

## Birgit Stede

### Grenzüberschreitendes Umweltrecht: Warum die natürlichen Lebensgrundlagen weiter zerstört werden, obwohl jeder Umweltschutz für nötig hält

#### 1. Einleitung

In den Industriestaaten wird dem zerstörerischen Umgang mit der Umwelt und der Gesundheit der Bevölkerung durch Industrie und Gewerbe schon seit langem Grenzen gesetzt. Neben dem – nach wie vor – bestehenden Interesse an der Konkurrenzfähigkeit der nationalen Wirtschaft wurde Umweltpolitik zu einem notwendigen staatlichen Handlungsfeld – auf nationaler als auch auf EG-rechtlicher Ebene oder auch in den USA. Die Industriestaaten wollten ihre natürlichen Lebensgrundlagen nicht ruinieren lassen. Grenzen und Rahmenbedingungen für das produzierende Gewerbe und die Abfallwirtschaft wurden geschaffen.<sup>1</sup>

So ist z. B. seit Ende der 60er/Anfang 70er Jahre in Deutschland das Umweltrecht zu einer stetig umfangreicher werdenden Rechtsmaterie herangewachsen. Auch in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurden, mit durchaus unterschiedlicher Intensität, Vorgaben an den Umwelt- und Gesundheitsschutz entwickelt. Seitens der Gemeinschaft wurde zunächst befürchtet, daß einzelstaatliche Umweltschutzaufgaben oftmals allein zu dem Zweck erlassen werden, außerstaatliche Konkurrenten, die die jeweiligen Auflagen nicht einhalten, vom nationalen Markt zu verdrängen.<sup>2</sup> Die Ursprünge der europäischen Umweltpolitik lagen damit zunächst in der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Gemeinschaft.<sup>3</sup> Parallel dazu wurde aber festgestellt, daß z. B. die umkippenden Seen in Skandinavien auf Emissionen aus Großbritannien zurückzuführen waren. Aufgrund der Politik der hohen Schornsteine<sup>4</sup> gelangen die Luftschadstoffe in zum Teil weit entfernte Gebiete.<sup>5</sup> Flüsse – und damit die Gewässerbelastungen – machen ebenfalls nicht an den Grenzen und nicht an den Meeren halt. Die Natur kennt keine Staatsgrenzen. Europaweit einheitliche Umweltschutzanforderungen wurden deshalb als notwendig

<sup>1</sup> So wurde bereits 1957 das erste bundesweit verbindliche Wasserhaushaltsgesetz vom 27. Juli 1957, BGBl. I, S. 1110, ber. S. 1386 erlassen; mit dem 1972 erlassenen Abfallbeseitigungsgesetz vom 11. Juni 1972, BGBl. I, S. 873, wurden erstmals einheitliche – und bundesweit geltende – Anforderungen an die geordnete Abfallbeseitigung festgelegt.

<sup>2</sup> S. dazu z. B. EuGH, Urt. v. 7. Februar 1985, Rs. 240/83 (Procureur de la République/Association de défense des brûleurs d'huiles usagées), Slg. 1985, S. 531; Urt. v. 10. März 1983, Rs. 172/82 (Inter-huiles), Slg. 1983, S. 555; Urt. v. 20. September 1988, Rs. C 302/86 (Kommission/Dänemark), Slg. 1988, S. 4608; dazu Seidel, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft – Träger oder Hemmnis des Fortschritts, DVBl. 1989, S. 441 (447).

<sup>3</sup> Zuleeg, Umweltschutz in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, NJW 1993, S. 31 ff. (32 ff.); zur historischen Entwicklung auch Glaesner, Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik, NuR 1988, S. 166 ff.; Scheuing, Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akt EuR 1989, S. 152 (157 ff.); Seidel, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft (Fn. 2), S. 443.

<sup>4</sup> In Deutschland erstmals verankert in der Technischen Anleitung Luft von 1973, Bundesanzeiger, Fassung von 1986 abgedruckt in: Kloepfer, Umweltrecht, Loseblattsammlung.

