

# Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?

*Ulrich Beyerlin*<sup>1</sup>

## *Einleitung*

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro vom 3. bis 14. Juni 1992 wird hinsichtlich ihres rechtlichen Ertrages sehr unterschiedlich eingeschätzt. Optimisten verbinden mit ihr die Hoffnung auf eine innovative, qualitativ bessere universelle Umweltrechtsordnung; ihre schärfsten Kritiker werten sie hingegen als gigantischen Mißerfolg bei dem Bemühen, die Industriestaaten und die Entwicklungsländer auf ein gemeinsames Rechtskonzept zur Bewältigung der brennenden globalen Umweltfragen einzuschwören. Wie häufig liegt auch hier die Wahrheit wohl irgendwo in der Mitte.

Ziel der nachfolgenden Darlegungen ist es, die Rio-Konferenz und ihre bis dahin erkennbaren Folgewirkungen möglichst nüchtern zu bilanzieren, wobei die umweltvölkerrechtlichen Aspekte im Vordergrund stehen sollen.

Um das etwaige Innovationspotential der Rio-Dokumente einschätzen zu können, ist es notwendig, zunächst wenigstens skizzenhaft ein Bild des Umweltvölkerrechts zu zeichnen, wie es sich bis zum Erdgipfel im

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: AdG = Archiv der Gegenwart; ArchVR = Archiv des Völkerrechts; BGBI. = Bundesgesetzblatt; ECE = Economic Commission for Europe; EPIL = Encyclopedia of Public International Law; HdUR = Handwörterbuch des Umweltrechts; IAEO = Internationale Atomenergieorganisation; IER = International Environment Reporter; ILM = International Legal Materials; NVwZ = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht; RIAA = Reports of International Arbitral Awards; UNCED = United Nations Conference on Environment and Development; YIEL = Yearbook of International Environmental Law.

Jahr 1992 entwickelt hat<sup>2</sup>. Dabei lassen sich ganz grob zwei Phasen unterscheiden: die sehr lange Zeitspanne vor der Stockholmer Konferenz der Vereinten Nationen von 1972, die bis weit ins 19. Jahrhundert zurückreicht, und die zwanzig Jahre zwischen den Konferenzen von Stockholm und Rio.

### *I. Entwicklung des Umweltvölkerrechts bis zur Stockholmer Konferenz (1972)*

Das Umweltvölkerrecht ist – etwa im Vergleich zum Kriege recht, Diplomatenrecht oder auch Seerecht – noch recht jung; die Wissenschaft befaßt sich mit ihm als gesonderter Materie kaum länger als 20 Jahre. Das soll nicht heißen, daß Umweltschutzfragen nicht schon wesentlich früher in den zwischenstaatlichen Beziehungen eine Rolle gespielt hätten. So wird als erster wichtiger Völkerrechtsvertrag häufig der Jay-Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien über die Großen Seen vom 19. November 1794<sup>3</sup> genannt. Auch in der Folgezeit, teils noch im 19. Jahrhundert, vor allem aber in den 50er und 60er Jahren unseres Jahrhunderts, haben Staaten zunächst in Nordamerika, später dann auch in Europa und anderswo als Anrainer internationaler Flüsse und Seen wasserrechtliche Fragen sehr häufig in völkerrechtlichen Verträgen geregelt<sup>4</sup>. Dabei fällt freilich auf, daß es den Vertragsparteien nicht in erster Linie um die Reinhaltung der Gewässer, sondern um die gerechte Aufteilung der Nutzungsrechte an diesen, also vor allem um Fischerei- und Schifffahrtsfragen, ging. Auch bei den meeresrechtlichen Übereinkommen spielte der marine Umweltschutz als solcher bis zur Genfer Seerechtskonferenz von 1958 so gut wie keine Rolle (mit Ausnahme des Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl vom 12. Mai 1954<sup>5</sup>). Auch danach interessierten sich die Staaten vornehmlich für Fischereifragen und in diesem Zusammenhang für den Schutz der lebenden Meeresressourcen; der eigentliche marine Umwelt-

<sup>2</sup> Vgl. hierzu überblicksweise auch W. Heintschel von Heinegg, Internationales öffentliches Umweltrecht, in: K. Ipsen, Völkerrecht (3. Aufl. 1990), 805 ff.; E. Brown Weiss, International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order, Georgetown Law Journal 81 (1993), 675 ff.

