

Dierkes, Meinolf

Article — Digitized Version

Umweltschutz als internationales Problem: gegenwärtige Praxis und zukünftige Aufgaben von Wissenschaft und Politik im Bereich grenzüberschreitender und globaler Umweltverschmutzung

Zeitschrift für Umweltpolitik: Analysen und Konzepte zur sozialwissenschaftlichen Umweltforschung und Politikberatung

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Dierkes, Meinolf (1981) : Umweltschutz als internationales Problem: gegenwärtige Praxis und zukünftige Aufgaben von Wissenschaft und Politik im Bereich grenzüberschreitender und globaler Umweltverschmutzung, Zeitschrift für Umweltpolitik: Analysen und Konzepte zur sozialwissenschaftlichen Umweltforschung und Politikberatung, ISSN 0343-7167, Deutscher Fachverlag, Frankfurt a. M., Vol. 4, Iss. 3, pp. 357-369

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112188>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Umweltschutz als internationales Problem

Gegenwärtige Praxis und zukünftige Aufgaben von Wissenschaft und Politik im Bereich grenzüberschreitender und globaler Umweltverschmutzung*

Meinolf Dierkes, Berlin

Zusammenfassung

Bemühungen um eine internationale Kooperation im Umweltschutz stehen vielfach noch in ihrem Anfangsstadium. Obwohl umweltpolitische Zusammenarbeit als Ziel in einer Reihe bedeutender internationaler Abkommen eine gewichtige Rolle spielen, sind wesentliche Fortschritte in diesem Bereich nur in Einzelfällen zu verzeichnen. Der Beitrag geht den wissenschaftlichen und politischen Gründen für das bisherige Auseinanderklaffen von umweltpolitischer Absichtserklärung und Realität auf internationaler Ebene nach; ausgehend von theoretischen Überlegungen und bisherigen Erfahrungen im internationalen Umweltschutz wird gezeigt, daß fallbezogene und auf wenige Teilnehmerstaaten beschränkte Verhandlungsbemühungen im Sinne einer besseren Umwelt größere Erfolgsaussichten besitzen als eine Vielzahl von Medien und Schadstoffen behandelnde und viele Staaten integrierende Abkommen.

1. Zur Bedeutung grenzüberschreitender Umweltverschmutzung

Der Schutz und die Verbesserung der Umwelt, seit rund einem Jahrzehnt immer mehr zu einer politischen Aufgabe erster Ordnung geworden, zielt auf die Erhaltung von Funktionsbedingungen natürlicher Ökosysteme. Deren Grenzen stimmen in der Regel jedoch nur zufällig mit politisch gezogenen Grenzen überein – nationale und staatliche Identitäten haben sich nicht unter ökologischen Gesichtspunkten konstituiert. Als Träger umweltpolitischer Maßnahmen treten aber überwiegend auch heute noch Einzelstaaten oder deren Gebietskörperschaften auf mit der Folge, daß grenzüberschreitende und – in noch größerem Umfang – grenz-

* Der Artikel war Beitrag des Autors zum Wissenschaftlichen Forum der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, das im Februar 1980 in Hamburg stattfand.

unabhängige, d.h. globale Umweltprobleme durch von ihnen veranlaßte Umweltmaßnahmen gar nicht oder nur eingeschränkt gelöst werden können. Da darüber hinaus sich manche Staaten ihrer Umweltprobleme durch Verlagerung über die Grenze entledigen, ist es kein Zufall, daß gerade die staatsterritorial nicht einzugrenzenden globalen Umweltbelastungen heute immer mehr zu den besorgniserregendsten überhaupt gezählt werden: ihre Reduktion unterliegt nicht den eingespielten Kontrollmechanismen, wie sie den Regierungen im Bereich der national orientierten Umweltpolitik aufgrund gegebener oder vergleichsweise leicht zu schaffender Planungs- und Handlungsstrukturen zur Verfügung stehen, sie geschieht vielmehr – wenn überhaupt – auf der Ebene zwischenstaatlicher Beziehungen, für die ein umweltpolitisches Bewußtsein sowie entsprechende Instrumente oft erst neu geschaffen, immer jedoch nationale Interessen koordiniert und harmonisiert werden müssen.

Transnationale Umweltprobleme entstehen durch die ökologische Verflechtung zweier oder mehrerer Staaten und dem je nach Medium unterschiedlichen Transport von als schädlich zu identifizierenden Emissionen aus einem Territorium in ein anderes¹. Aufgrund unterschiedlicher Transporteigenschaften lassen sich die transnationalen Umweltbelastungen in Einwegbelastungen (im Wasserbereich oft Flußsysteme) und reziproke Belastungen (je nach Strömungsverhältnissen oft Binnenseen) aufteilen. Als ein besonders instruktives Beispiel einer transnationalen *Einwegbelastung* in Westeuropa wird die Verschmutzung des Rheins angesehen². Hier haben verschiedene miteinander konkurrierende Nutzungsarten und hohe wirtschaftliche Bedeutung des Flußsystems für die Anliegerstaaten (Schweiz, Bundesrepublik, Frankreich, Niederlande) in ihrer Kombination zum einen die Wassergüte lange Zeit ständig verschlechtert, andererseits haben die Wichtigkeit des Rheineinzugsgebiets für die Trinkwassergewinnung und andere wirtschafts- und umweltpolitische Gesichtspunkte das öffentlich-politische Augenmerk relativ früh auf diese zunehmende Verschmutzung gelenkt. Da die Belastungsarten (organisch schwer abbaubare Sulfonsäuren, Sulfonate; organische Chlorverbindungen; Salze; Pestizide) ebenso wie die Nutzung als Brauchwasserlieferant und als Abwärmträger je nach Standort national wie international unterschiedlich anfallen, gestaltet sich eine der den Gesamtbelastungen und Nutzungen des Rheines entsprechende Umweltpolitik besonders schwierig.

