskonferenz, deren Ergebnis schließlich die Seerechtskonvention von 1982 war. Der wichtigste Anstoß zur Diskussion über die Problematik der marinen Rohstoffreserven und der Weiterentwicklung des Seerechts zum Nutzen aller Staaten kam von dem UN-Botschafter Arvid Pardo aus Malta. Dieser forderte, die Rohstoffe außerhalb nationaler Jurisdiktion der willkürlichen Ausbeutung zu entziehen und zum gemeinsamen Erbe der Menschheit zu erklären.¹³

8 Vgl. A. Borrmann, H. Weber, *Meeresforschung und Meeresfreiheit*, Hamburg 1983; E. Mann-Borgese, *Das neue Seerecht*, in: *Spektrum der Wissenschaft*, Mai 1983, S. 28 ff. Einen Überblick über die historischen Entwicklungsstufen, die das Seerecht genommen hat, gibt D. Lumm, *Seerecht im Nord-Süd Konflikt*, Felsberg 1988; desweiteren R. Wolfrum, *Die Internationalisierung staatsfreier Räume: Die Entwicklung einer internationalen Verwaltung für Antarktis, Weltraum, Hohe See und Meeresboden*, Berlin, Heidelberg, New York 1984; J. L. Gaster, *Der Meeresbodenbergbau unter der Hohen See. Neuland des Seevölkerrechts und der nationalen Gesetzgebung*, Bonn, Köln, München 1987.

9 Die sogenannte Truman Proklamation vom 28.9.1945 war ein Ausdruck dieser Entwicklung, vgl. Lumm (Fn. 8), S. 12 ff.

10 Geneva Convention on the Law of the Sea, vom 29. April 1958:

1. Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone;

2. Convention on the High Seas;

3. Convention on the Conservation of the Living Resources of the High Seas;

4. Convention on the Continental Shelf; siehe alle 4 Übereinkommen bei Platzöder, Grunenberg (Fn. 6), S. 16 ff.

11 In Art. 1 des Übereinkommens über den Festlandssockel erhielten die Küstenstaaten souveräne Rechte über den Festlandssockel für die Ausbeutung der vorkommenden Rohstoffe. Als seewärtige Grenze wurde die 2000 m Isobathe festgelegt; oder alternativ die Wassertiefe, die noch eine Ausbeutung der Rohstoffe erlaubte.

12 Vgl. B. Larschan, B. Brennan, *The Common Heritage of Mankind Principle in International Law*, in: *Columbia Journal of Transnational Law*, 1982, S. 305 ff., Graf Vitzthum, *Neue Weltwirtschaftsordnung und neue Weltmeeresordnung*, Europa Archiv 1978, S. 455 ff.

13 Vgl. zur Geschichte der Seerechtskonferenz UNCLOS III, J. L. Gaster (Fn. 8), S. 140 ff., R. Wolfrum, *Internationalisierung* (Fn. 8), S. 328 ff.

Dem Konzept Pardos liegt der Gedanke zugrunde, daß es Ressourcen gibt, die wegen ihrer allgemeinen lebenserhaltenden Bedeutung der ganzen Menschheit, nicht jedoch einzelstaatlicher oder gar privater Verfügungsgewalt zuzuordnen sind. Sie ständen somit einer eigennützigen Gewinnung und Aneignung einzelner Staaten nicht offen. Nur die Gesamtheit dürfe über sie verfügen. Für die gesamte Menschheit müsse ein gemeinsames Management handeln, das diese Ressourcen zwar bestmöglichst zum Wohle der Menschheit nutzt, aber auch mit Blick auf die Zukunft schonend behandelt.¹⁴ Im Grunde richtet sich das Konzept Pardos vornehmlich gegen jede Art von Raubbau an Ressourcen und zielt auf die Selbstbeschränkung der Staaten mit Rücksicht auf die Bedürfnisse anderer.

3. Programmatische und organisatorische Ausformung des Common-Heritage-Prinzips

3.1. Nutzungs- und Verteilungskriterien im Seerecht

Ausgangspunkt für eine Bewirtschaftungsordnung nach dem Common-Heritage-Muster ist das Bestreben der Staatengemeinschaft, eine effektive Gleichstellung der Staaten hinsichtlich der Nutzung der betreffenden staatsfreien Räume zu schaffen. Diese materielle Gleichheit soll auf verschiedene Weise erreicht werden. Die Inpflichtnahme begünstigter Staaten zugunsten derjenigen, die aus technischen oder finanziellen Gründen nicht in der Lage sind, sich an der Nutzung zu beteiligen, sonstige Privilegierung der letztgenannten Staatengruppe, Mediatisierung der Nutzung durch Übertragung von Rechtsetzung und Exekution an eine internationale Organisation sind einige grundlegende Mechanismen, die dazu angewendet werden sollen.¹⁵ Diese allgemein umschriebenen Mechanismen konkretisieren sich in der Seerechtskonvention:

1. in Vorgaben, unter denen die Nutzung der Gebiete und deren Ressourcen stattzufinden hat und die für alle Nutzer gleichermaßen gelten sollen. Dazu gehören:
 - das Verbot der Okkupierbarkeit,¹⁶
 - die Nutzung des Gebietes und seiner Ressourcen zu ausschließlich friedlichen Zwecken¹⁷ und
 - die Vermeidung von Umweltschäden bei der Nutzung von Ressourcen;¹⁸
2. in programmatisch am Gleichstellungsgebot orientierten Verteilungsmechanismen, die die Teilhabe aller Staaten an der Nutzung der Ressourcen und den Erträgen daraus gewährleisten sollen, wie
 - die Beschränkung der Nutzung von Ressourcen, z. B. durch die Festsetzung von Quoten,¹⁹
 - den Austausch bzw. die Weitergabe von wissenschaftlichen Erkenntnissen²⁰

¹⁴ A. Pardo, E. Mann-Borgese, *The New International Economic Order and the Law of the Sea*, International Ocean Institute Occasional Papers, 1976, zitiert bei: E. F. Fenech-Adam, *The Common Heritage of Mankind. A Linking Concept between Christian Democracy and Global Ecology*, Festschrift für Kai Uwe v. Hassel, Baden-Baden 1988, S. 177 ff.

¹⁵ Vgl. Wolfrum, *Internationalisierung* (Fn. 8), S. 393;

¹⁶ Vgl. Art. 137 SRK.

¹⁷ Vgl. Art. 141 SRK.

¹⁸ Vgl. Art. 145 SRK.

¹⁹ Vgl. Art. 151 Abs. 2–9 SRK.

²⁰ Vgl. Art. 2 Abs. 1 Anlage III SRK.