<sup>3</sup> Text in: C. Parry (Hrsg.), The Consolidated Treaty Series, Bd. 52, 243.

<sup>4</sup> Vgl. Näheres etwa bei J.G. Lammers, Pollution of International Watercourses (1984); H. Hohmann, Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts (1992), 294 ff.

<sup>5</sup> BGBl. 1956 II, 379.

schutz beschränkte sich in der Zeit vor 1972 hingegen im wesentlichen auf Übereinkommen zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch Öl und radioaktive Abfälle<sup>6</sup>.

Zum internationalen Schutz von Flora und Fauna gibt es schon aus der Zeit vor der Stockholmer Konferenz eine Reihe multilateraler Übereinkommen<sup>7</sup>; ihre Regelungen sind freilich lediglich punktuell und nicht weitreichend genug. Die Luftreinhaltung bildete für die Staaten – jedenfalls als globales Anliegen – bis zum Beginn der 70er Jahre offenbar überhaupt kein Thema. Gleiches gilt für die grenzüberschreitende Abfallwirtschaft, was daran liegen mag, daß das leidige Phänomen des “Abfalltourismus” erst in den beiden letzten Jahrzehnten aufgekommen ist.

Schon diese wenigen Hinweise lassen erkennen, daß die einschlägigen Völkerrechtsverträge durchgängig nur auf ein bestimmtes Medium, nämlich ganz vornehmlich das Wasser, bezogen sind. Ihre oftmals nur punktuellen und zudem eher rudimentären Regelungen weisen dem Umweltschutz ganz überwiegend nur eine dienende Funktion zu: die Umweltressourcen werden nur dann und so weit geschützt, als ihre Nutzung dies erfordert.

Regelungsbedarf empfanden die Staaten zu jener Zeit typischerweise primär in bezug auf geographisch mehr oder minder begrenzte Räume. Insbesondere Umweltnutzungskonflikte zwischen Nachbarstaaten, bei denen der territoriale Souveränitätsanspruch eines Staates mit dem territorialen Integritätsinteresse des anderen konkurrierte, galt es beizulegen. Erwähnt sei hier nur der Schiedsspruch im *Trail Smelter*-Fall (1941) zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada<sup>8</sup>, der maßgeblich zum Heranwachsen des – auch heute noch höchst bedeutsamen – völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatzes beigetragen hat, wonach es jedem Staat rechtlich untersagt ist, auf seinem Territorium Aktivitäten zu entfalten oder zuzulassen, von denen erhebliche Umweltbelastungen für andere Staaten, insbesondere Nachbarstaaten, ausgehen könnten<sup>9</sup>. Die Einsicht, daß die staatliche Souveränität im Interesse des grenzüberschreitenden

<sup>6</sup> Vgl. zur damaligen Vertragspraxis z.B. Heintschel von Heinegg (Anm. 2), 816f.

<sup>7</sup> Vgl. Hohmann (Anm. 4), 320ff.

<sup>8</sup> Entscheidung vom 11.3.1941, RIAA 3 (1949), 1903.

<sup>9</sup> Vgl. eingehend zu diesem Grundsatz U. Beyerlin, Grenzüberschreitender Umweltschutz und allgemeines Völkerrecht, in: Festschrift für K. Doehring (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 98) (1989), 37ff. (39ff.), mit weiteren Literatur- und Rechtsprechungsnachweisen, sowie zuletzt B.-O. Bryde, Umweltschutz durch allgemeines Völkerrecht?, ArchVR 31 (1993), 1ff. (2ff.).

Umweltschutzes gewissen Schranken unterliegt, ist ein erstes Anzeichen für den Wandel des bis dahin nahezu ungebrochenen Souveränitätsverständnisses der Staaten, – ein Prozeß, der sich freilich erst in den letzten zwei Jahrzehnten verstärkt hat, aber auch heute noch nicht sehr weit gediehen ist.