Als Beispiel für *reziproke Umweltbelastungen* gilt die Verschmutzung der Großen Seen in Nordamerika, wie sie durch die gemeinsame wirtschaftliche Nutzung

-
- 1 Vgl. zum folgenden wie allgemein zur kategorialen Darstellung internationaler Umweltpolitik: Dierkes, M./Hartje, V.: Internationale Aspekte der Umweltpolitik, in: Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der menschlichen Umwelt, hrsg. von K. Buchwald und W. Engelhardt
 - 2 vgl. u.a.: Bungarten, Harald H.: Transnational Problems of the Rhine River Basin, International Studies Association, 1976 Annual Meeting, Toronto, Februar 1976, Working Paper

durch die Vereinigten Staaten und Kanada entsteht³. Die überragende Bedeutung der Großen Seen als Süßwasserreservoir, Energiequelle, Abwasserrezeptor und Transport- und Erholungsmedium für die beiden Anliegerstaaten hat das Problem der hier stattfindenden gegenseitigen Umweltverschmutzung in den letzten Jahren als immer dringender erscheinen lassen. – Aus umweltpolitischer Sicht ähnlich gelagert ist die Problematik der Verschmutzung und gemeinsamen Nutzung kleinerer Randmeere wie beispielsweise der Ostsee und dem Mittelmeer durch eine Vielzahl von Anrainerstaaten. Zwar wird hier die von den Einzelstaaten ausgehende Verschmutzung zum Teil in Gebiete verlagert, für die keine speziellen Hoheitsrechte vorliegen; die hohe wirtschaftliche Bedeutung dieser Meere für die Anliegerstaaten und die Tatsache, daß über ökologische Kreisläufe ein Teil der emittierten Verschmutzung wieder in staatliche Territorien zurückgelangt, macht die Erschöpfung der Assimilationskapazitäten von Ostsee und Mittelmeer immer mehr zu einem transnationalen Umweltproblem ihrer Anliegerstaaten. Allerdings bleibt in diesen Fällen die wissenschaftliche Bestimmung der Verschmutzer-Empfänger-Beziehung und damit auch jeder Versuch, Regelungen auf der Basis des Verursacherprinzips zu treffen, oft schwierig mit der Folge, daß die hier zu treffenden Entscheidungen mit dem speziell unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht leicht lösbaren Problem gemeinsam aufzustellender, unterschiedliche einzelstaatliche Ausgangsbedingungen in hohem Maße berücksichtigender Normen konfrontiert sind⁴.

Ähnliche Nachweisschwierigkeiten hinsichtlich der Schadensquelle ergeben sich zum Teil auch für den Bereich transnationaler Luftverschmutzung, der insgesamt bislang weniger politische Aufmerksamkeit erfahren hat als die grenzüberschreitende Wasserverunreinigung. Als ein in den letzten Jahren häufig diskutiertes Beispiel können hier die Luft-, Boden- und Wasserbelastungen in Südkandinavien („acid rain“) dienen, für die abhängig von unterschiedlichen meteorologischen Bedingungen verschiedene Emittenten (Westeuropa mit Großbritannien; Mitteleuropa; z.T. Osteuropa) in Frage kommen⁵.

- 3 Dworsky, Leonard B.: The Management of International Boundary Waters of Canada and the United States: A Comparative Study, in: National Resources Journal, Vol. 15 (1) 1975, S. 223 ff.; Wilson, William, E.: The 1972 Canadian-American Agreement on Great Lakes Water Quality: An Assessment, International Studies Association, 1976 Annual Meeting, Toronto, Februar 1976, Working Paper; Müller, F.G.: Das Internationale Umweltschutzmanagement der nordamerikanischen Großen Seen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 2/79, S. 199 ff.
- 4 Vgl. zur Umweltproblematik des Mittelmeeres: Earthscan Press Briefing Document No. 7, London 1978, S. 3 – 34; Henry, Paul-Marc: The Mediterranean: A Threatened Microcosm, in: AMBIO, Vol. 6 (1977), No. 6, S. 300 ff.; Sand, Peter H.: Protection of the marine environment against pollution in the Mediterranean, in: Environmental Policy and Law, Vol. 1, No. 4, February 1976, S. 154 ff.; zur Ostsee: Johnson, Bo: The Baltic Conventions, in: The International and Comparative Law Quarterly, Vol 25 (Januar 1976), S. 13 ff.
- 5 vgl. The OECD Programme on Long Range Transport of Air Pollutants, Measurements and Findings, OECD, Paris 1977