<sup>5</sup> An den nationalen Waldschadensberichten zeigt sich, daß aufgrund der Hauptwindrichtung West die stärksten Waldschäden an der Westseite von Gebirgsketten vorzufinden sind. Fachleute führen auch die erheblichen Waldschäden in der Tschechischen Republik auf Immissionen zurück, die auf Emissionen deutscher Anlagen zurückzuführen sind.

erachtet. Mehr als 200 europäische Rechtsakte wurden seitdem im Umweltrecht erlassen.<sup>6</sup>

Doch enden die Umweltprobleme nicht an den Grenzen der Industriestaaten. Neben der Tatsache, daß z. B. der Vollzug heute als das gravierende Problem des europäischen Umweltrechts angesehen wird,<sup>7</sup> Mitgliedstaaten, die das europäische Umweltrecht nicht, nicht vollständig oder nicht innerhalb der Umsetzungsfristen in das nationale Recht integrieren, sich in der Regel einen Wettbewerbsvorteil hiervon versprechen,<sup>8</sup> hat sich längst herauskristallisiert, daß Umweltverschmutzung weder nationales noch ein regionales, sondern ein globales Problem geworden ist.

## 2. Die Entwicklung des internationalen Umweltrechts

Weltweit werden immense Schäden an den natürlichen Lebensgrundlagen registriert. Die Mißstände, sowohl die sozialen als auch die Umweltprobleme, werden nicht gelehnet. Bereits 1972 wurde im Rahmen der »Stockholm-Deklaration«<sup>9</sup> formuliert, daß

»der Mensch... ein Grundrecht auf Freiheit, Gleichheit und angemessene Lebensumstände in einer Umwelt (hat), die so beschaffen ist, daß sie ein Leben in Würde und Wohlergehen ermöglicht.«

In der Folgezeit wurden und werden Produktionen zur Einsparung von Personalkosten einerseits und zur Einsparung der in den Industriestaaten mittlerweile geforderten Sicherheitstechnik mit keiner oder nur sehr geringer sicherheitstechnischer Ausstattung in die ärmeren Länder verlagert. Die Katastrophe im Werk des amerikanischen Chemie-Konzerns Union Carbide im indischen Bhopal im Jahre 1982 zeigt die Bilanz: Allein wegen der eingesparten Sicherheitstechniken wurden 2800 Menschen getötet und ca. 200 000 Menschen zum Teil schwer verletzt.

Dies war eine Katastrophe, die Schlagzeilen machte. Andere Produktionsweisen werden offenbar schon als Normalität verbucht. Auf Großplantagen werden von Flugzeugen Pflanzenschutzmittel auf die Plantagen und die dort Arbeitenden versprüht. Die ruinösen Folgen für die Arbeiter und die Natur interessieren hierbei offenbar überhaupt nicht. In Indien werden Schiffe auch deutscher Herkunft zerlegt. Ohne Schutzkleidung und auf unbefestigter Fläche schweißen Arbeiter die Schiffsrümpfe auseinander und zertrümmern Asbestverkleidungen. Die Dritte Welt dient weiter als Ablagerungsstätte für zum Teil hochtoxische Abfälle aus den Industriestaaten. Die Skandale um Müllexporte in Drittweltländer wurden erst in der Folgezeit nach der Stockholm-Konferenz bekannt.<sup>10</sup>

Diesen Zuständen ist eines gemeinsam, seien es Produktionsverfahren oder seien es Müllablagerungen: Der in den Industriestaaten in diesem ruinösen Maße nicht mehr zulässige Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen und der Gesundheit der Bevölkerung wird nicht aufgegeben. Er wird zur Einsparung von Kosten in die Staaten der sogenannten Dritten Welt und in die Schwellenländer verlagert.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Zusammenstellung z. B. bei *Storm/Lobse*, Loseblattsammlung, Bd. 1 und 2.

<sup>7</sup> *Lubbe-Wolf*, Der Vollzug des europäischen Umweltrechts und seine Bedeutung für die Umweltpolitik der EU, in: *Der Vollzug des Europäischen Umweltrechts*, 1996, S. 1, 4 (Einleitung).

<sup>8</sup> *Breier*, Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft – Eine Bestandsaufnahme nach Maastricht, NuR 1993, S. 357, 465; *Kramer*, Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht. Zur Auslegung von Art. 130r EWG-Vertrag, EuGRZ 1989, S. 353, 358.

<sup>9</sup> Stockholm-Konferenz vom 5.–16. Juni 1972 der United Nations Conference of the Human Environment.

<sup>10</sup> S. hierzu *Stede*, Abfallexport: Billige Entsorgung – gebilligte Entsorgung, S. 35 ff. m.w.N.; *Kramer*, Die Europäische Union und der Export von Abfällen in die Dritte Welt, KJ 1998, S. 345 ff.