## *II. Entwicklung des Umweltvölkerrechts zwischen den Konferenzen von Stockholm und Rio*

Zustandekommen und Erfolg der Stockholmer Umweltkonferenz der Vereinten Nationen vom 5.–15. Juni 1972<sup>10</sup> sind auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen:

- das gewachsene naturwissenschaftliche Erkenntnisvermögen hinsichtlich der Erforschung der Ursachen und Wirkungen komplexer Umweltbelastungen,
- die Entwicklung zunehmend effektiver Umweltschutztechniken und -technologien,
- die von den Staaten erkannte Notwendigkeit globaler Umweltschutzkooperation als Folge erster medienwirksamer Umweltkatastrophen (wie z.B. der Ölverschmutzung des Meeres durch die Torrey Canyon (1967<sup>11</sup>), und
- ganz allgemein die allmähliche Ablösung des Völkerrechts der bloßen Koexistenz durch ein solches der Kooperation.

Damit waren die völkerrechtssoziologischen Voraussetzungen dafür geschaffen, daß sich beginnend mit der Stockholmer Konferenz die internationalen Umweltbeziehungen stark intensivierten und die Staaten vermehrt gerade auch die multilaterale vertragliche Zusammenarbeit beim Umweltschutz suchten.

In Stockholm befaßte sich zum ersten Mal eine Staatengemeinschaft universellen Zuschnitts (allerdings ohne Beteiligung der damaligen Ostblock-Staaten) mit den Problemen des grenzüberschreitenden Umweltschutzes. Bemerkenswert ist auch, daß nicht erst in Rio, sondern schon in Stockholm die engen Zusammenhänge zwischen Umwelt und Entwick-

---

<sup>10</sup> Vgl. zu dieser Konferenz etwa M. Kilian, *Umweltschutz durch Internationale Organisationen* (1987), 234 ff.; G. Palmer, *New Ways to Make International Environmental Law*, *AJIL* 86 (1992), 259 ff. (266 ff.).

<sup>11</sup> Vgl. R.H. Stansfield, *Torrey Canyon*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *EPIL* 11 (1989), 333 f.

lung erkannt wurden, was sich auch in der Schlußerklärung der Konferenz von 1972 mehrfach niedergeschlagen hat<sup>12</sup>.

Der teilweise bemerkenswert klar formulierte Prinzipienkatalog, aber auch der in Empfehlungen gekleidete detaillierte Aktionsplan<sup>13</sup> dieser Deklaration erwiesen sich für die weitere Entwicklung des Umweltvölkerrechts als sehr förderlich, obwohl sie als solche für die beteiligten Staaten keine völkerrechtlichen Bindungen erzeugen konnten. Dies schließt indes nicht aus, daß einzelne Prinzipien bereits bestehendes oder heranwachsendes Völkergewohnheitsrecht widerspiegeln. So ist etwa gerade das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen in Prinzip 21<sup>14</sup> mittlerweile völkergewohnheitsrechtlich anerkannt, zumal nachfolgende Resolutionen der UN-Generalversammlungen und auch völkerrechtliche Verträge auf dieses Prinzip wiederholt ausdrücklich Bezug genommen haben.

Unmittelbare Folge der Stockholmer Konferenz ist das im Dezember 1972 geschaffene Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP)<sup>15</sup>, das sich als Organ der UN-Generalversammlung in der Folgezeit mehrfach selbst aktiv am Normerzeugungsprozeß im internationalen Umweltbereich beteiligt hat, so insbesondere mit seinen – freilich wiederum rechtsunverbindlichen – Leitlinien zur Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen vom 15. Mai 1978<sup>16</sup>.

Nimmt man etwa die substantiellen, obschon unverbindlichen Empfehlungen der OECD zum grenzüberschreitenden Umweltschutz der Jahre

<sup>12</sup> Vgl. insbesondere die Prinzipien 8 bis 14 der Stockholmer Deklaration; abgedruckt bei H. Hohmann, *Basic Documents of International Environmental Law*, Bd. 1 (1992), 23f.