Unterschiedlich ist der wissenschaftliche Kenntnisstand auch hinsichtlich der *globalen*, keine speziellen staatlichen Hoheitsrechte betreffenden *Umweltbelastungen*. Die von Land, See und Atmosphäre ausgehende Verschmutzung der Weltmeere wird seit Jahren relativ gut erfaßt: hier herrscht wissenschaftlich weitgehend Einigkeit darüber, daß die ökologische Leistungsfähigkeit der Ozeane z.T. bereits überschritten ist⁶. Dagegen mangelt es bislang noch an schlüssigen, internationale umweltpolitische Anstrengungen begründende Forschungsergebnissen im Hinblick auf die klimatologischen Wirkungen unterschiedlicher Emissionen in die Atmosphäre (Staub, Wärme, Kohlendioxid, Ozon etc.). Die internationale Umweltpolitik folgt hier noch immer dem Grundsatz, die Atmosphäre solange zu belasten, bis konkrete Kausalbeziehungen zwischen Emissionsrate und Veränderung der Atmosphäre bzw. des Klimas nachgewiesen werden können – unabhängig von den Schwierigkeiten, solche Zusammenhänge mit Hilfe des gegebenen Forschungsinstrumentariums und auf der Basis des augenblicklichen Forschungsstandes überhaupt erfassen zu können.

2. Zur politischen Wahrnehmung grenzüberschreitender und globaler Belastungen

Unabhängig davon, daß auch für die nähere Zukunft im Hinblick auf Umweltbeeinträchtigungen der Atmosphäre international abgestimmte Politikmaßnahmen nicht zu erwarten sind, ist es unter dem Blickwinkel speziell der zunehmenden Belastung und Schädigung der nationalen und globalen Wasserhaushalte politisch unbestritten, daß es zu ihrer Reduzierung einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit und Bereitschaft ursächlicher Schadensverhinderung auf nationaler Seite bedarf. So hält bereits die von 113 Teilnehmerstaaten gebilligte Stockholmer Deklaration zum Schutz der Umwelt in Grundsatz 21 fest, daß für die Unterzeichnerstaaten „die Verantwortlichkeit besteht, dafür zu sorgen, daß durch Tätigkeiten innerhalb ihres Hoheitsbereiches der Umwelt in anderen Staaten kein Schaden zugefügt wird“⁷. Auch die Schlußakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Helsinki nennt den Umweltschutz als einen wichtigen Bereich möglicher internationaler Kooperation und empfiehlt u.a. eine Harmonisierung einzelstaatlicher Umweltmaßnahmen und die Entwicklung einer gemeinsamen Umweltterminologie⁸. Dem Umweltproblem der Ostsee bzw. des Mittelmeeres sind zwei internationale Abkommen (Helsinki 1974; Barcelona 1976) gewidmet.

6 Abrams, Nancy Ellen: *The Environmental Problem of the Oceans: An International Stepchild of National Egotism*, in: *Environmental Affairs*, Vol. 5, No. 1 (Dezember 1976), S. 3 ff.

7 Kay: *Umweltpolitik durch die Vereinten Nationen*, *Europa Archiv* 1973, S. 259 ff.

8 Füllenbach, J.: *Multilaterale Ost-West-Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes in Europa*, in: *Europa-Archiv*, Folge 22/1976, S. 725

Von internationalen Organisationen wie UNEP oder OECD sind beträchtliche Initiativen eines internationalen Managements grenzüberschreitender Umweltverschmutzung ausgegangen. Mit Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf lokaler Ebene hat sich insbesondere der Europarat befaßt.

Allerdings kann angesichts der bis heute unternommenen politischen Anstrengungen zu internationaler Zusammenarbeit im Umweltschutz kaum übersehen werden, daß umweltpolitische Absichtserklärung und rechtlich-umweltpolitische Realität meist noch auseinanderklaffen. Mittels der vielfach geforderten internationalen Harmonisierung von Instrumenten der Umweltpolitik dürfte nach heutigem Wissen kurz- und mittelfristig kein wirksamer Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung ökologischer Systeme geleistet werden können, weil die durch großräumige, allgemeine Umweltschutzziele beinhaltende Umweltpolitik-Harmonisierung erzielbaren Umweltstandards in aller Regel aus ökonomischen Erfordernissen nicht so eng definiert werden wie dies bei stärker auf lokal begrenzte und auf das einzelne Medium und den einzelnen Schadstoff bezogenen Regelungsversuchen der Fall sein kann. Als eine grundsätzliche Voraussetzung für eine umweltorientierte staatliche Verantwortungshaltung gegenüber ihren Nachbarstaaten gilt allgemein die Anerkennung des Prinzips der Nichtdiskriminierung, d.h. eine Inländer-Ausländer-Gleichbehandlung, die zum Ziel hat, „daß die Umweltschutzbelange des Nachbarstaates und seiner Bewohner in gleichem Maße berücksichtigt werden müssen wie die innerstaatlichen Belange“⁹. In seiner politischen Konsequenz verlangt dieses Prinzip zum einen die Existenz von Verträgen, die die staats- und privatrechtlichen Haftungsverpflichtungen auf zwischenstaatlicher Ebene unter Gleichheitsgesichtspunkten zu regeln imstande sind sowie eine weitgehende Berücksichtigung nachbarstaatlicher Umweltforderungen bei der innerstaatlichen Planung und Überwachung umweltrelevanter Produktionsverfahren. Tatsächlich ist es bis heute erst zu einem einzigen solche rechtlichen Fragen des Umweltschutzes insgesamt behandelnden Vertragswerk, der Nordic Environmental Pollution Convention von 1974¹⁰, gekommen, das in Verfolgung des gegenseitigen Ziels der Nichtdiskriminierung die präventive und gerichtlich einklagbare Einbeziehung vom Umweltinteressen eines Staates in die Planungsverfahren eines anderen Staates vorsieht¹¹. Daneben existiert eine große Zahl von Grenzverträgen oder Grenzgewässerverträgen, die u.a. Einzelfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Schadenshaftung regeln, jedoch nicht primär auf die Anforderungen des Umweltschutzes ausgerichtet sind und deshalb den Erfordernissen des globalen Umweltschutzes nicht genügen¹².