<sup>11</sup> S. z. B. »Bedingungsloses Wachstum – Wird am westlichen Wesen die Dritte Welt ersticken?«, SZ vom 25. August 1998; »Wie die Welthandelsorganisation »grün« und »blau« wird«, Neue Zürcher Zeitung vom 15./16. Februar 1997.

Weltweiter, grenzüberschreitender Umwelt- und Gesundheitsschutz wurde gefordert. Und tatsächlich wurde eine Vielzahl internationaler Übereinkommen zum Schutz der Umwelt – und damit der Lebensbedingungen – geschlossen.

Handlungsbedarf sah man zum Beispiel beim Ozonloch. Der Abbau der Ozonschicht in der Stratosphäre ist seit langem bekannt, gleichfalls wie die Gefahren durch die verstärkte Strahlung – das hohe Krebsrisiko. Doch anfangs interessierte das Ozonloch in hiesigen Gefilden noch relativ wenig, befand es sich doch über der Südhalbkugel. Mit der Zeit vergrößerte sich das Ozonloch über den verschiedenen Kontinenten – auch über der Nordhalbkugel –, und damit wuchs die Erkenntnis, daß etwas unternommen werden muß. FCKWs, die ursprünglich als vollkommen harmlos galten, wurden für den Abbau der Ozonschicht verantwortlich gemacht. Es wurde das Montrealer Übereinkommen zum Schutze der Ozonschicht geschlossen und 1992 in Kopenhagen verabschiedet, das ein FCKW-Verbot ab 1996 festschreibt.<sup>12</sup> Mittlerweile ist zwar ebenfalls bekannt, daß auch andere Faktoren zum Ozonabbau führen, doch wird hier noch nichts unternommen. Wie Schadstoffe, die durch den Flugverkehr in die Stratosphäre abgelassen werden, sich dort verhalten, entzieht sich genaueren Kenntnissen. Daß sie anders reagieren als in der bodennahen Atmosphäre – und daß sie ebenfalls zum Ozonabbau beitragen können – wird von Fachleuten vermutet. Dennoch nimmt der Flugverkehr seinen ungebremsten Höhenflug. Mobilität und Tourismus – und nicht zuletzt Militär – zählen offenbar zu den unantastbaren Werten.

Die Meere werden als Ablagerungsort für gefährliche Chemikalien, radioaktive und sonstige gefährliche Abfälle beansprucht. Über das internationale Übereinkommen zum Schutze der Meere soll die Beseitigung von Abfällen und anderen gefährlichen Stoffen in den Meeren verboten werden.<sup>13</sup> Die Industriestaaten nutzen – wie erwähnt – z. B. die Dritte Welt und die ehemaligen Ostblockstaaten als Mülldeponie; zum Teil wird eine Verwertung nur vorgeschoben; dies insbesondere auch für toxische Industrieabfälle. Das Basler Übereinkommen<sup>14</sup> sieht Kontrollmechanismen für grenzüberschreitende Abfallverbringungen vor. Nach dem vereinbarten »total ban«<sup>15</sup> soll der Export gefährlicher Abfälle aus den Industriestaaten insbesondere in die Entwicklungsländer nicht mehr erlaubt sein.<sup>16</sup> Die Wirksamkeit des »total ban« wird allerdings wegen der Interpretationsfähigkeit des Basler Übereinkommens sowie wegen der ungeklärten Frage, welche Abfälle letztlich als gefährlich einzustufen sind und damit dem Verbot unterliegen, bezweifelt.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> S. Umwelt Nr. 1/93, S. 6 f.

<sup>13</sup> Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und Luftfahrzeuge vom 15. Februar 1977, BGBl. II, S. 165, 169; Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen vom 29. Dezember 1972 in der Fassung der Ersten Änderungsverordnung zum Londoner Meeresschutzübereinkommen vom 23. Februar 1983, BGBl. II, S. 141 f., 151.

<sup>14</sup> BT-Drucksache 12/5278; dem Übereinkommen sind zur Zeit ca. 120 Staaten, darunter viele Entwicklungsländer, sowie die Europäische Union beigetreten.

<sup>15</sup> Der auf der 3. Vertragsstaatenkonferenz am 22. September 1995 mit dem neu eingefügten Art. 4a zum Basler Übereinkommen beschlossen wurde.