- und von Technologien zu angemessenen und fairen kommerziellen Bedingungen an wirtschaftlich schwächere Länder,²¹
- die Kompensation der entgangenen Wertschöpfung für die Länder, die durch die Ausbeutung und Vermarktung der Ressourcen einen wirtschaftlichen Nachteil erleiden²² und nicht zuletzt
 - der Privilegierung der wirtschaftlich schwächeren Staaten bei der Verteilung der Gewinne bzw. Wertschöpfung, die aus der Nutzung von Ressourcen gezogen werden;²³
3. in organisatorischen Vorgaben, die in den Verzicht auf Souveränitätsrechte der Staaten, durch die Übertragung von Aufgaben und Kompetenzen an ein internationales Organ (Meeresbodenbehörde) münden, das
- mit der Konkretisierung oder Ausfüllung des primären Vertragsrechts durch die Setzung von verbindlichem sekundären Vertragsrecht betraut ist, z. B. der Setzung von konkretisierenden Nutzungsvorgaben,²⁴
 - mit der Änderung von primärem Vertragsrecht betraut ist, z. B. indem auf Revisionskonferenzen mit einer Mehrheit von zwei Dritteln und der Zustimmung von zwei Dritteln der Staaten für alle Vertragsparteien verbindliches Recht geschaffen wird,²⁵
 - mit der Exekution des vorgegebenen Primär- und Sekundärrechts betraut ist. Dazu gehören sowohl Kontroll- als auch Einzelentscheidungsbefugnisse, wie die Überwachung des Vertragsrechts (eventuell unter Einbeziehung eines internat. Inspektionskorps),²⁶ die Erteilung von Ressourcennutzungsgenehmigungen, der Einzug der Abgaben und die Verteilung der aus der Ausbeutung gezogenen Gewinne an die Vertragsstaaten, die Prüfung und Entscheidung über Kompensationsleistungen,²⁷ die Verhängung von Sanktionen gegen die Bergbautreibenden,²⁸ die gegen Vertragsvorschriften verstoßen, und nicht zuletzt die Koordinierungs-, Registrierungs- und Informationsfunktionen.

3.2. Schutzkriterien im internationalen Umweltrecht

Anlaß für ein internationales Schutzregime ist die weltweite Bedrohung der Menschheit, die von der Zerstörung lebenswichtiger Ressourcen (Klima, Atmosphäre, Wasser, Boden und Arten) durch anthropogene Einflüsse ausgeht. Eine besondere Verantwortung für eine drastische Umweltentlastung kommt dabei den Industrieländern zu.²⁹ Diese Verantwortung könnte sich in einer gemeinsamen Bewirtschaftungsordnung niederschlagen, die, wenn der Gedanke der »Umweltpartnerschaft zwischen Nord und Süd«³⁰ wirklich ernst genommen und in Taten umgesetzt würde, eine mögliche Lösung aus der globalen Umweltkrise wäre. Dabei könnte das Konzept des »gemeinsamen Erbes der Menschheit« auch eine Grundlage bilden, indem es der Freiheit der Vernutzung lebenswichtiger Ressourcen Einhalt gebietet, die Last aus den daraus folgenden Beschränkungen gerecht verteilen hilft und die Exekution dieser daraus entstehenden Ordnung in wesentlichen Bereichen

21 Vgl. Art. 5 Anlage III SRK.

22 Vgl. Art. 173 Abs. 2c; Art. 150h, Art. 151 Abs. 10, Art. 160l.

23 Vgl. Art. 173 Abs. 22 iVm Art. 140.

24 Vgl. Art. 145 u. Art. 146 oder Art. 4 Anlage III, Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 3.

25 Vgl. Art. 155 SRK.

26 Vgl. Art. 153 Abs. 4 u. 5 SRK, Art. 153 Abs. 5 S. 2 und Art. 158 Abs. 3 SRK.

27 Vgl. Art. 143, Art. 173, Art. 160 Abs. 2f)) und Art. 13 Anlage III SRK.

28 Vgl. Art. 3 Anlage III, Art. 153 Abs. 3, Art. 18 Anlage III SRK.

29 Nach dem Muster des Verursacherprinzips.

30 Vgl. K. Topfer, Die Verknüpfung von Umwelt und Entwicklung, in: Vereinte Nationen 1990, S. 27 f.

international vollzieht. Einige der oben genannten Elemente, die die Grundlage des Common-Heritage-Prinzips im XI. Teil der Seerechtskonvention bilden, können auch als Kriterien eines internationalen Bewirtschaftungsregimes³¹ zum Schutz von Ressourcen herangezogen werden. Die Beschränkung der Nutzung von Ressourcen oder allgemein von ressourcenschädigendem Verhalten, der Austausch bzw. die Weitergabe von wissenschaftlichen Erkenntnissen, die Weitergabe von Technologien, Kompensationszahlungen und der Verzicht auf Souveränitätsrechte der Staaten durch die Übertragung von Aufgaben und Kompetenzen an ein internationales Organ könnten Bestandteil dieses Schutzregimes sein.

3.2.1. Die Beschränkung der Nutzung von Ressourcen

Die Beschränkung der Nutzung von Ressourcen in der völkervertraglichen Bewirtschaftungsordnung des Meeresbodens hat den Sinn, die Weltmarkt-Rohstoffpreise vor dem Verfall zu schützen (Quotenregelung zur Preisregulierung). Hier könnte der Beschränkung die Zielsetzung zukommen, der Freiheit der Vernutzung lebenswichtiger Ressourcen Einhalt zu gebieten. Damit wäre die Basis einer jeden Bewirtschaftungsordnung, die dem Schutz von Ressourcen dienen soll, das gemeinsame und verbindliche Haushalten mit diesen Ressourcen.³² Dieser Ansatz zieht eine »sinnvolle« Reduktion des gemeinsamen Verbrauchs von Ressourcen sowie allgemein schädigenden Verhaltens (z. B. Reduktion von schädlichen Emissionen) nach sich. Eine »sinnvolle« Reduktion sollte schrittweise erfolgen, mit dem Ziel der gänzlichen Vermeidung von ressourcenschädigendem Verhalten,³³ wobei beim zeitlichen Faktor der einzelnen Reduktionsstufen die voranschreitende Zerstörung zu berücksichtigen wäre.

Um die Last aus den Beschränkungen, die alle Staaten tragen müssen, gerecht zu verteilen, müßten Mechanismen in dieses Schutzregime installiert werden, die alle Staaten in die Lage versetzen, diese Reduzierungen auch durchführen zu können. Die programmatischen Ansätze des Common-Heritage-Prinzips, wie

- Austausch von wissenschaftlichen Erkenntnissen,
- Technologietransfer und
- Kompensationszahlungen könnten dazu einen Weg bereiten.