<sup>13</sup> Vgl. *ibid.*, 26ff.

<sup>14</sup> Prinzip 21 lautet: "States have ... the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction" (*ibid.*, 25f.). Völkergewohnheitsrechtlich anerkannt ist dieser Grundsatz freilich wohl heute nur insoweit, als es sich um "erhebliche" grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen handelt; vgl. zum Erfordernis der "Erheblichkeit" wiederum Beyerlin (Anm. 9), 49ff. mit weiteren Nachweisen.

<sup>15</sup> Vgl. zur Struktur, Funktion und Arbeitsweise von UNEP P. Sand, *Umweltprogramm der Vereinten Nationen*, in: O. Kimminich/H. Frhr. von Lersner/P.-C. Storm (Hrsg.), *HdUR*, Bd. II (1988), Sp. 710ff.

<sup>16</sup> *Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States*; abgedruckt bei Hohmann (Anm. 12), Bd. 1, 58ff.

1974 bis 1978<sup>17</sup> und die World Charter for Nature der UN-Generalversammlung vom 28. Oktober 1982<sup>18</sup>, die auch nur empfehlende Wirkung hat, hinzu, so wird deutlich, daß zur Bewältigung der sich weltweit häufenden internationalen Umweltprobleme nach Stockholm oftmals nur völkerrechtlich unverbindliche Instrumente geschaffen wurden.

Mit ihnen sind freilich nicht selten bewußt und gezielt spätere normative Regelungen in Form verbindlicher Völkerrechtsverträge angebahnt worden. In einigen Fällen ist denn auch aus einem *soft law*-Instrument später *hard law*<sup>19</sup>, insbesondere ein völkerrechtlicher Vertrag, unter Umständen aber auch ein Völkergewohnheitsrechtssatz erwachsen<sup>20</sup>. Dieses Ineinandergreifen von Instrumenten rechtlicher und außerrechtlicher Natur und Wirkung ist für den Prozeß der normativen Regelung internationaler Umweltprobleme in den letzten beiden Jahrzehnten charakteristisch gewesen<sup>21</sup>; daran wird sich, wie zu zeigen sein wird, auch nach Rio nichts ändern.

<sup>17</sup> Im einzelnen handelt es sich um folgende OECD-Empfehlungen (abgedruckt *ibid.*, 409ff.): Principles Concerning Transfrontier Pollution, C(74)224, 14.11.1974; Equal Right of Access in Relation to Transfrontier Pollution, C(76)55, 11.5.1976; Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution, C(77) 28, 17.5.1977; Strengthening International Co-operation on Environmental Protection in Transfrontier Regions, C(78)77, 21.9.1978.

<sup>18</sup> Resolution 37/7 der UN-Generalversammlung (vgl. ihren Text *ibid.*, 64 ff.).

<sup>19</sup> Der Begriff *soft law* ist zwar eingängig, sachlich aber insofern irreführend, als er den Eindruck erweckt, als komme den mit ihm bezeichneten Instrumenten völkerrechtliche Verbindlichkeit und Wirkung zu, auch wenn sie gegenüber der des *hard law* zurückbleibt. Die außerrechtlichen Instrumente pauschal als *soft law* und damit als eine neuartige Völkerrechtsquelle minderer Qualität zu begreifen, hieße jedoch zu verkennen, daß die völkerrechtlichen und die außerrechtlichen Instrumente zwar gewisse Interdependenzen aufweisen, gleichwohl aber verschiedenen Wertnormsystemen zuzurechnen sind. Mit der Hineinnahme des *soft law* in das Völkerrechtsquellensystem würde die (ohnehin problematische) Durchsetzungsfähigkeit völkerrechtlicher Normen nur zusätzlich gefährdet. Deshalb muß es, wie insbesondere W. Heusel ("Weiches" Völkerrecht [1991], insbesondere 275 ff.) überzeugend dargelegt hat, dabei bleiben, daß Verhaltensnormen, die nicht vom völkerrechtlichen Bindungswillen ihrer Schöpfer getragen werden, keinerlei unmittelbare völkerrechtliche Wirkung entfalten.