<sup>16</sup> Dazu Bernstorff, *Rien ne va plus!* Die dritte Vertragsstaaten-Konferenz der Basler Konvention beschloß rechtskräftiges Exportverbot für Giftmüll, Müllmagazin 1995, Heft 4, S. 10 ff.; Kramer, a.a.O.

<sup>17</sup> Kramer, a.a.O.; Stede, Fn. 10, S. 75 ff.; Wuttke, Vollzugsprobleme bei der Richtlinie über gefährliche Abfälle und dem Basler Übereinkommen; in: »Was ist Sonderabfall? – Praktischer Umgang mit der EG-Richtlinie über gefährliche Abfälle«, Vortrag im Rahmen der Tagung der UTECH am 17. Februar 1997 in Berlin; Tagungsunterlagen: Deutsche Gesellschaft für Abfallwirtschaft e. V., Berlin, 1997.

Bei der Vielzahl der in diesem Rahmen nur beispielhaft erwähnten internationalen Übereinkommen zum Schutze der Umwelt und der Lebensbedingungen bestehen eine Reihe von Problemen, die die Wirksamkeit und damit die Durchsetzungskraft von vornherein in Frage stellen. Zum einen sind diese Übereinkommen gespickt mit vielen offenen und damit der freien Auslegung zugänglichen Formulierungen und Regelungen. Diese sind darauf zurückzuführen, daß die Interessen beim Zustandekommen dieser Übereinkommen durchaus unterschiedlich zu werten sind. So besteht für die betroffenen Entwicklungsländer ein Zwiespalt. Einerseits benötigen sie Devisen. Wegen ihrer finanziellen Situation lassen sie durchaus bewußt z. B. Abfallimporte<sup>18</sup> oder Industrieansiedlungen, Großplantagen und damit den Raubbau an den natürlichen Ressourcen unter menschen- und umweltverachtenden Bedingungen zu. Auf der anderen Seite führt diese Einnahmequelle zu ruinösen Schädigungen des eigenen Territoriums. Mit den katastrophalen Lebensbedingungen der Menschen haben diese Staaten offenbar weniger Probleme.

Und seitens der Industriestaaten will man keine allzu hemmenden Vorgaben treffen. Diese könnten zu Einbußen der Konkurrenzfähigkeit führen – und dazu zählt die Verlagerung von Produktionsstandorten in Staaten, in denen neben dem billigen Lohnniveau keine oder nur geringe sicherheitstechnischen Anforderungen bestehen. Konkretisierende technische Standards zu den Übereinkommen werden daher in der Regel nur über Leitlinien – über Handhabungsempfehlungen – ausgesprochen. Diese sind dem sogenannten »soft law« zuzuordnen und haben damit *keine* Verbindlichkeit.

In den Bereichen, in denen es eindeutige und verbindliche Regelungen gibt, ist der Vollzug der internationalen Übereinkommen nicht gewährleistet. Es gibt keine »Weltökopolizei«. So werden beispielsweise in amerikanischen Klimaanlagen weiterhin FCKW eingesetzt, die aus China stammen. FCKW soll nach dem Verbot eine wundersame Wertsteigerung erfahren haben.

### 2.3 Die Katastrophe nimmt ihren Lauf?

Erwärmung der Atmosphäre, Treibhauseffekt und Klimakatastrophe sind heute geläufige Begriffe. Das Ozonloch wächst weiter. 20 Jahre nach Stockholm fand der Gipfel in Rio am 3.–14. Juni 1992 statt. Man nannte ihn den Welt-Umweltgipfel, bei dem die globalen Umweltprobleme angegangen werden sollten. *Breier*<sup>19</sup> betitelt diesen Gipfel richtigerweise als »Spektakel«. Neben der als Grundlage dienenden Rio-Deklaration<sup>20</sup> wurden die Klimaschutzkonvention,<sup>21</sup> die Agenda 21,<sup>22</sup> nach der lokale Maßnahmen zum Schutze und zur Verbesserung des Klimas erarbeitet und gefördert werden sollen, die Konvention über die biologische Artenvielfalt<sup>23</sup> sowie die Walderklärung<sup>24</sup> zum Schutze der Wälder erarbeitet.

18 So bereits *Kunig*, Rechtsfolgen der Abfallausfuhr in die Dritte Welt, NuR 1989, S. 19 ff. (21); s. auch »No Problem«, Der Spiegel, Heft 32/1997 vom 4. August 1997, S. 50 f.

