

die Entwicklung eines »Verfassungskollisionsrechts« auch über die von ihm angesprochenen Grundrechtsnormen hinaus geliefert zu haben.

*Andrea Franke*

*Michael Kilian*

### **Umweltschutz durch Internationale Organisationen**

Duncker und Humblot Verlag, Berlin, Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht Bd. 13, 1987, 479 S., DM 188,—

Die internationale, Grenzen überschreitende Dimension der Umweltproblematik ist durch die Katastrophen von Tschernobyl und Basel erneut und in besonders eindrücklicher Weise erlebbar geworden. Dabei sind der zwischenstaatlichen Kooperation beim Schutze der gemeinsamen Umwelt, so ist zumindest zu hoffen, weitere Impulse verliehen worden. Wie sich die institutionell verfaßte Staatenwelt der Herausforderung des Umweltschutzes stellt, ist Gegenstand der hier vorzustellenden völkerrechtlichen Untersuchung von Michael Kilian, die 1986 von der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen als Dissertation angenommen wurde. Dieser Beitrag zur stetig anwachsenden umweltvölkerrechtlichen Literatur widmet sich der Fragestellung, welche Chancen in einer Suche nach Problemlösungen gerade auf der Ebene Internationaler Organisationen liegen und in welchen Kooperationsformen die Weiterentwicklung internationaler Umweltpolitik erfolgt.

Erstaunlich früh nehmen sich Internationale Organisationen innerhalb wie außerhalb des UN-Systems, auf regionaler wie globaler Ebene des Umweltthemas an: Zeitgleich, zu Anfang der siebziger Jahre, gibt es auch erste umfassende Ansätze im nationalen Umweltschutz in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland. Die Vermutung läge nahe, daß sich seither auch eigenständige Befugnisse Internationaler Organisationen gegenüber dem staatlichen Mandat für die Umwelt entwickeln konnten. Doch dies beurteilt Kilian ebenso skeptisch wie die Möglichkeit, mit Hilfe der Umweltthematik zu einer generellen Aufwertung der Internationalen Organisationen im Zuge eines »Neuen Internationalismus« zu gelangen: Solange ihnen nicht, wie den Europäischen Gemeinschaften oder der Meeresbergbaubehörde der Seerechtskonvention von 1982, Supranationalität zukommt, operieren sie innerhalb eines engen, durch die souveränen Staaten abgesteckten Handlungsrahmens in vornehmlich unterstützender Funktion.

Breiten Raum widmet der Autor einer Beschreibung der großen Anzahl von Organisationen, deren Arbeitsbereiche mit Umweltbezügen sie zu »Internationalen Umweltorganisationen« qualifizieren. Einer knappen Einführung in den Entstehungshintergrund, die Funktion und Struktur der einzelnen Organisation folgt jeweils eine Bestandsaufnahme ihrer Arbeitsschwerpunkte im Umweltschutz. Hierdurch kann dem Leser allerdings nicht mehr als eine erste Orientierung bezüglich der Tätigkeitsbereiche vermittelt wer-

den. Bei seiner Darstellung hebt der Autor immer wieder strukturelle Besonderheiten hervor: Mit der Vielfalt der im Umweltschutz engagierten Organisationen sind nicht nur Kompetenzkonflikte und Reibungsverluste verbunden, sondern auch ein fruchtbarer Pluralismus von Aktions- und Organisationsformen. Modellcharakter könnte etwa ein innerhalb der NATO angewandtes »Interessenprinzip« haben, nach dem für jedes Umweltvorhaben ein Mitgliedsland eine Art »Patenschaft« übernimmt und sich besonders für ein Gelingen des Projekts einsetzt (S. 105). Die Errichtung eines unabhängigen Expertengremiums für den Meeresumweltschutz (GESAMP) durch mehrere Organisationen gemeinsam (S. 181), die Entscheidungsbeteiligung von nichtstaatlichen Interessenvertretern bei der ILO (S. 156) wie überhaupt die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen zählen zu den Beispielen für neu entwickelte Verfahrens- und Kooperationsweisen im internationalen Umweltschutz. Angesichts der in ihrer Qualität einzigartigen Herausforderung an die Menschheit, ihre natürliche Mitwelt zu erhalten, sind solche Ansätze (auch im nationalen Bereich) dringend erforderlich:

Wo wie hier effektive, konsensfähige Problemlösungen noch in so weiter Ferne zu sein scheinen, ist es von ganz eigener und nicht nur instrumenteller Bedeutung, wie der Prozeß zur Erreichung solcher Lösungen ausgestaltet wird.