⁹ Rest, Alfred: Internationaler Umweltschutz und Haftung, Berlin 1978, S. 22

¹⁰ Convention on the Protection of the Environment between Denmark, Finland, Norway and Sweden, Stockholm, 19th February, 1974

¹¹ Vgl. Rest, Alfred, a. a. O., S. 22 f.

¹² Vgl. Klein, Eberhard: Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht, Berlin 1976

3. Zur theoretischen Grundlegung einer internationalen Umweltpolitik

Nicht zuletzt ist die in großen Bereichen noch völlig unzureichende internationale Kooperation in Umweltschutzfragen neben oft fehlender Kenntnis der Ursache-Wirkung-Beziehungen auf noch nicht genügend geklärte ökonomische Zusammenhänge zurückzuführen. Der mit diesen Fragen angesprochenen Disziplin der Außenhandelstheorie ist es bis heute nicht gelungen, ein empirisch gesichertes Modell zu entwickeln, auf dessen Basis eine die wirtschaftlichen Auswirkungen nationaler und internationaler Umweltpolitiken in ihrem tatsächlichen Umfang berücksichtigende Harmonisierung unterschiedlicher Umweltziele und -instrumentierungen stattfinden könnte.

Die Grundzüge der handelstheoretischen Bedeutung von Umweltpolitik sind offensichtlich: wenn man mit Baumol und Oates Umweltpolitik als den Versuch versteht, negative externe Effekte der Güterproduktion auf die Umwelt zu internalisieren, dann ergibt sich, daß infolge der Beseitigungs- und Vermeidungsstrategien einzelstaatlicher Umweltschutzpolitik Kostenverschiebungen bei den relativen Preisen für Güter und Dienstleistungen und der relativen Attraktivität der Regionen als Industriestandorte entstehen¹³. Unterschiedliche Instrumente und Finanzierungsarten für Umweltschutzinvestitionen, unterschiedliche Standards und Methoden ihrer Durchsetzung, unterschiedliche Zielvorstellungen sowohl hinsichtlich der zu erstrebenden Umweltqualität als auch der Produktionsstruktur resultieren in einer regionalen und internationalen Veränderung der relativen Preise von Produktionsfaktoren und Produkten, die sich kurzfristig in Veränderungen der Handelsstruktur und der Handelsbilanzen niederschlagen und langfristig zu Anpassungen in der Produktionsstruktur und zu Faktorummwandlungen führen können.

Nun lassen sich aufgrund des bisherigen Kenntnisstandes empirischen Aussagen über die konkreten Veränderungen der Terms of Trade infolge umweltpolitischer Maßnahmen nicht treffen, auch wenn theoretische Analysen den Schluß nahelegen, daß sich negative Wohlstandseffekte für ein Land dann ergeben, wenn die Umweltpolitik gerade solche Ressourcen eines Landes beansprucht, auf denen seine komparativen Vorteile beruhen¹⁴. Insgesamt scheint aufgrund bislang vorliegender Schätzungen und empirischer Auswertungen einiges dafür zu sprechen, daß der Handelsbilanzeffekt von Umweltpolitik im allgemeinen eher als gering einzu-

13 Baumol, W. J./Oates, W.B.: *The Theory on Environmental Policy*, Englewood Cliffs, N.Y. 1975

14 Walter, I.: *International Economics of Pollution*, London 1975, S. 86

stufen ist und daß Umweltschutzgründe bei der Verlagerung von Industriestandorten eher eine sekundäre Rolle spielen¹⁵.

Diese eher generellen Regeln ökonomischer Wirkungen können aber natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, daß im Einzelfall – etwa einer starken und vom Unterlieger eines Flusses kaum tolerablen Verschmutzung durch den Oberlieger –

- ein Transfer von Realeinkommen stattfindet;
- zu rigide staatsübergreifende Umweltstandards weniger entwickelte Gebiete und Staaten benachteiligen, da sie die relativen Preise des Standortfaktors Umwelt für diese Gebiete beträchtlich erhöhen, und daß
- durch national unterschiedlich definierte Umweltnormen einzelstaatlich durchaus bedeutsame Kostendifferentiale für den Handel auftreten können¹⁶.