3.2.2. Erleichterungen bei der Weitergabe von wissenschaftlichen Erkenntnissen

Die Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Austausch von wissenschaftlichen Daten in der völkervertraglichen Bewirtschaftungsordnung zur Nutzung von Ressourcen im Seerecht dient in erster Linie dazu, dem behördeneigenen Unternehmen und den wirtschaftlich schwächeren Ländern dieselben Chancen bei der Ausbeutung einzuräumen. Hier kann dieses Kriterium dazu dienen, verschiedene Informationen, beispielsweise über den Zustand der Ressourcen, die Ursachen der Schädigung und deren Auswirkungen auf die Umwelt und die Vermeidbarkeit schädlicher anthropo-

³¹ In der Form von völkerrechtlichen Verträgen.

³² Im Zusammenhang mit dem »Haushaltungsansatz« steht auch die Diskussion »Rechte künftiger Generationen«; vgl. dazu P. Saladin, Chr. A. Zenger, *Rechte künftiger Generationen*. Basel 1988; A. D'Amato, F. Brown Weiss, L. Gündling, *What Obligation does our Generation owe to the next? An approach to global environmental Responsibility*, in: *American Journal of International Law*, 1990, S. 190 ff.

³³ Ein derartiger Ansatz, der allgemein bei der Vermeidung von schädlichem Verhalten ansetzt, ist dem allgemeinen Völkerrecht fremd. Dieses setzt erst dann ein, wenn die Integrität des Nachbarstaates »erheblich« beeinträchtigt wird. D. h., daß ein Staat alleinige Verfügungsgewalt über seine Ressourcen und die Nutzung dieser hat, solange er seinen Nachbarn nicht in erheblicher Weise schädigt.

generer Einflüsse international zu verbreiten. Das Bedürfnis nach Informationen ist für alle Entscheidungsträger über Umweltangelegenheiten groß. Der Vorteil eines internationalen Informationsaustausches von relevanten Daten³⁴ wäre, daß diese Informationen für alle Staaten gleichermaßen nutzbar wären. Dem Ansatz des »freien« Informationsaustausches stehen aber eine Reihe nationaler Interessen und Hemmnisse gegenüber. Auf der einen Seite steht das Bedürfnis von Informationsaustausch und auf der anderen Seite das Interesse von Firmen oder anderen nichtuniversitären Einrichtungen auf gewisse Geheimhaltung.³⁵ Damit aber auf globaler Ebene die umweltrelevanten Daten allen Staaten, insbesondere auch den wirtschaftlich schwächeren Staaten zur Verfügung stehen, wäre in der Bewirtschaftungsordnung zum Schutz von Ressourcen ein gemeinsamer Handlungsrahmen zu schaffen, der nationale Hemmnisse abbauen müßte. Ein Weg, um Erleichterungen beim Informationsaustausch zu schaffen, wäre die vertragliche Verpflichtung der Vertragsparteien zur Weitergabe von bestimmten Informationen an eine einvernehmlich festgelegte zentrale Stelle, die dann ihrerseits zur Weitergabe dieser Informationen an Vertragsparteien befugt wäre.

3.2.3. Die Weitergabe von Technologie

Der Transfer von Technologie ist in der Meeresbodennutzungsordnung als eine Voraussetzung für die Überwindung der faktisch bestehenden Ungleichheiten zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern eingeführt worden. Hier könnte Technologietransfer ein Beitrag sein, um alle Staaten, insbesondere die wirtschaftlich schwächeren Länder, in die Lage zu versetzen, ressourcenschonende Maßnahmen durchzuführen. Ein weltweiter ökologischer Umbau erfordert auch den Transfer umweltverträglicher Technologien in wirtschaftlich schwächere Länder.³⁶ Ziel eines solchen Transfers müßte sein, die wirtschaftlich schwächeren Länder in die Lage zu versetzen, ihre Versorgung auf umweltverträgliche Weise selbst zu planen und durchzuführen. Dies erfordert sowohl eine Intensivierung der Ausbildung von Fachleuten als auch die Einführung von Techniken für eine umweltverträgliche Produktion von Konsum- und Investitionsgütern bzw. zur Reduzierung von Schadstoffemissionen bei bestehenden Produktionsprozessen. Es sollten jedoch nicht die in den Industrieländern eingesetzten »Dinosauriertechnologien«³⁷ transferiert werden (z. B. Kernkraft zur Reduzierung von CO₂-Emissionen).

34 Zu denen sowohl Informationen über Umweltzustand und -trends (insbesondere Methoden der Bestimmung des Zustandes der Umwelt, Statistiken über umweltrelevante Parameter und soziologische Faktoren gehören) als auch Informationen über die Ursachen der Schädigung der Ressourcen und deren Auswirkungen auf die Umwelt und Informationen über die Erhaltung von Ressourcen, wozu auch Informationen über verfügbare Technologie (umweltfreundliche Produktionsverfahren oder alternative Technologien), die zur Schadensminimierung beiträgt, gehören. Ferner Informationen über laufende oder sich ändernde Rechtsvorschriften, Standards und ihre Einhaltung auf nationaler Ebene und Informationen über laufende Umweltforschungs- und Ausbildungsprogramme.

35 Der Zugang zu Informationen bzw. des Informationstransfer im Chemikalienbereich gibt diese Diskussion gut wieder, vgl. dazu S. Gusman, K. v. Moltke, F. Irwin und C. Whitehead, *Public Policy for Chemicals - National and International Issues* - Beiträge zur Umweltgestaltung Bd. A 77, Berlin 1982, S. 119 ff.; siehe dazu auch M. Schröder, *Der Geheimhaltungsschutz im Recht der Umweltchemikalien*, Berichte des Umweltbundesamtes 10/80, Berlin 1980; ders., *Der Geheimhaltungsschutz im Recht der Umweltchemikalien II - Eine völkerrechtliche rechtsvergleichende Untersuchung*, Berichte des Umweltbundesamtes 7/82, Berlin 1982.

36 Diese Forderung ist auch von der Enquete-Kommission im Zusammenhang mit Lösungsstrategien zum Schutz des Tropenwaldes erhoben worden, vgl. *Zweiter Bericht der Enquete-Kommission, Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre, zum Thema Schutz der tropischen Wälder*, BT-Drucks. 11/7220 vom 24. 5. 1990.