Einen in diesem Sinne innovativen Versuch haben die Vereinten Nationen mit der Errichtung des United Nations Environment Programme (UNEP) unternommen. Als »intersektorale« Arbeitseinheit (S. 358) ergänzt UNEP ein System vieler spezialisierter Handlungsträger. Struktur und Tätigkeitsbereiche dieser mit der Koordination, Katalyse und Finanzierung von Umweltvorhaben betrauten Organisation werden von Kilian ausführlich dargestellt und bewertet. Anschaulich wird das Spektrum von Motivationen analysiert, welche auf der UN-Umweltkonferenz in Stockholm 1972 zur Gründung von UNEP führten, werden die Faktoren beschrieben, aufgrund derer sich eine recht schwierige Stellung des Umweltprogramms zwischen Nord und Süd und im Verhältnis zu anderen Internationalen Organisationen herausgebildet hat: So hat das zunächst starke Interesse der Industrieländer an einer Mitarbeit bei UNEP nachgelassen; auf deren freiwillige Beiträge zum Finanzierungsfonds ist die Organisation jedoch besonders angewiesen. Auf seiten der Entwicklungsländer ist ein gewisser Bewußtseinswandel weg von der ständigen Postulierung des Vorranges von Entwicklung vor Umweltschutz maßgeblich durch die Arbeit von UNEP erzielt worden. Dies hat gleichzeitig kaum zu erfüllende Erwartungen an den Fonds produziert. Internationale Entwicklungsorganisationen fürchten eine Einmischung des »Umweltpolizisten« UNEP in ihre Projektarbeit, und bei mächtigen Organisationen, wie etwa der Weltbank, stößt das eher zwerghafte Umweltprogramm mit seinem Koordinationsauftrag auf Akzeptanzprobleme.

Die Bewertung der bisherigen Aufgabenerfüllung durch UNEP fällt in Kilians Studie recht differenzierend aus. Den teilweise in der Struktur der Organisation liegenden Effektivitätsmängeln werden Arbeitserfolge beispielsweise bei der Umweltdatensammlung und der Koordination gemeinsamer Aktionsprogramme, etwa dem Mittelmeerprogramm, gegenübergestellt (S. 374). Folgerichtig sind die Vorschläge des Autors zur Festigung einer eigenständigen Position von UNEP: Das Umweltprogramm könnte als

neutraler Vermittler fungieren, vor dem die unterschiedlichen umweltpolitischen Ansätze Internationaler Umweltorganisationen zum Ausgleich gebracht würden (S. 384). Eine weitere Anregung Kilians betrifft die Entwicklung von Perspektiven eines Umweltschutzes, welcher den vermeintlichen Gegensatz zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung überwindet (S. 394). Der für einige der oben wiedergegebenen Schwierigkeiten UNEP's verantwortliche intersektorale Charakter der Organisation würde so positiv genutzt und stellte sich auch für diejenigen Umweltorganisationen als Angebot dar, die in UNEP einen weiteren Konkurrenten um Tätigkeitsfelder im Umweltschutz wittern. Nachvollziehbar ist auch die wiederholte Warnung des Autors vor einer »sachfremden Politisierung« der Arbeit des Umweltprogramms durch Themenkomplexe wie Neue Weltwirtschaftsordnung, Menschenrechte oder Rüstung, wenngleich es dort sachliche Querverbindungen gibt: Würde UNEP zu einem weiteren Forum für diesbezügliche Konflikte, so hätte es seine Integrationsfunktion wohl bald eingebüßt.

Besonderes Augenmerk legt Kilian auf die (bisher geringen) Möglichkeiten der Umweltorganisationen, rechtssetzend oder zumindest -initiiierend tätig zu werden. Während UNEP in diesem Betätigungsfeld keinerlei Kompetenzen verliehen worden sind, besitzt z. B. die WHO die Befugnis zur verbindlichen Standardsetzung, von der sie im Umweltbereich keinen Gebrauch gemacht hat – also gerade dort, wo ein besonderer Mangel an Konkretheit völkerrechtlicher Normaussagen zu beklagen ist. Nach der ernüchternden Einschätzung Kilians wird den Internationalen Umweltorganisationen auch künftig hauptsächlich der Weg über das »soft law« verbleiben, um die Fortentwicklung des Umweltvölkerrechts zu beeinflussen (S. 345, 432).