Es ist unter anderem dieses Fehlen von theoretisch und empirisch abgesichertem Wissen über die ökonomischen Konsequenzen unterschiedlicher Umweltpolitiken, das internationale Harmonisierungsbestrebungen im Bereich des Umweltschutzes besonders schwierig gestaltet. Verhandlungen, die der zwischenstaatlichen Abstimmung umweltpolitischer Instrumente dienen sollen, stehen aber solange in Gefahr, Umweltschutzziele gegenüber wirtschaftlichen Zielen zu vernachlässigen, als nicht die ökonomischen Folgen, Vorteile und Nachteile internationaler Umweltvereinbarungen eindeutig geklärt sind: die Vermeidung möglicher negativer wirtschaftlicher Effekte wird in der Regel verhandlungspraktisch eine größere Rolle spielen als die Erzielung erwartbarer positiver umweltpolitischer Wirkungen.

Wie sehr im verhandlungspraktischen Kontext die Erreichung nutzenfunktionaler Ziele abhängig ist von der Qualität der in die Verhandlung eingebrachten Informationen, wird auch an der von Müller am Coase-Theorem orientierten theoretischen Analyse optimaler Funktionsbedingungen zwischenstaatlicher Regelung grenzüberschreitender Umweltverschmutzungen unter ökonomischen Gesichtspunkten deutlich. Die von Müller als Lösungsbedingung transnationaler Umweltbelastung u.a. herausgestellten „verlässlichen Schätzungen sowohl der Umweltschäden (ökologische und ökonomische) als auch der Kontrollkosten“¹⁷ liegen in vielen Fällen heute noch nicht vor.

15 Walter, I., a.a.O.; Potier, M.: Umweltaspekte der Industriepolitik in regionaler Sicht, in: Zeitschrift für Umweltpolitik 2/79, S. 185 ff.; Knödgen, G.: Environment and Industrial Siting – Preliminary Results of an Empirical Survey of Investment by West Germany Industry in Developing Countries, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 4/79.

16 vgl. dazu u.a. auch: Walter, I.: The Pollution Content of American Trade, Western Economic Journal, Vol. 11, 1973

17 Müller, a.a.O., S. 207

Darüber hinaus zeigt die theoretische Analyse der Erfolgsbedingungen internationaler Umweltpolitik durch Müller zwei weitere Parameter zwischenstaatlicher Harmonisierungsbestrebungen auf: zum einen die verbindliche Feststellung der tatsächlich politisch zu behandelnden Umweltschäden durch die verhandelnden Staaten und die Verflechtung transnationaler Umweltpolitik in das allgemeine Netz zwischenstaatlicher Beziehungen. Für die hierbei angesprochenen wissenschaftlichen Disziplinen – vor allem die sozialwissenschaftliche Verhandlungswissenschaft und die politische Theorie internationaler Beziehungen – gilt mehr noch als für die ökonomische Außenhandelstheorie, daß sie für den Bereich der internationalen Umweltpolitik über deskriptive Arbeiten und Fallstudien noch nicht hinausgekommen sind.

So lassen sich aus den vorhandenen Arbeiten zu interorganisationalen und zwischenstaatlichen Verhandlungsprozessen allenfalls *auch* die Erfolgsaussichten internationaler Umweltpolitik eingrenzender Verhandlungsvoraussetzungen ableiten. Als eine hierbei maßgebliche Bedingung kann der Umstand angesehen werden, daß der eigentliche Verhandlungsprozeß oft an die Verarbeitung von Informationen gebunden ist, die selbst verhandlungspraktisch kaum noch kontrolliert werden können. Die bislang vorliegenden empirischen Untersuchungen der Verhandlungsforschung lassen vermuten, daß schon nationale Konfliktsituationen verhandlungsmäßig in Kommunikations- und Bewertungsmustern vernetzt sind, die theoretisch erzielbare Pareto-optimale Verhandlungsergebnisse bei weitem nicht erreichen¹⁸. Die verhandlungstheoretisch notwendige Voraussetzung für gute Verhandlungsergebnisse: gleiche Informationsmengen und -inhalte über die Gegenstände der Verhandlung und wechselseitig bekannte Wert- und Zielstrukturen bei den Verhandlungspartnern, lassen sich umso schwerer realisieren, je stärker die während einer Verhandlung benutzten Informationen selbst zu Mitteln der Verhandlungsführung gemacht werden¹⁹ und je mehr der Verhandlungsgegenstand von den Teilnehmern als Einzelfall innerhalb eines komplexen zwischenstaatlichen Beziehungssystems verstanden wird. So gewinnen die von Hopmann und King aufgestellten Forschungshypothesen an Plausibilität, die darauf hinauslaufen, daß zwischen verschiedenen Staaten stattfindende „indirekte Verhandlungsprozesse ein verkleinertes Abbild des allgemeinen Konflikt-Kooperationsverhältnisses zwischen den beteiligten Nationen widerspiegeln(n)“²⁰.