<sup>20</sup> Die mittelbaren völkerrechtlichen Wirkungen internationaler rechtsunverbindlicher Instrumente sind keineswegs gering zu achten. So haben sich Texte, die den Charakter außerrechtlicher *traités-lois* haben, öfter schon als Nährboden für die spätere Entstehung völkerrechtlicher Verträge erwiesen. Ebenso können außerrechtliche Instrumente wichtige Indizien beim Nachweis entsprechender Völkergewohnheitsrechtssätze sein. Insoweit sehr zurückhaltend Heusel, *ibid.*, 279f.

<sup>21</sup> Wie häufig außerrechtliche Instrumente den Boden für den späteren Abschluß völkerrechtlicher Übereinkommen bereitet haben, zeigt schon ein flüchtiger Blick auf die Texte in der von W.E. Burhene herausgegebenen Sammlung "International Environmental Soft Law" (1993).

In den zwanzig Jahren zwischen Stockholm und Rio sind zahlreiche bedeutende multilaterale Völkerrechtsabkommen auch in Bereichen zustande gekommen, die bis dahin mehr oder minder ungeregt geblieben waren. Hierzu gehören – um nur einige besonders wichtige zu nennen – etwa

- das Genfer Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13. November 1979<sup>22</sup> mit inzwischen drei konkretisierenden Protokollen von 1985<sup>23</sup>, 1988<sup>24</sup> und 1991<sup>25</sup>,
- das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht vom 22. März 1985<sup>26</sup> mit dem Montrealer Protokoll vom 16. September 1987<sup>27</sup>,
- die marinen Umweltschutzregeln der demnächst wohl doch noch in Kraft tretenden UN-Seerechtskonvention vom 10. Dezember 1982<sup>28</sup>,
- die beiden IAEO-Übereinkommen über frühzeitige Benachrichtigung bzw. Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen vom 26. September 1986<sup>29</sup> als Reaktion auf den Reaktorunfall von Tschernobyl,
- die Baseler Konvention über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Transports gefährlicher Stoffe vom 22. März 1989<sup>30</sup>, und
- die ECE-Konvention über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Kontext vom 25. Februar 1991<sup>31</sup>.

Diese Auflistung nur der prominentesten multilateralen Übereinkommen könnte zu dem Schluß verleiten, man habe sich schon vor Rio auf dem besten Wege zu einer Welt-Umweltrechtsordnung befunden, die, da sie sich zu einem guten Teil auf völkerrechtliche Übereinkommen gründet, auch hinreichend effektiv zu werden verspricht. Dieser Schein trägt jedoch.

Zum einen haben diese Übereinkommen ganz offenkundig Umweltkatastrophen wie die in den Fällen "Amoco Cadiz", "Exxon Valdez", Seveso, Bophal, Tschernobyl und Basel nicht verhindern können; sie sind freilich – wie z.B. die IAEO-Übereinkommen – zum Teil auch erst in

<sup>22</sup> BGBl. 1982 II, 374; ILM 18 (1979), 1442.

<sup>23</sup> Protokoll vom 8.7.1985; Text in BGBl. 1986 II, 1116; ILM 27 (1988), 701.

<sup>24</sup> Protokoll vom 31.10.1988; Text in ILM 28 (1989), 214.

<sup>25</sup> Protokoll vom 18.11.1991; Text in ILM 31 (1992), 573.

<sup>26</sup> BGBl. 1988 II, 902; ILM 26 (1987), 1516, 1529.

<sup>27</sup> BGBl. 1988 II, 1015; ILM 26 (1987), 1541, 1550. Das Protokoll wurde durch die Berichtigungs- und Ergänzungsbeschlüsse der 2. Konferenz der Vertragsparteien vom 29.6.1990 geändert; vgl. deren Text in ILM 30 (1991), 539.

<sup>28</sup> ILM 21 (1982), 1261. Vgl. insbesondere die Art. 192ff. dieser Konvention.