Dies gilt im Prinzip auch für den durch die Seerechtskonvention von 1982 erfaßten marinen Umweltschutz. Bei seiner vertieften Darstellung der Rolle, welche der Meeresbergbaubehörde sowie den schon existierenden Umweltorganisationen durch die Seerechtskonvention zugewiesen wird, weist der Autor auf eine interessante Besonderheit hin:

Die Mitgliedstaaten der SRK sind beauftragt, beim Meeresumweltschutz durch Internationale Umweltorganisationen tätig zu werden – ein Umstand, der zwar nicht unmittelbar kompetenzerweiternd zugunsten dieser Organisationen wirkt, der für sie aber ein gewisses Entwicklungspotential schafft (S. 311).

Das Abschlußkapitel ist Überlegungen zu den Chancen einer »sektoralen Umweltordnung« (ähnlich einer »Neuen Weltwirtschaftsordnung«) gewidmet, in welcher auch den Internationalen Umweltorganisationen neue Verantwortungsbereiche zuwachsen könnten. Der Autor bemerkt jedoch, daß »das Phänomen Umwelt schon vom Begriff her nur intersektoral« vorstellbar ist (S. 403). Untersucht wird daher die »Anbindung« von Umweltbelangen an die Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung. Als realistischer erscheint es Kilian allerdings, daß die Anstrengungen der internationalen Umweltpolitik in eine Verstärkung des Regionalismus münden und einen neuen Begriff der einzelstaatlichen Souveränität entstehen lassen, nach welchem als Kehrseite der Ausschließlichkeitsbefugnisse eine Verantwortung für die Umwelt anerkannt sein wird (S. 403, 414). Es bleibt zu fragen, ob dieses reizvolle Konzept auf weniger völkerrechtsgomatische Schwierigkeiten stößt als etwa das »Common Heritage-Prinzip« oder ein

Menschenrecht auf Umweltschutz – beides Postulate, deren mangelnde dogmatische Faßbarkeit der Autor selbst hervorhebt.

Den Anhang des umfangreichen Werkes bilden Dokumente zur Arbeitsgrundlage von UNEP. Insgesamt bietet das Buch eine wertvolle Übersicht, in der unter verschiedensten Gesichtspunkten systematisiert und vorsichtig gewertet wird. Es enthält eine Fülle von über eine Darstellung der Umweltorganisationen hinausreichenden Anregungen für einen in der deutschsprachigen Literatur bisher wenig bearbeiteten Teil des Umweltvölkerrechts.

*Susanne Rublack*

*Hubertus Welsch*

**Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Verbringung radioaktiver Stoffe in den Meeresgrund**

Köln, Berlin, Bonn, München: C. Heymanns Verlag, 1986

Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergie recht, vol. 73, 206 pp., DM 58,—

Not only industrialized nations experience how closely intertwined modern technology and its environmental impacts are. Both global public awareness and the growing frequency and intensity of obvious environmental consequences resulting from man's use and manipulation of nature have made the issue and hazards clear. However, as one of few exceptions, the sub-seabed has – in contrast to the oceans themselves – hardly been included in discussions on environmental protection.

Yet, no matter how secluded the area, modern technology will not allow the subseabed to remain a blank spot on the globe. Recent developments call for vital decisions from specialists as well as from a wide well-informed public on the limits of sub-seabed activities.

The concept of sub-seabed disposal of high-level radioactive substances (SSD), by its very nature, touches that subject, and shows the necessity of answering to which extent international law already provides rules concerning its admissibility or conduct.

Hubertus Welsch centers his thesis on the admissibility of sub-seabed disposal of high-level radioactive waste under international law with the intention to clarify, whether the existing and evolving norms of international law satisfactorily ensure the protection from possible harmful effects of this new technique.

The importance of the SSD-concept has grown with the need to dispose of radioactive substances from increasing numbers of atomic power stations as well as medical or military waste, since no other storage concept has yet proven to be sufficiently safe for final disposal. Welsch points out that the term nuclear fuel *cycle* is frequently disputed, since it conceals both the formation of waste and the lack of feasible concepts for its