18 vgl. insbesondere: Balke, W.M./Hammond, K.R./Meyer, G.D.: An alternate approach to labor-management relations, *Administrative Science Quarterly*, 1973, S. 311 ff.

19 Darüber hinaus sind natürlich auch die einzelstaatlichen Mittel der Informationsgewinnung unterschiedlich und nicht immer auf dem gleichen Stand; auch wenn beispielsweise im Bereich der Umweltpolitik die Festlegung gleicher Informationsziele als eine *wissenschaftliche* Aufgabe angesehen wird, kann eine vorgängige „politische“ Bewertung des Informationszieles nicht ausgeschlossen werden.

20 Hopmann, P.T./King, T.: Interactions and perceptions in the test ban negotiations. *International Studies Quarterly*, March 1976, S. 105 ff., zit. nach: Crott, H./Kutschker, M./Lamm, H.: Verhandlungen II, Organisationen und Nationen als Konfliktparteien, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1977, S. 64

Zu untersuchen wäre auch, inwieweit nicht solche Rahmenbedingungen bereits auf die scheinbar so unpolitische Festlegung internationaler Umweltnormen durch wissenschaftliche Experten einwirken. Unabhängig davon, daß die wechselseitige Bereitschaft, transnationale oder globale Umweltbelastungen hinsichtlich ihrer ökologischen Bedeutung zu bewerten und instrumental zu begrenzen, mit der Bereitschaft verbunden sein muß, die hierbei zu erwartenden ökonomischen Folgen zu tragen, sind die Erfolgsaussichten internationaler umweltpolitischer Harmonisierungsbemühungen offenbar auf der durch ein empfindliches politisches Umfeld gekennzeichneten Ebene zwischenstaatlicher Verhandlungsprozesse durch eine Reihe weiterer Variablen eingeschränkt, die genauer zu identifizieren ein wichtiges Forschungsziel politischer Wissenschaft für die nächsten Jahre ist.

4. Zum Stand gegenwärtiger internationaler Umweltpolitik

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist angesichts des bestehenden Forschungsstandes der Außenhandelstheorie und der Theorie der internationalen Politik nur zu konstatieren, daß die durchaus vielfältigen politischen Versuche einer internationalen Abstimmung von Umweltpolitik sich umso schwieriger gestalten, als sie im Rahmen möglichst umgreifender normbezogener Vereinheitlichungsbestrebungen in das komplexe allgemeine Netz von Außenpolitik eingespannt werden, während umgekehrt fall- und medienbezogene Verhandlungen auf niedrigerer zwischenstaatlicher Ebene meist leichter zu akzeptablen Ergebnissen führen²¹. Als exemplarisch für eine gelungene Aufgabenstrukturierung zwischenstaatlicher Harmonisierungsbemühungen in der Umweltpolitik kann, wie Müller gezeigt hat, die Arbeit der mit den Umweltproblemen der (gemeinsam von den USA und Kanada genutzten) Großen Seen befaßten „International Joint Commission“ (IJC) angesehen werden. Aus Müllers Darstellung geht hervor, daß Verhandlungskommissionen, denen im politischen Umfeld ein weitreichend unabhängiger und überparteilicher Status zugestanden wird – der wiederum oft ein relativ reizfreies allgemeines politisches Klima zwischen den beteiligten Staaten verlangt – sich zu einer die beiderseitigen wirtschafts- und umweltpolitischen Gesichtspunkte in hohem Maße berücksichtigenden Umweltschutzbehörde entwickeln können. Dabei können auch die von Müller als Voraussetzung einer effizienten Harmonisierung von Umweltpolitiken herausgestellten Einkommenstransfers durch Managementformen, wie sie durch die IJC verkörpert werden, durchaus realisiert werden. So stellt Müller fest, „daß aufgrund der Tätigkeit der IJC die unabhängigen nationalen Umweltschutzprogramme harmonisiert worden sind und daß dennoch, obwohl

21 Beispiele hierfür liefern die zahlreichen zwischenstaatlichen Grenzkommissionen und Grenzgewässerkommissionen; vgl. Klein, a.a.O.

das Umweltschutzabkommen zwischen USA und Kanada explizit keine Transferzahlungen enthält, das Problem der Transferzahlungen indirekt „gelöst“ wurde, indem die Internalisierung der Wassergütenormen zu einer Anerkennung des Verursacherprinzips geführt hat (...).“ Daher können nun auch „die Regierungen wirtschaftspolitisch ihre Umweltschutzprobleme im Inland durchsetzen, indem sie darauf hinweisen können, daß (...) die Bevölkerung in beiden Ländern die Kosten ihrer nationalen Maßnahmen zu tragen haben und einseitige Veränderungen der komparativen Kosten zugunsten des einen oder anderen Landes weitgehend vermieden werden“²².