37 Vgl. U. E. Simonis und E. U. von Weizsäcker, *Globale Umweltprobleme*, Europa Archiv 1990, S. 1 (11).

Die Bedingungen, unter denen Technologietransfer stattzufinden hätte, müssten für die wirtschaftlich schwächeren Länder günstig ausgestaltet werden. Die Staaten sollten zwar weiterhin verfügungsberechtigt bleiben, aber die Bedingungen eines Transfers müssten »angemessen« und »fair« sein. Einige Grundvoraussetzungen könnten in dem internationalen Schutzregime für alle Staaten verbindlich unter der Prämisse der Begünstigung der wirtschaftlich schwächeren Länder und im Interesse des globalen Umweltschutzes vereinbart werden. Ein gewisser Verzicht auf exklusive Rechte, die dem Schutz der technologischen Hard- und Software dienen, sollte dabei hingenommen werden.

3.2.4. *Kompensationszahlungen*

Die völkervertragliche Bewirtschaftungsordnung zur Nutzung des Meeresbodens sieht Kompensationszahlungen für die rohstoffexportierenden Entwicklungsländer vor, die nachteilige Auswirkungen auf ihre Ausfuhrmenge erleiden. Hier könnte ein solcher Ansatz ebenso sinnvoll sein.

Ein Kompensationssystem könnte den wirtschaftlich schwächeren Ländern einen Ausgleich für entgangene Wertschöpfung gewähren, die diese durch einen möglichen »Produktionsausfall« durch Umstellung auf umweltverträgliche Produktion von Konsum- und Investitionsgütern bzw. durch Reduzierung von Schadstoffen erleiden. Denn für die wirtschaftlich schwächeren Länder ist dieser Ausfall auch ein Devisenproblem. Wenn also im internationalen Ressourcenschutzregime kein Ausgleichssystem vorgesehen ist, bleibt diesen Ländern folgende Möglichkeit, auf den »Ausfall« zu reagieren: Entweder wird die Einleitung von ökologischen Maßnahmen gar nicht erst betrieben – was dem Ziel dieser Verträge zum Schutz von Ressourcen widersprechen würde – oder der »Ausfall« wird durch die Aufnahme von Krediten gedeckt werden – was zu einer weiteren Auslandsverschuldung dieser Länder führen würde. Letztere könnte zur Folge haben, daß der Ressourcenverbrauch (z. B. durch Abbau mineralischer Rohstoffe oder durch die Erzeugung von cash crops) noch verstärkt wird,³⁸ um die Gläubigeransprüche befriedigen zu können. Diese Folge würde jeden völkerrechtlichen Vertrag, der dem Schutz von Ressourcen dienen soll, ad absurdum führen. Damit also die ökologische Umrüstung auf globaler Ebene stattfinden kann, müssen kompensatorische Leistungen an die wirtschaftlich schwächeren Länder in das Schutzregime aufgenommen werden. Das Kompensationssystem könnte in der Form eines »Trustfonds«³⁹ ausgestaltet werden, der durch Leistungen der Industrieländer gespeist wird und den wirtschaftlich schwächeren Ländern, die einen volkswirtschaftlichen Verlust aus der ökologischen Umrüstung haben, einen Anspruch auf Kompensation einräumt.

3.2.5. *Verzicht auf Souveränitätsrechte der Staaten durch Übertragung von Aufgaben und Befugnissen an ein internationales Organ*

Wesentliches Element der Bewirtschaftungsordnung zur Nutzung von Ressourcen ist die Errichtung der internationalen Meeresbodenbehörde, die zum einen das Recht hat, die Nutzung der Ressourcen mit unmittelbarer Bindungswirkung für alle Nutzer zu regeln und Änderungen des primären Vertragsrecht im Wege eines vereinfachten Rechtsetzungsverfahrens herbeizuführen, und zum anderen mit Exekutivgewalt ausgestattet ist.

³⁸ Vgl. dazu B. M. Malunat, *Welthandel und Umweltzerstörung*, *Natur und Recht* 1987, S. 102 ff.

³⁹ Vgl. *Zweiter Enquete Bericht* (Fn. 36), S. 488.

Zweck der Errichtung eines solchen internationalen Organs ist, den Einzelstaaten den Raum für eine eigenständige Gestaltungsfreiheit bei der Nutzung der Ressourcen einzuschränken bzw. ganz zu nehmen.

Kernstück eines Konzepts »gemeinsames Erbe der Menschheit« in einem Schutzregime könnte ebenfalls die Errichtung eines internationalen Organs sein, das den Ressourcenschutz im Namen der Staatengemeinschaft betreibt. Zur Umsetzung der hier vorgegebenen Aufgaben bedarf es einer mit fest umrissenen Kompetenzen ausgestatteten Einrichtung, damit nicht zu große einzelstaatliche Gestaltungsfreiheiten den gemeinsam vorgegebenen Rahmen gefährden.⁴⁰ Dies fordert, daß die Staaten spezifische und bestimmte Befugnisse zur Umsetzung der aus den Kriterien folgenden Regelungen an ein internationales Organ übertragen. Alle Vertragsstaaten müssen durch Mitglieder vertreten sein. Die Befugnisse dieses Organs, die durch Generalmächtigung oder durch enumerative Einzelmächtigungen im primären Vertragsrecht erteilt wird, könnten ebenfalls die Rechtsetzung und die Exekution der Regelungen umfassen.

Die Rechtsetzungsbefugnisse dieses internationalen Organs könnten sich auf die Setzung von sekundärem Vertragsrecht, insbesondere zur Ausfüllung und Normkonkretisierung des primären Vertragsrechts, und auf die Änderung des primären Vertragsrechts, insbesondere zur fortlaufenden Anpassung der Regeln an sich ständig ändernde Umweltverhältnisse und Entwicklungen von Technik und Wissenschaft, erstrecken. Es wäre hier an ein Rechtsetzungsverfahren zu denken, das vom traditionellen Verfahren zur Setzung von Völkervertragsrecht abweicht.⁴¹ Die Ermächtigung zur Setzung des Sekundärrechts könnte durch spezielle und rechtlich bestimmte Vorgaben im primären Vertragsrecht erteilt werden.⁴² Anzustreben wäre, daß dieses Sekundärrecht ohne weitere Zustimmung und Ratifikation der einzelnen Vertragsstaaten verbindlich wird, so daß hier das Organ eine Quasilegislativfunktion übernimmt.

Bei der Setzung des primären Vertragsrechts (Änderung des Vertrages) wäre ein Verfahren angebracht, das die Bindung geänderter Normen durch übereinstimmende Willenserklärung aller beteiligten Staaten innerhalb einer bestimmten Frist eintreten läßt, sofern nicht von den Vertragsstaaten ausdrücklich widersprochen wird.⁴³

Hinter der Einführung eines vereinfachten Rechtsetzungsverfahrens steht das Bedürfnis nach einer flexibleren und einfacheren Erzeugung von Völkerrecht, das sich den fortlaufenden Umweltverhältnissen anpaßt.