19 Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York, NuR S. 410 (411).

20 Rio Declaration on Environment and Development, ILM 31 (1992), S. 876, Text ist in deutscher Fassung über das Bundes-Umweltministerium erhältlich; dazu *Ruffert*, Das Umwelt-Völkerrecht im Spiegel der Erklärung von Rio und der Agenda 21, ZUR 1993, S. 208 ff.

21 Framework Convention on Climate Change, ILM 31 (1992), S. 851; Text ist in deutscher Fassung über das Bundes-Umweltministerium erhältlich.

22 Text in A/Conf. 151/26, Vols. I–III, Text ist in deutscher Fassung über das Bundes-Umweltministerium erhältlich; dazu *Ruffert* (Fn. 20).

23 Convention of Biological Diversity, ILM 31 (1992), S. 822, Text ist in deutscher Fassung über das Bundes-Umweltministerium erhältlich.

Mit der Rio-Deklaration sollte eine nachhaltige Entwicklung erreicht werden, die ökonomische, ökologische und soziale Komponenten gleichermaßen berücksichtigt. Maßnahmen und neue Technologien für Energie, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft und Forstwirtschaft sollten auf Basis der Rio-Deklaration entwickelt werden, wobei insbesondere die Entwicklungsländer Förderungen durch die Industriestaaten erhalten sollten.

Eine erste, ernüchternde Bilanz wurde fünf Jahre später, auf der Sondergeneralversammlung in New York am 23.-27. Juni 1997 gezogen:<sup>25</sup> Man kam nicht umhin festzustellen, daß der Zustand der Umwelt und der Lebensbedingungen seit Rio schlechter war als vorher.<sup>26</sup> Die vorgesehenen Fördermittel, die die Entwicklungsländer von den Industriestaaten für neue, innovative Technologien erhalten sollten, wurden nicht einmal annähernd zur Verfügung gestellt. War vorgesehen, daß die Industriestaaten 0,7% ihres Bruttosozialprodukts hierfür zur Verfügung stellen sollten, so sank die Entwicklungshilfe tatsächlich auf den niedrigsten Level überhaupt: Die deutsche Entwicklungshilfe sank von 0,32% auf 0,27% des Bruttosozialprodukts, die Entwicklungshilfe-Leistungen der USA lagen bei 0,1% des Bruttosozialprodukts. Als weitere Bilanz wurde z. B. festgestellt, daß täglich 25 000 Menschen wegen unsauberen Trinkwassers sterben, daß 1,7 Milliarden Menschen keinen Zugriff auf sauberes Trinkwasser haben, daß 60% der Meere überfischt sind und daß jährlich ca. 13,7 Millionen ha Wald vernichtet werden.<sup>27</sup>

#### 2.4 Treibhauseffekt und Klimaschutzkonvention

Einen eindeutigen Beleg für den mangelnden Willen zur grundlegenden Veränderung, dem mittlerweile weltweit etablierten Markt, den wirtschaftlichen Motiven keine wirklichen Hemmnisse in den Weg legen zu wollen, liefert die Klimaschutzkonvention. Diese wurde auf der Konferenz von Kioto fortentwickelt und im November 1998 in Buenos Aires beschlossen.<sup>28</sup>

Grundlage dieser Konvention war, daß die anthropogen erzeugte Erwärmung des Erdklimas nicht mehr zu leugnen ist, auch wenn nach wie vor viele Unsicherheiten über die Zusammenhänge der klimatischen Verschiebungen bestehen. Verstärkte Wüstenbildung und insbesondere die Befürchtung der AOSIS-Staaten (Alliance of Small Islands States), aufgrund des durch Erwärmung ansteigenden Meeresspiegels unterzugehen, werden nicht mehr als Schwarzmalerei abgetan. Betroffen sind weiterhin Entwicklungsländer mit empfindlichen Gebirgs-Öko-Systemen. Bei allen Unsicherheiten, die im Zusammenhang mit den Veränderungen des Weltklimas bestehen, werden beispielsweise auch grundlegende Veränderungen der Meeresströme erwartet, was eine Umleitung des Golfstromes zur Folge haben könnte.<sup>29</sup>

Daß die Erwärmung hauptsächlich von den industrialisierten Staaten herrührt, ist kein Geheimnis. Die USA beanspruchen allein mehr als ein Viertel des gesamten Weltenergiebedarfs, die Europäische Union insgesamt über 20%. Dagegen liegt der Energieverbrauch Afrikas und Latein-Amerikas immer noch im Marginalbereich.