Auch im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften ist es seit 1973²³ zu einer Reihe bedeutsamer und durchsetzungsfähiger umweltpolitischer Initiativen gekommen. Anders als im Falle der IJC, wo eine unabhängige Expertenkommission bei steigender öffentlicher Sichtbarkeit ihrer Arbeit ihre politische Stellung ohne formale Kompetenzerweiterung stärkte, verfügt die EG kraft einer politisch sanktionierten extensiven Auslegung geschlossener Verträge über eine supranationale Handlungskompetenz in Umweltfragen²⁴. Gerade das Beispiel der EG macht aber auch deutlich, daß ohne eine gesicherte Rechtsbasis zwischen gemeinsame umweltpolitische Anstrengungen unternehmenden Staaten auf Dauer die notwendigen umweltpolitischen Aktivitäten in Gefahr geraten, aus verfahrens- und verwaltungstechnischen Gründen „auf die lange Bank geschoben“ oder ganz unterlassen zu werden. Dies ist umso mehr der Fall, als die Kompetenzen für eine Vielzahl von Teilumweltpolitiken in föderal aufgebauten EG-Staaten (wie beispielsweise der Bundesrepublik Deutschland) auf einzelne Gebietskörperschaften gestreut sind und zwischen den Mitgliedstaaten durchaus differierende Meinungen hinsichtlich der Grundlinien der einzuschlagenden Umweltpolitik bestehen²⁵.

Mehr noch als im Rahmen der EG zeigen sich die vielfältigen organisationellen und politischen Hindernisse einer supranationalen Umweltpolitik im Hinblick auf Harmonisierungsbestrebungen zwischen Ländern unterschiedlicher Wirtschaftsordnung. Viele in der KSZE-Schlußakte von Helsinki angesprochenen Kooperationsmöglichkeiten konnten als Aufgabenzuweisung an die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) auch dort verstanden werden, wo diese nicht genannt wurde²⁶. Es kann kein Zweifel sein, daß dem dabei vorgesehe-

22 Müller, a. a. O., S. 221

23 Der Rat der Europäischen Gemeinschaft hat 1973 das erste Umweltschutz-Aktionsprogramm der EG verabschiedet.

24 Ermöglicht wurde die breite Auslegung von Verträgen durch eine Erklärung der auf dem Pariser Gipfel von 1972 versammelten Regierungschefs. Vgl. hierzu Moltke, K. v.: Europäische Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik 1/79, S. 77 ff.

25 Weitere verfassungspolitisch relevante Hindernisse für den Ausbau der umweltpolitischen Handlungskompetenzen bei der EG schildert Moltke, a. a. O.

26 Füllenbach, a. a. O., S. 728 f.

nen Informationsaustausch, den Expertengesprächen über Möglichkeiten der Bewertung und Voraussage von Umweltveränderungen, der wissenschaftlichen und politischen Behandlung globaler Luftverschmutzung hohe Bedeutung zukommt; andererseits wird man heute aber feststellen müssen, daß sich die in der Schlußakte angestrebte Zusammenarbeit zwischen West und Ost auf dem Gebiet des Umweltschutzes nur sehr mühsam vorwärtsbewegt. Nicht nur, daß „the ECE moves rather slowly, if at all, into functioning as a negotiating body of the European environmental law“²⁷, auch die konkreten Verhandlungen und Kooperationen zwischen Nachbarstaaten der verschiedenen politischen Systeme weisen bislang nur einen eingeschränkten Themenbereich mit unterschiedlichen Effizienzergebnissen auf.

Die bislang auf verschiedenen politischen und wissenschaftlichen Ebenen angestellten Bemühungen zum einen um gemeinsame Definitionen von Umweltproblemen (die eine Abstimmung des methodischen Meßinstrumentariums voraussetzen) und zum anderen um Koordination des umweltpolitischen Instrumentariums scheinen generell die Hypothese zu bestätigen, daß mit der Zahl der verhandlungsbeteiligten Staaten und unterschiedlich empfundener Betroffenheit von Umweltbelastungen auch die Schwierigkeiten wachsen, über bloße Absichtserklärungen hinaus tatsächlich wirksame, auf die einzelstaatliche Gesetzgebung zurückwirkende umweltpolitische Handlungsprinzipien zu entwickeln. Diese Schwierigkeiten werden verschärft durch unterschiedliche entwicklungspolitische Prioritäten, wie sie zwischen Staaten differierender Wirtschaftsordnung und -kapazität entstehen. Politische Gründe können dann, wie die vielfach unbefriedigenden zwischenstaatlichen Verhandlungsbeziehungen zwischen den ost- und westeuropäischen Staaten zeigen²⁸, auch die Erfolgchancen stark regional bezogener Harmonisierungsbestrebungen herabsetzen. Als ein umweltpolitisch besonders negatives Beispiel der Verflechtung von Umweltgesichtspunkten in allgemeine zwischenstaatliche Politikstrukturen kann hier der Umstand verstanden werden, daß die 1973 zwischen den beiden deutschen Staaten getroffene Einigung über „Grundsätze zur Schadensbekämpfung an der Grenze zwischen BRD und DDR“ bislang praktisch ohne jede konkreten Folgen geblieben ist²⁹.