Das in dieser Bewirtschaftungsordnung zu errichtende Organ müßte in wesentlichen Bereichen den Vollzug des primären- und sekundären Vertragsrechts und die Überwachung des Vollzugs der Konventionsregelungen im innerstaatlichen Bereich übernehmen. In erster Linie hätte das Organ dafür zu sorgen, daß die Vertragsverpflichtungen von den Parteien eingehalten werden. Zu diesem Zweck könnte das Organ mit der Befugnis ausgestattet werden, die erforderlichen Auskünfte einzuholen und Nachprüfungen in den Vertragsstaaten durchzuführen. Dies könnte sowohl unter Zuhilfenahme eines internationalen Inspektionskorps als auch durch Veranlassung staatlicher Kontrollen unter Beteiligung des internationalen Organs gesche-

⁴⁰ Wobei dies nicht bedeuten soll, daß die Staaten über den vorgegebenen Rahmen hinaus nicht weitergehende Maßnahmen ergreifen können. Das internationale Schutzregime soll nur den Rahmen liefern, der von allen Vertragsstaaten gleichermaßen eingehalten werden soll.

⁴¹ Vgl. K. Bosselmann, Die Festsetzung und Bindungswirkung internationaler technischer Regeln und Standards zum Schutz der Umwelt, UPR 1985, S. 272 ff.

⁴² Ähnlich der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen gem. Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG.

⁴³ Sogenanntes "contracting" oder "opting out"-Verfahren. vgl. Bosselmann (Fn. 41), S. 281.

hen. Dem Organ könnte ferner der Erlaß von Einzelentscheidungen obliegen, z. B. der Ausspruch von Sanktionen bei Feststellung von Nichteinhaltung des primären und sekundären Vertragsrecht durch die Vertragsstaaten. Wichtig ist, daß die Kompetenzen, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind, genau definiert sind, damit Kompetenzkonflikte mit den Vertragsstaaten vermieden werden und Befugnisse nicht erst durch Vertragsauslegung ermittelt werden müssen.⁴⁴ Desweiteren hätte das Organ Registrier-, Informations- und Koordinationsaufgaben zu erfüllen, beispielsweise als Registrier- und Übermittlungsstelle von umweltrelevanten Daten und Forschungsergebnissen und als Koordinationsstelle zur Abstimmung von Forschungs- und Technologietransferprogrammen.

Zahlreiche Schutzsysteme sind in den vergangenen Jahren wegen der globalen Zerstörung der Lebensgrundlagen in der Form von völkerrechtlichen Verträgen errichtet worden.⁴⁵ Auch der zunehmende Abbau der Ozonschicht, der sich inzwischen sowohl auf der südlichen als auch auf der nördlichen Halbkugel in der Form eines Ozonlochs zeigt,⁴⁶ wurde zum internationalen Anliegen, da einzelstaatliche Maßnahmen nicht ausreichen, um diesem globalen Problem begegnen zu können. Das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht und das Montrealer Protokoll sind die ersten Schritte, die auf dem Weg des internationalen Ozonschichtschutzes gegangen wurden.⁴⁷ Ob nun das internationale Umweltrecht den Gedanken des Common-Heritage-Prinzips in der hier geschilderten Ausformung bereits aufgenommen hat, ist exemplarisch am Ozonschichtschutz aufzuzeigen.

3.3. Elemente des Common-Heritage-Prinzips im Wiener Übereinkommen und Montrealer Protokoll

3.3.1. Beschränkung der Nutzung von Ressourcen

Das Wiener Übereinkommen enthält noch keine konkreten Reduzierungen der Produktion und des Verbrauches der ozonschichtschädigenden Stoffe. Hier wird nur die allgemeine Verpflichtung ausgesprochen, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen, die von menschlichen Tätigkeiten herrühren und die Ozonschicht verändern, zu schützen.⁴⁸ Jedoch werden bereits im ersten Protokoll, das zum Wiener Übereinkommen ergangen ist, Beschränkungen der Produktion und des

⁴⁴ Vgl. dazu R. Bernhardt, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge*, Köln, Berlin 1963; Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. Auflage 1984, S. 494 ff.

⁴⁵ Zu nennen sind hier u. a. das Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung mit seinen Protokollen zur Verringerung der Schwefeldioxid- und Stickstoffoxidemission, BGBl. 1982 II, S. 374, BGBl. 1986 II, S. 1117 und BGBl. 1990 II, S. 1279; das Washingtoner Artenschutzübereinkommen – CITES –, BGBl. 1975 II, S. 773; das Ramsar Übereinkommen zum Schutz der Feuchtgebiete als Lebensraum für Wasser- und Wattvogel, BGBl. 1976 II, S. 1266; vgl. zu den neuesten Bewegungen im internationalen Umweltschutz, H. Hohmann, *Internationales Umweltrecht und globale Umweltpolitik, Spektrum der Wissenschaft* 6/1991, S. 68 ff.

⁴⁶ Vgl. den Bericht der Enquete-Kommission «Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre» des Deutschen Bundestages (Hrsg.), *Schutz der Erdatmosphäre: Eine internationale Herausforderung*, 3. Aufl., Bonn 1990.

⁴⁷ Vgl. BGBl. 1988 II, S. 902 ff., 1014 ff. Einen Überblick verschaffen L. Gündling, *Das Protokoll von Montreal – Hoffnung für die Ozonschicht?*, in: *Europäische Umwelt*, 1/88, S. 38 ff.; als Erwiderung der Kritik von Gündling V. Buxton, *Das Protokoll von Montreal. Ein kanadischer Standpunkt*, ebenda, 3/88, S. 44 ff.; W. Lang, *Internationaler Umweltschutz, Völkerrecht und Außenpolitik zwischen Ökonomie und Ökologie*, Wien 1989, S. 108 ff.

⁴⁸ Vgl. Art. 2.

Verbrauches von acht ozonschichtschädigenden Stoffen vereinbart.⁴⁹ Ferner wird in der Präambel als Endziel die vollständige Beseitigung der ozonschichtschädigenden Stoffe proklamiert.

Die einzelnen Reduktionsstufen (auch das Einfrieren der Stoffe der Gruppe II ist davon umfaßt) sind aber so gefaßt, daß sie sich eher am ökonomisch Vertretbaren als an der fortschreitenden Ozonschichtzerstörung orientieren.⁵⁰ Die Reduktionsstufen von Verbrauch und Produktion, die das Protokoll für die 90er Jahre vorsieht, sind zu gering, mit zu vielen Ausnahmen behaftet und zu unbestimmt.⁵¹ Ferner wird der zeitliche Faktor der vorausschreitenden Zerstörung der Ozonschicht nicht gerecht. Ein Grund dafür ist die Langlebigkeit dieser Stoffe.⁵² Dem Ziel, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen zu schützen, die von der Zerstörung der Ozonschicht ausgehen und durch anthropogene Einflüsse verursacht werden, werden die Regelungen zur Beschränkung dieses ressourcenschädigenden Verhaltens somit nur bedingt gerecht.