24 Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests, ILM 31 (1992), S. 882, Text ist in deutscher Fassung über das Bundes-Umweltministerium erhältlich.

25 Dazu Beyerlin/Ehrmann, Fünf Jahre nach dem Erdgipfel von Rio, UPR 1997, S. 356 (358); Breier, Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York, NuR S. 410 (411).

26 Beyerlin/Ehrmann (Fn. 25), S. 358.

27 Beyerlin/Ehrmann (Fn. 25), S. 359 f., Breier (Fn. 25), S. 411 f. m.w.N. veranschaulicht diese und weitere Zahlen der vernichtenden Bilanz.

28 Text ist in deutscher Fassung über das Bundes-Umweltministerium erhältlich.

29 So Konrad, Der Klimaschutz hat keine Lobby, SZ vom 23. März 1993.

Daher wurden bereits in Rio die Industriestaaten zur Ermittlung und Minderung der Treibhausgase verpflichtet. Die »entwickelten« Länder sollen bei solchen Maßnahmen führend sein. Als Ziel wurde noch in der Klimaschutzkonvention von Rio formuliert, daß die Treibhausgase in diesen Staaten um 15% zu reduzieren sind.

## 2.5 Verhandeln bis zum bitteren Ende

Während die Zielfestlegungen von Rio noch unverbindlich waren, sollten mit dem Klimagipfel von Kioto verbindliche Zahlen zur Reduktion der Treibhausgase festgeschrieben werden. Man wollte nicht den Eindruck erwecken, als täte man nichts:

»Gerade die Behandlung auf höchster politischer Ebene und vor den Augen der Weltöffentlichkeit hat noch einmal nachdrücklich deutlich gemacht, daß wir Fortschritte des Umwelt- und insbesondere auch des Klimaschutzes brauchen.«<sup>30</sup>

Es wurden Ziele vereinbart, die auf der Folgekonferenz in Buenos Aires im November 1998 beschlossen wurden. Insgesamt sollen die Treibhausgase in den Industriestaaten nun um 5% – und nicht mehr, wie ursprünglich vorgesehen, um 15% – bis zum Zeitraum 2008 bis 2012 reduziert werden. Daß es nur noch 5% in einem ausgesprochen langen Zeitraum sein sollen, wird von offizieller Seite<sup>31</sup> als ganz plausibel dargestellt. Sollten nach den Zielvorgaben von Rio nur 3 Treibhausgase – nämlich CO<sub>2</sub>, Methan und Distickstoffoxid – von der Konvention erfaßt werden, so sind es nach der Vereinbarung von Kioto sechs Gase.<sup>32</sup> Wenn es mehr Treibhausgase gibt, dann muß die jeweilige Minderungsgröße offenbar verkleinert werden – so die Logik der Vertragspartner. Daß bei den sechs nun berücksichtigten Gasen immer noch nur ca. 70% der zum Treibhauseffekt führenden Gase erfaßt sind, wird vernachlässigt.

Zur Minderung der Treibhausgase in den »entwickelten« Staaten soll als Basisjahr die Emissionsmenge von 1990 ermittelt werden. Läßt sich die Menge nicht ohne weiteres ermitteln, so steht es den Unterzeichnerstaaten frei, ein anderes Jahr zu wählen. Unter Zugrundelegung dieses Basisjahrs (1990 – oder, wenn angenehmer – ein anderes Wahljahr) sind Emissionen zu mindern, und zwar z. B. um 8% in den Staaten der Europäischen Union und um 7% in den USA. Der Europäischen Union wurde dabei der sogenannte EU-bubble zugebilligt. Das bedeutet, daß die Mitgliedstaaten sich untereinander verrechnen können.<sup>33</sup> Senkt ein Mitgliedstaat seine Treibhausgasemissionen, so kommt er gleichzeitig der Verpflichtung der EU zur Minderung der Treibhausgasemissionen nach.

Gleichzeitig wurde in Kioto und Buenos Aires etwas auf den ersten Blick Überraschendes beschlossen: Manche Staaten erhielten Treibhausgasemissions-Rechte. So dürfen Norwegen + 1%, Australien + 8% und Island + 10% an Treibhausgas künftig zusätzlich emittieren. Sollte nicht der Klimaschutzgipfel eine Minderung der Menge weltweit bewirken?