27 Bothe, M.: The trends in both national and international politics for achieving a unification of standards in pollution matters, in: Zeitschrift für Umweltpolitik 3/79, S. 307

28 Vgl. allgemein zu den Umweltschutzbeziehungen zwischen Ost und West: Lummert, R.: Pollution between Eastern and Western European Countries, in: Council of Europe: Aachen Congress on „Prevention of Transfrontier Pollution and Co-operation between Local and Regional Authorities“, Cong. TFP 20, 3. - 5. April 1979

29 Vgl. Rest, a. a. O., S. 23

Résumé

Fraglich ist, ob die nicht unendlich belastbare Ressource Umwelt vor allem angesichts wachsender Besorgnisse um globale Probleme eine solch hochpolitische Behandlung dauerhaft verträgt, die auf Vereinheitlichung von Umweltnormen auf zwischen- und überstaatlicher Ebene abzielt, dabei aber in der Gefahr steht, über dem notwendigen Versuch einer großflächigen Harmonisierung von Umweltpolitik die Möglichkeiten einzelfallbezogener zwischenstaatlicher (Übergangs-) Regelungen zu vernachlässigen. Aufgrund unterschiedlicher umwelt- und wirtschaftspolitischer Interessenlagen besteht auch zwischen „befreundeten“ Staaten die Gefahr einer umweltnormativen Einigung auf dem kleinsten Nenner, was zur Folge haben kann, daß die bestehenden Belastungsgrade nicht nur festgeschrieben werden, sondern auch für Regionen mit bislang höherer Umweltqualität zu einem umweltpolitisch kaum befriedigenden Maßstab werden. Es sollte deshalb geprüft werden, ob nicht die hohe wirtschaftspolitische Bedeutung von Umweltschutz und Umweltbelastung zumindest für bestimmte Umweltmedien die Möglichkeit offenläßt, zwischenstaatliche Verhandlungsprozesse auf kleinere Einheiten zu verlagern, in stärkerem Maße medien- und fallbezogene Kommissionen einzurichten und insgesamt umweltpolitische Fragestellungen stärker als bisher von allgemeinen außenpolitischen Zielsetzungen abzukoppeln. Sicherlich wird auch die stärkere Nutzung regionaler und bilateraler Verhandlungsmöglichkeiten abhängig von jeweiligen umweltpolitischen Präferenzen der beteiligten Staaten und dem bestehenden Problemdruck zu unterschiedlichen Ergebnissen führen – die Chancen, die aktiver Umweltschutz als vertrauensbildende Maßnahme auch unter schwierigen politischen Bedingungen bieten könnte, sollten aber gerade bei absehbarer Verschärfung der grenzüberschreitenden Umweltproblematik nicht unerprobt bleiben.

Mehr noch als bei den transnationalen Umweltbeeinträchtigungen wird die sozialwissenschaftliche Umweltforschung und die Wirtschaftswissenschaft die durch die Umweltpolitik verursachten Veränderungen der internationalen Handels- und Wirtschaftsstruktur wesentlich intensiver als bisher untersuchen müssen, um auf globaler Ebene dazu beitragen zu können, bestehende Möglichkeiten internationaler umweltpolitischer Kooperation auch bei differierenden wachstums- und handelspolitischen Prioritätensetzungen besser als bis heute auszuschöpfen. Es sollte stärkeres wissenschaftliches Augenmerk auf die Frage geworfen werden, inwieweit das langfristig unter ökonomischen wie ökologischen Gesichtspunkten ungünstige Handlungsprinzip, Umweltschutz erst nachträglich bei erfolgter Verschmutzung schadstoffbezogen zu praktizieren, nicht durch umweltverträglichere Verfahren der Technologiestandort- und Entwicklungsplanung ersetzt werden könnte, die nichtsdestoweniger den entwicklungspolitischen Interessen wachstumsorientierter Staaten Rechnung tragen. Gerade weil der Stand der internatio-

nen Zusammenarbeit im Bereich Umweltschutz gegenwärtig so wenig Anlaß zu Optimismus bietet, sollte Wissenschaft versuchen, den ihr möglichen Beitrag zu einer positiven Veränderung in stärkerem Maß zu leisten.

Summary

The efforts to coordinate environmental policy on an international level are still in an initial phase. Although the goal of environmental cooperation plays a significant role in several international treaties a remarkable progress can only be seen in some cases. The article analyses the scientific and political reasons for this discrepancy of political will and reality on an international level. Based on theoretical considerations and experiences in international environmental policy it can be shown that negotiations between a small number of participants concerning singular cases will be more successful than an multilateral approach integrating a variety of media and pollutants.

Résumé

Les efforts de coopération internationale dans la lutte contre la pollution se trouvent pour la plupart encore à leurs débuts. Bien que la coopération dans le domaine de la politique de l'environnement joue un rôle essentiel dans de nombreux accords internationaux importants, des progrès appréciables dans ce domaine sont rarement observés. Cet article cherche les raisons scientifiques et politiques pour la divergence entre les intentions politiques proclamées et la réalité de la protection de l'environnement sur le plan international. A partir de considérations théoriques et des expériences faites au niveau international, il sera démontré que des négociations limitées à quelques pays participants traitant des cas précis ont plus de chances d'aboutir à une réduction de la pollution que des accords entre de nombreux Etats portant sur une multitude de milieux et d'éléments polluants.