3.3.2. Erleichterungen bei der Weitergabe von wissenschaftlichen Erkenntnissen

Das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht hat sich die internationale Zusammenarbeit auf einschlägigen wissenschaftlichen und technischen Gebieten zum Ziel gesetzt.⁵³ Die Vertragsparteien wollen auf den Gebieten der Forschung, systematischen Beobachtung und des Informationsaustausches zusammenarbeiten.⁵⁴ Der Austausch von Informationen soll auf wissenschaftlichen, technischen, sozio-ökonomischen und rechtlichen Gebieten erleichtert werden.⁵⁵ Damit trägt das Übereinkommen dem Gedanken Rechnung, die Last der Beschränkung gerecht auf alle Vertragsparteien zu verteilen. Diese Erleichterung wird lediglich dadurch erreicht, daß die Vertragsparteien ihre Daten an eine einvernehmlich festgelegte Stelle liefern und besagte Daten von dort aus an andere Vertragsparteien weitergeben werden können, sofern sie nicht als »vertraulich« eingestuft worden sind. Ferner ist beim Informationsaustausch die Vereinbarkeit mit den innerstaatlichen Gesetzen, sonstigen Vorschriften und Gepflogenheiten in bezug auf Patente, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie den Schutz vertraulicher und dem Eigentümer vorbehaltenen Informationen zu berücksichtigen.⁵⁶ Damit enthält der Vertrag keinen für alle Vertragsparteien gemeinsam verbindlichen Handlungsrahmen, der auch Veränderungen oder Anpassungen der nationalen Schutzgesetze nach sich ziehen würde.

Eine allgemeine Verpflichtung zur Förderung des Informationsaustausches in dem Bereich alternativer Technologie und Substitution von Stoffen, die die Ozonschicht schädigen, enthält auch das Montrealer Protokoll.⁵⁷ Einen gemeinsam verbindlichen Handlungsrahmen für zu schaffende Erleichterungen des Informationsaustausches sieht aber auch das Montrealer Protokoll nicht vor. Die hier zu schaffenden

49 Vgl. Art. 2 des Montrealer Protokolls.

50 So auch Gündling, Das Protokoll von Montreal (Fn. 47).

51 Art. 2 Abs. 4 stellt die 2. Reduktionsstufe von weiteren 30% der Stoffgruppe 1 unter den Vorbehalt der Beschlußfassung der Tagungen der Vertragsparteien.

52 Vgl. Schutz der Erdatmosphäre: eine internationale Herausforderung, Zwischenbericht der Enquete-Kommission des 11. Bundestages, »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre«, 3. erweiterte Auflage, Bonn 1990, S. 455.

53 Vgl. Präambel Abs. 6.

54 Vgl. Art. 2 Abs. 2a.

55 Vgl. Art. 4.

56 Vgl. Anhang II, wo dies ausdrücklich betont wird.

57 Vgl. Art. 9.

Erleichterungen des Informationsaustausches liegen somit weiterhin in der Hand der einzelnen Vertragsstaaten.

3.3.3. Die Weitergabe von Technologien

Im Wiener Übereinkommen wird die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklung und Weitergabe von Technologien und Kenntnissen über international zuständige Stellen gefördert.⁵⁸ Der Förderkatalog sieht die Erleichterung des Erwerbs alternativer Technologien, die Versorgung mit Forschungsausrüstungen sowie die Ausbildung von wissenschaftlichem und technischem Personal vor. Dabei sollen die Bedürfnisse der Entwicklungsländer berücksichtigt werden. Auch hier trägt das Übereinkommen dem Gedanken der gerechten Lastenverteilung Rechnung. Der Vertrag sieht Möglichkeiten der alternativen Technologieerlangung, des Bezugs und der Ausbildung von Fachpersonal sowie der Forschungsausrüstung vor, vorausgesetzt, die Bedingungen stehen in Einklang mit den innerstaatlichen Gesetzen.⁵⁹ Es gibt keinen Hinweis im Vertrag, daß die Bedingungen für die Weitergabe von alternativen Technologien etc. angemessen und fair sein sollen. Einen gemeinsam verbindlichen Rahmen über Transferbedingungen enthält der Vertrag somit nicht. Es bleibt vielmehr jeder Vertragspartei überlassen, ihre nationalen Bedingungen diesbezüglich zu ändern, um Erleichterungen zur Weitergabe an wirtschaftlich schwächere Länder zu schaffen.

Das Montrealer Protokoll sieht weitere Regelungen bezüglich des Technologietransfers vor. Es enthält die Verpflichtung der Vertragsparteien, den Entwicklungsländern den Zugang zu umweltverträglichen alternativen Stoffen und Technologien zu erleichtern und sie beim Einsatz solcher Stoffe und Technologien zu unterstützen.⁶⁰ Dazu stellen die Industrieländer Subventionen, Hilfe, Garantien oder Versicherungsprogramme bereit. Gewisse Erleichterungen, an die Ersatzprodukte zu gelangen, sind dadurch geschaffen, daß die Entwicklungsländer Maßnahmen zur technischen Unterstützung beim Sekretariat beantragen können⁶¹ und diese Anträge auf einer Tagung der Vertragsparteien geprüft werden. Inwieweit dann Erleichterungen zum Zugang zu alternativen Technologien und Substitutionen durch Subventionen, Hilfen und Krediten etc. durch die Industrieländer geschaffen werden, läßt der Vertrag noch unregelt. Das Montrealer Protokoll enthält somit auch nur Ansätze zu einem gemeinsam verbindlich festgelegten Rahmen für Erleichterungen der Technologietransferbedingungen.

3.3.4. Kompensationszahlungen

Das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht und das Montrealer Protokoll sehen kein finanzielles Ausgleichssystem vor. Stattdessen sind aber eine Reihe von Ausnahmen für die wirtschaftlich schwächeren Länder vorgesehen.⁶² Den wirtschaftlichen Verhältnissen dieser Länder wird im Protokoll dadurch Rechnung getragen, daß die Verpflichtungen zur Reduzierung der acht ozonschichtschädigenden Stoffe erst nach 10 Jahren wirksam werden. Damit werden zwar die wirtschaftlichen Verhältnisse dieser Länder berücksichtigt, dem Problem der Ozonschichtzerstörung und den daraus erwachsenden Folgen für die Menschheit und die Umwelt

⁵⁸ Vgl. Art. 4.