<sup>29</sup> BGBl. 1989 II, 435, 441; ILM 25 (1986), 1370, 1377.

<sup>30</sup> ILM 28 (1989), 657. Die Konvention ist seit dem 5.5.1992 völkerrechtlich in Kraft.

<sup>31</sup> ILM 30 (1991), 802. Die Konvention ist derzeit völkerrechtlich noch nicht in Kraft.

Reaktion hierauf zustande gekommen. Aber auch das bedrohliche Ozonloch ist trotz des Wiener Übereinkommens von 1985 nicht kleiner, sondern noch größer geworden.

Zum anderen darf die Wirksamkeit völkerrechtlich verbindlicher Abkommen – auch im Vergleich zu den außerrechtlichen zwischenstaatlichen Abmachungen und Entschlüssen internationaler Organisationen – nicht überschätzt werden. Oftmals vermittelt nämlich die Entstehungsgeschichte völkerrechtlicher Verträge den Eindruck, daß die Staaten nur dann rechtliche Bindungen eingehen, wenn sie zuvor dafür sorgen konnten, daß die zu übernehmenden Rechtspflichten von eher geringer materieller Substanz sind, ihre Erfüllung also keine nationalen Maßnahmen verlangt, die ihnen allzu weh tun. Und was die eher wenigen Völkerrechtsabkommen mit wirklich substantiellem rechtlichem Verpflichtungsgehalt betrifft, so ist mit deren Abschluß allein noch wenig gewonnen. Vielmehr ist jeder Vertrag nur so viel wert wie er anschließend auch tatsächlich befolgt wird; gerade hieran hat es in der Vergangenheit jedoch häufig gekrankt.

Einige positive Erscheinungen hellen dieses eher düstere Bild der universellen Umweltvölkerrechtsordnung vor Rio allerdings auf. So sind in den beiden letzten Jahrzehnten häufiger als früher Übereinkommen mit dem primären Regelungsziel geschlossen worden, der Entstehung von Umweltschäden mittels geeigneter präventiver Kontrollmechanismen vorzubeugen. Hoffnungsvoll stimmt auch, daß die Staaten heute eher, wenn auch sicher immer noch zu wenig, geneigt sind, ungeachtet eigener konkreter Nutzungsinteressen mit Rücksicht auf das Interesse der Staatengemeinschaft zum Schutz der Umweltressourcen beizutragen. Schließlich, und dies ist besonders hervorzuheben, zeigt die jüngere Vertragspraxis, daß die Staaten, wenn sie sich schon nur selten auf die Einhaltung konkreter Umweltstandards einigen können, zunehmend bereit sind, relativ weitreichende prozedurale Kooperationsverpflichtungen einzugehen. Neben den fast schon üblich gewordenen Informations-, Konsultations- und Streitbeilegungsmechanismen sehen die modernen Abkommen auch institutionalisierte Formen der begleitenden Erfüllungskontrolle vor<sup>32</sup>, die es Staaten zumindest deutlich erschweren, sich ihren vertraglichen Verpflichtungen zu entziehen.

---

<sup>32</sup> Vgl. hierzu etwa K. Sachariew, Promoting Compliance with International Environmental Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms, in: G. Handl (Hrsg.), YIEL 2 (1991), 31 ff.

### III. Rio-Konferenz

#### 1. Ergebnisse

Auf die Entstehungsgeschichte<sup>33</sup> und den Verlauf<sup>34</sup> der Konferenz sowie auf deren Bedeutung für den Nord/Süd-Dialog<sup>35</sup> will ich hier nicht eingehen, sondern sogleich nach dem greifbaren rechtlichen Ertrag des "Erdgipfels" fragen.

Die Konferenzergebnisse haben sich in fünf Dokumenten von unterschiedlichem Gewicht niedergeschlagen:

- Rio-Deklaration<sup>36</sup>
- Wald-Grundsatzklärung<sup>37</sup>
- "Agenda 21"<sup>38</sup>
- Klimakonvention<sup>39</sup>
- Konvention über Biologische Vielfalt<sup>40</sup>.