Doch alles hat seinen tieferen Sinn. Es wurde der völkerverbindende Klimaschutz zwischen Industriestaaten untereinander sowie zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern geschaffen.

– Über Joint Implementation (JI) sind die Industriestaaten berechtigt, zusammenzuarbeiten. Das bedeutet, daß ein Staat, der zur Reduktion verpflichtet wurde, Emissionsminderungsmaßnahmen in einem anderen Staate fördern kann, die auf seine Minderungsverpflichtung angerechnet werden.

30 So *Merkel*, Bulletin der Bundesregierung Nr. 5/S. 41 vom 20. Januar 1998.

31 *Merkel* (Fn. 30), sowie Umwelt 1/1998, S. 20.

32 Neben den drei genannten sind es die chemischen Verbindungen HFC, PFC und Schwefelhexafluorid.

33 Den EU-bubble als Erfolg wertend *Merkel* in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 5/S. 41 (42) vom 20. Januar 1998.

- Es wurde der Emissionshandel etabliert. Ein Staat, der zur Minderung verpflichtet ist, kann Emissionsrechte von einem anderen Staat, dem ein Guthaben zusteht, abkaufen. Ein Emissionsguthaben steht auch den Staaten zu, die eine höhere Emissionsminderung im Vergleich zu der Quote erzielen, zu der sie aufgrund des Klimaschutzabkommens verpflichtet sind. So hatte Rußland im Verhältnis zum Basisjahr 1990 ein gleichbeibendes Emissionsrecht. Aufgrund des wirtschaftlichen Zusammenbruchs nach der Wende schöpft Rußland diese Emissionsmengen nicht mehr aus. Nun steht ein beträchtliches Emissionsguthaben zur Verfügung mit der Folge, daß Rußland ein begehrter Partner für den Emissionshandel geworden ist. Der vieldiskutierte Emissionshandel führt also dazu, daß über das Aufkaufen von Guthaben die Emissionen eben nicht oder nicht in dem beschlossenen Umfang gemindert werden müssen.
- Eine Zusammenarbeit zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern zur Minderung der Treibhausgase kann zumindest teilweise von der Emissionsminderungspflicht befreien. Man spricht hier von Clean Development Mechanism (CDM).
- Förderungen von Aufforstungen in den Entwicklungsländern können z. B. als »Senken« angerechnet werden. Diese »Senken« gelten dann als Minderung der Menge der Treibhausgase in den jeweiligen Industrienationen. Neben der Möglichkeit, sich hierüber von der Verpflichtung zur Minderung der Treibhausgasemissionen freikaufen zu können – so kaufte beispielsweise die französische Autofirma Peugeot für 65 Mio FF 12 000 ha brasilianischen Regenwald auf, die deutsche Firma Henkel unterstützt für 3 Mio DM über den gemeinnützigen Verein »Prima Klima« Waldschutzprojekte in Argentinien<sup>34</sup> – werden Mißbrauchsmöglichkeiten eröffnet: Neuaufforstungen nach Abholzen gelten als »Senken«, die angerechnet werden. Doch selbst die regulären Möglichkeiten zum »Freikaufen« durch Senken, z. B. durch das Aufkaufen von Regenwäldern, haben ihre für die Industrie angenehmen Folgen: Emissionen müssen nicht eingeschränkt werden, sondern können durch Sicherung beispielsweise von Regenwäldern – als Treibhausgasenken –, fortgeführt werden.

War nicht der Ausgangspunkt, daß man zur Stabilisierung des Erdklimas sowohl Treibhausgasemissionen senken wollte als auch dem Abholzen der Wälder Einhalt gebieten, die Aufforstung vorantreiben wollte? Und war dies nicht neben der Klimaschutzkonvention auch die Zweck- und Zielsetzung der Walderklärung? Ganz nebenbei werden durch die CDM soziale Probleme in Kauf genommen: Die »Senken« erfolgen z. B. auf Kosten der wandernden Subsistenzbauern in Lateinamerika. Diese sind wegen der Vertreibung von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen gezwungen, Regenwald zu roden, um zumindest vorübergehend die abgerodeten Flächen bewirtschaften zu können. Steht aber ein Teil des Regenwaldes als »Senke« unter der Obhut eines westlichen Konzerns, so ist dem Bauern die Subsistenzgrundlage entzogen. Den betreffenden Staaten kommen hingegen diese Clean Development Mechanism als Einnahmequelle durchaus gelegen.