⁵⁹ Vgl. Art. 4 Abs. 2.

⁶⁰ Vgl. Art. 5 Abs. 2.

⁶¹ Vgl. Art. 10 Abs. 2.

⁶² Vgl. dazu die Regelungen im Art. 2.

wird damit jedoch kein Dienst erwiesen. Ein Kompensationssystem wäre hier ein Beitrag dazu gewesen, die Verminderung der schädlichen Stoffe auf globaler Ebene in kürzerer Zeit zu erreichen und die Last der Beschränkungen gerecht auf alle Parteien zu verteilen.

Jedoch soll in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, daß zumindest eine gemeinsame Hilfe für die Entwicklungsländer geplant ist. Diese technische und finanzielle Unterstützung wird künftig noch eine konkrete Ausformung erhalten. Auf der 2. Tagung der Vertragsparteien⁶³ haben diese beschlossen, einen multilateralen Fonds zu errichten.⁶⁴ Zweck dieser Finanzierung ist, den Entwicklungsländern gemeinsame Hilfen bei der technischen Zusammenarbeit, einschließlich des Technologieaustausches, bereitzustellen, damit diese Länder in die Lage versetzt werden, die grundlegenden Verpflichtungen des Montrealer Protokolls einzuhalten.

3.3.5. Verzicht auf Souveränitätsrechte der Vertragsstaaten durch Übertragung von Aufgaben und Befugnissen an ein internationales Organ

Das Wiener Übereinkommen überträgt Aufgaben und Befugnisse an drei Organe, die Konferenz der Vertragsparteien, das Sekretariat und noch näher zu bestimmende internationale Stellen. Das Sekretariat hat insbesondere Registrier- und Koordinationsaufgaben zu erfüllen. Es nimmt die Informationen über die von den Vertragsparteien ergriffenen Maßnahmen entgegen und sorgt für die Koordinierung mit anderen bestimmten internationalen Stellen. Für den Austausch von Daten im wissenschaftlichen, technischen und rechtlichen Bereich sind ferner noch näher zu bestimmende Stellen zuständig.⁶⁵

Der Konferenz der Vertragsparteien kommt das Recht zu, Programme für Forschungsarbeiten, systematische Beobachtung, wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit, Informationsaustausch und den Transfer von Technologien zu beschließen. Damit hat die Konferenz der Vertragsparteien die Befugnis erhalten, sekundäres Vertragsrecht zur weiteren Konkretisierung der Bestimmungen, die zur Forschung, Zusammenarbeit, zum Informationsaustausch und Technologietransfer getroffen wurden, zu setzen.⁶⁶ Dieses Sekundärrecht wird ohne weitere Mitwirkung der Vertragsstaaten verbindlich. Änderungen des Übereinkommens werden ebenfalls von der Konferenz der Vertragsparteien beschlossen.⁶⁷ Damit diese Änderungen für die Vertragsparteien verbindlich werden, ist die Ratifikation erforderlich. Jedoch erfolgt die Beschlußfassung über Anlagen und die Änderung von Anlagen zum Übereinkommen im vereinfachten Rechtsetzungsverfahren. Damit trägt das Übereinkommen den sich ständig ändernden Umweltverhältnissen und der Entwicklung von Technik und Wissenschaft Rechnung, in dem zur fortlaufenden Anpassung der betreffenden Bestimmungen im Vertrag auf die vereinfachte Rechtsetzung im »opting out Verfahren« zurückgegriffen wurde. Zur Exekution der Bestimmungen kommt der Konferenz der Vertragsparteien die Aufgabe zu, die Durchführung des Übereinkommens zu überprüfen.⁶⁸ Um diese Überprüfung durchführen zu können, unterliegen die Vertragsparteien einer Berichterstattungspflicht über die von ihnen zur Durchführung getroffenen Maßnahmen.⁶⁹ Die

63 Das gem. Art. 11 stattfindet.

64 UNEP/Ozl. Pro 2/3, 29. Juni 1990, Report of the Second Meeting of the Parties to the Montreal Protocol, unveröffentlicht.

65 Vgl. Art. 4 Abs. 1.

66 Vgl. Art. 6 Abs. 4d).

67 Vgl. Art. 6 Abs. 4c).

68 Vgl. Art. 6 Abs. 4.

69 Vgl. Art. 5.

Konferenz der Vertragsparteien hat das Recht, die Form und die Zeitabstände für diese Übermittlung festzulegen. Ob der Konferenz der Vertragsparteien ein Kontrollrecht zusteht, z. B. um Auskünfte von den Vertragsparteien anzufordern oder gar Überprüfungen in den Vertragsstaaten durchzuführen, sagt das Übereinkommen nicht ausdrücklich. Es wäre hier zu prüfen, ob trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Regelung eine Ermächtigung zur Auskunftseinholung und ein Nachprüfungsrecht für die Einhaltung der Vertragsbestimmungen enthalten ist.⁷⁰ Das Montrealer Protokoll errichtet als weiteres Organ die Tagung der Vertragsparteien.⁷¹ Die Tagung der Vertragsparteien erhält u. a. die Befugnis, auf ihrer ersten Tagung über institutionelle Kontrollmechanismen für die Feststellung der Nichteinhaltung der Bestimmungen des Protokolls und entsprechende Sanktionen gegenüber »Nichteinhaltern« zu beschließen.⁷² Dieser Beschluß wird mit Konsens gefaßt und dann ohne weitere Zustimmung der Vertragsparteien verbindlich. Desweiteren kann auf darauffolgenden Tagungen beschlossen werden, ob Anpassungen und Verminderungen der Produktion und des Verbrauches der geregelten Stoffe vorgenommen werden sollen. Wenn diese Anpassungen vorgenommen werden sollen, hat die Tagung der Vertragsparteien das Recht, die weiteren Ozonabbaupotentiale festzulegen und den Rahmen für den Zeitplan und die Höhe für die Anpassungen der Produktion und des Verbrauches der geregelten Stoffe zu bestimmen.⁷³ Diesbezügliche Beschlüsse können mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien angenommen werden, die mindestens 50 v. H. des gesamten Verbrauches der Vertragsparteien an geregelten Stoffen vertreten. Diese Beschlüsse sind ohne weitere Zustimmung der Vertragsstaaten verbindlich. Damit hat das Protokoll der Tagung der Vertragsparteien die Befugnis eingeräumt, wesentliche Anpassungen des Vertrages im vereinfachten Rechtsetzungsverfahren vorzunehmen, um den fortlaufenden wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung zu tragen.

Für die Exekution der Vertragsbestimmungen erhält die Tagung der Vertragsparteien u. a. die Befugnis, die Durchführung des Protokolls zu prüfen.⁷⁴ Ein entsprechendes Kontrollverfahren, das institutionelle Mechanismen für die Feststellung der Nichteinhaltung der Bestimmungen schafft, ist auf der ersten Tagung zu beschließen.⁷⁵ Somit stellt das Protokoll Kontrollmechanismen in Aussicht. Ebenso verhält es sich mit den Sanktionen gegenüber »Nichteinhaltern«. Eine weitere Aufgabe kommt der Tagung der Vertragsparteien bei der Prüfung der technischen Unterstützungsanträge zu. Entscheidungsbefugnis darüber, welche technische Unterstützung gewährt wird, hat die Tagung jedoch nicht. Diese bleibt den einzelnen Vertragsstaaten vorbehalten.

70 Die Ermächtigung könnte stillschweigend bzw. implizit in dieser Norm enthalten sein – implied power –, vgl. dazu analog zum Recht der Europäischen Gemeinschaft Carin Thunam Jakob, Sanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Schriften zum Völkerrecht, Bd. 86, Bonn 1988; ferner R. Böhm, Kompetenzauslegung und Kompetenzlücken im Gemeinschaftsrecht, Frankfurt am Main 1985; zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge vgl. R. Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, Köln, Berlin 1963; A. Verdross, B. Simma, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Aufl. Berlin 1984, S. 494 ff.

71 Vgl. Art. 11.

72 Vgl. Art. 11 Abs. 3d.

73 Vgl. Art. 2 Abs. 9a).

74 Vgl. Art. 11 Abs. 4a).

75 Vgl. Art. 8 (iVm Art. 11 Abs. 3d); ob es solche institutionellen Mechanismen bereits gibt, war von der Verfasserin leider nicht in Erfahrung zu bringen.

Die Analyse des Common-Heritage-Prinzips zum internationalen Ressourcenschutz hat hier am Beispiel der Ozonschicht folgendes ergeben:

Festzustellen ist für das Kriterium Kompensationszahlungen, daß die Industriestaaten ausgesprochene Zurückhaltung üben, wenn es um die vertragliche Verpflichtung zu finanziellen Ausgleichszahlungen an wirtschaftlich schwächere Länder geht. Weder im Wiener Übereinkommen noch im Montrealer Protokoll ist z. Z. zum Zwecke des globalen Ressourcenschutzes ein finanzieller Beitrag für wirtschaftlich schwächere Länder vorgesehen. Dieser ist aber geplant. Beim Technologietransfer bleibt es den einzelnen Vertragsparteien überlassen, wie die Transferbedingungen erleichtert werden sollen. Der Austausch von wissenschaftlichen Daten ist in beiden Verträgen vorgesehen und wird dadurch erleichtert, daß zentrale Datenübermittlungsstellen eingeschaltet sind. Erschwert wird der Datenaustausch jedoch weiterhin, da die Weitergabe nur unter strenger Berücksichtigung der Vertraulichkeit und der nationalen Schutzgesetze vorgesehen ist. Auch bei Kriterium 1 des aus dem Common-Heritage-Prinzip entwickelten Schutzregimes, das die Beschränkung der Nutzung von Ressourcen bzw. des ressourcenschädigenden Verhaltens zum Gegenstand hat, ist festzustellen, daß die im Montrealer Protokoll vorgesehenen, stufenweise zu vollziehenden Reduzierungen sich eher am ökonomisch Vertretbaren und nicht an dem ökologisch Notwendigen orientieren. Kriterium 5 scheint bei der Beurteilung noch am besten abzuschneiden. Hier wird seitens der Vertragsstaaten noch etwas Zurückhaltung geübt bei der Übertragung von festumrissenen Rechtssetzungs-⁷⁶ und Exekutionskompetenzen⁷⁷ auf ein internationales Organ.

Ansätze für ein internationales Ressourcenschutzregime nach dem Muster des Common-Heritage-Prinzips sind, wenn auch noch unzureichend, im Vertragswerk zum Schutz der Ozonschicht erkennbar. Die hier vorgestellten Common-Heritage-Kriterien finden sich auch im Bereich des Klimaschutzes (obgleich auch erst im Stadium des Konventionentwurfes) wieder. Der dritte Bericht der Enquete-Kommission »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre«, der zum Thema: »Schutz der Erde« verfaßt wurde⁷⁸, läßt deutliche Spuren eines nach dem Muster des Common-Heritage-Prinzips ausgestalteten internationalen Klimaschutzregime erkennen.

Schon in der Präambel wird die Erdatmosphäre als gemeinsames Gut aller Menschen bezeichnet. Emissionsreduzierungen sollen für die energiebedingten Spurengase in Protokollen für alle Vertragspartner gemeinsam vereinbart werden.⁷⁹ Der Zugang zu wichtigen Umweltinformationen soll »wo immer möglich« gemäß dem Öffentlichkeitsprinzip erfolgen. Kompensationszahlungen an wirtschaftlich schwächere Länder sollen durch die Errichtung eines internationalen Treuhandfonds gewährleistet sein.⁸⁰ Die Weiterentwicklung des primären Vertragsrecht soll seitens der Konferenz der Vertragsparteien im vereinfachten Verfahren mit opting-out-Möglichkeit erfolgen.⁸¹ Für die Durchführung der Konventionsregeln sieht der Vertragsentwurf allgemein die Übertragung von Kompetenzen auf das Sekretariat vor.⁸²

76 Im Bereich der Setzung von sekundärem Vertragsrecht.

77 Z. B. bei der Kontrolle der Durchführung der Vertragsregelungen.

78 Vgl. BT-Drucksache 11/8030 vom 24. 5. 1990.

79 Vgl. Art. II Abs. 1 u. 3.

80 Vgl. Art. I Abs. 2.

81 Vgl. Art. VII Abs. 4.

82 Vgl. Art. II Abs. 8.

Mit diesem Konventionsentwurf findet die Verfasserin ihre in diesem Beitrag aufgestellte Hypothese bestätigt, daß das Common-Heritage-Prinzip geeignet ist, sich zu einem internationalen Bewirtschaftungsregime zum Schutz der natürlichen Ressourcen zu entwickeln und das dringend in internationale Verträge, die sich diesem Ziel widmen, zu installieren ist. Dieses gilt umso mehr, als der politische Wille der Staatengemeinschaft, Maßnahmen zum globalen Umweltschutz zu ergreifen und umzusetzen, bereits von einem Diktat der globalen Ressourcenzerstörung abgelöst zu werden scheint.