### 3. *Noch Probleme?*

Mit der Rio-Deklaration selbst wurden keine verbindlichen Regelungen geschaffen. Tatsächlich wurde auch in der Folge des Welt-Umwelt-Gipfels keine Verbesserung, sondern eine Verschlechterung des Zustands der Umwelt und der Lebensbedingun-

<sup>34</sup> S. »Geschäfte im Treibhaus – Klimagipfel Buenos Aires: Der Streit über die richtigen Instrumente«, Die Zeit vom 5. November 1998.

gen festgestellt. Soweit internationale Umweltschutzvereinbarungen überhaupt verbindliche Regelungen enthalten – wie etwa beim Klimaschutz –, so wurden die konkreten Verpflichtungen in mehrfacher Hinsicht abgemildert.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die nationale Wettbewerbsfähigkeit und damit verbunden die wachsende weltweite Konkurrenzsituation Umwelt- und Gesundheitsschutz nachrangig erscheinen lassen. Die Mißstände, sowohl die sozialen als auch die Umweltprobleme, werden nicht geleugnet. Doch werden die Ursachen nicht angegriffen. Für die Politik der Europäischen Union wurde dies bereits so formuliert, daß

«die (Grund-)Freiheit der Produktion und des freien Warenverkehrs... für die wirksame Umsetzung einer umweltschützenden Gemeinschaftspolitik Einschränkungen (bedarf).»<sup>35</sup>

Doch statt einer Umsetzung dieser klaren Schlußfolgerung wird mittlerweile auch in den Industriestaaten zunehmend eher ein Zurückschrauben der umweltrechtlichen Anforderungen anstatt eines verstärkten Schutzes der Umwelt und der Lebensbedingungen verlangt. Hier spricht man von roll back. Die internationale Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft sei andernfalls nicht gegeben. Das Stichwort Globalisierung dient als Begründung, der internationale Wettbewerb sei einer neuen Konkurrenz-Situation ausgesetzt. Alles, was in dieser Konkurrenzsituation Kosten verursacht, wird tendenziell als schädlich für die Nationalökonomie angesehen. Wirtschaftskriterien, die von den Industriestaaten in die Welt gerufen, vorangetrieben und durchgesetzt werden, kommen zur weltweiten Anwendung. Erst forciert die Politik dieser Staaten eine Weltwirtschaftslage, die dann zu einem Sachzwang erkoren wird.

## Matthias Stoffregen Die Zählebigkeit des Kalten Krieges

Zu den neuen Verdächtigungen gegen Franz L. Neumann

Unter dem grellen Titel »Franz Neumann und der KGB« erschien Ende März in der FAZ ein Rezensionsartikel über das Buch »The Haunted Wood«, das unter Berücksichtigung neu zugänglicher Akten des damaligen NKGB die Geschichte der UdSSR-Spionage in den USA während der dreißiger und vierziger Jahre beschreibt.<sup>1</sup> Der Einschätzung des Rezensenten Freddy Litten, daß es sich dabei um ein »wenig tiefschürfendes Buch« handele, wäre eigentlich nichts hinzuzufügen. In streckenweise nicht wenig reißerischer Manier erzählen die beiden Autoren Allen Weinstein und Alexander Vassiliev einige Agentengeschichten, die sie mit entsprechenden russischen Dokumenten belegen. Was das Buch plötzlich angeblich spannend macht, sind die eineinhalb Seiten 249–251, denn hier wird durch Weinstein und Vassiliev der berühmte deutsche Exilpolitologe Franz L. Neumann, der nach dem Zweiten Weltkrieg eine wesentliche Rolle beim Aufbau der westdeutschen Politikwissenschaft spielte, als sowjetischer Agent »enttarnt«. Er soll unter dem Decknamen »Ruff« über

35 So *Epiney*: Umweltrechtliche Querschnittsklausel und freier Warenverkehr: Die Einbeziehung umweltpolitischer Belange über die Beschränkung der Grundfreiheit, NuR 1995, S. 497, 503.

1 »Franz Neumann und der KGB«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31. März 1999; Allen Weinstein/Alexander Vassiliev, *The Haunted Wood. Soviet Espionage in America – The Stalin Era*, New York/Toronto 1999.