Bei den ersten drei Instrumenten handelt es sich zweifelsfrei um außerrechtliche Texte, die nur politisch-moralische Pflichten begründen, bei

<sup>33</sup> Grundlage für die Vorbereitung der Rio-Konferenz waren insbesondere die Resolutionen der UN-Generalversammlung 44/228 und 44/229 vom 22.12.1989 (Texte abgedruckt bei Hohmann [Anm. 12], Bd. 3, 1737, 1744). Die Generalversammlung stützte sich dabei maßgeblich auf die Erkenntnisse der World Commission on Environment and Development, Experts Group on Environmental Law, Environmental Protection and Sustainable Development (1987).

<sup>34</sup> Vgl. etwa die Berichte in: AdG vom 14.6.1992, 36862 ff.; UNCED – Rio Conference on Environment and Development, Environmental Policy and Law 22 (1992), 204 ff.

<sup>35</sup> Vgl. P.H. Sand, International Environmental Law after Rio, European Journal of International Law 4 (1993), 377 ff. (388 f.).

<sup>36</sup> Rio Declaration on Environment and Development. Text in: ILM 31 (1992), 876. Deutscher Text in: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente –, hrsg. vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 43.

<sup>37</sup> Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests. Text in ILM 31 (1992), 882. Deutscher Text in: Konferenz ..., *ibid.*, 49.

<sup>38</sup> Text in A/CONF.151/26, Vols. I-III, sowie in: The Earth Summit. The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), mit Einführung und Kommentar von S.P. Johnson (1993), 125 ff. Deutscher Text in: Konferenz ..., *ibid.*, Agenda 21.

<sup>39</sup> Framework Convention on Climate Change. Text in ILM 31 (1992), 851. Deutscher Text in: Konferenz ... (Anm. 36), 7.

<sup>40</sup> Convention on Biological Diversity. Text in ILM 31 (1992), 822, deutscher Text in: Konferenz ..., *ibid.*, 25.

den beiden letzteren hingegen ebenso klar um völkerrechtliche Übereinkommen<sup>41</sup>.

a) Die Rio-Deklaration weist in formaler und inhaltlicher Hinsicht viele Parallelen zur Stockholmer Erklärung von 1972 auf<sup>42</sup>. Sie kann wie diese für sich keine völkerrechtliche Verbindlichkeit in Anspruch nehmen.

Prinzip 1 stellt die Menschen in den Mittelpunkt der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung<sup>43</sup> und betont deren Recht auf ein gesundes und produktives Leben im Einklang mit der Natur.

Nach Prinzip 3 muß das Recht auf Entwicklung so erfüllt werden, daß den Entwicklungs- und Umweltbedürfnissen heutiger und künftiger Generationen in gerechter Weise entsprochen wird ("intergenerational equity"<sup>44</sup>).

Folgerichtig soll nach Prinzip 4 der Umweltschutz integraler Bestandteil des Entwicklungsprozesses sein.

Diesen programmatischen Aussagen stehen andere gegenüber, die – ihrer exakten Diktion nach zu urteilen – als Bekräftigungen bereits existenter Völkergewohnheitsrechtssätze erscheinen; dies gilt jedenfalls für das Verbot grenzüberschreitender Umweltschädigung (Prinzip 2)<sup>45</sup> und die gegenseitige Informations- und Warnpflicht der Staaten (Prinzipien 18 und 19)<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Da diese Einordnung der Rio-Dokumente außer Streit steht, braucht auf die oftmals nicht leichte Unterscheidung zwischen den völkerrechtsverbindlichen und den außerrechtlichen internationalen Instrumenten hier nicht eingegangen zu werden. Vgl. zu den Abgrenzungskriterien statt vieler nur etwa T. Schweisfurth, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte, ZaöRV 36 (1976), 681 ff. (insbesondere 697 ff.), und Heusel (Anm. 19), 290 ff.

<sup>42</sup> Eingehend hierzu R.K. Lal Panjabi, From Stockholm to Rio: A Comparison of the Declaratory Principles of International Environmental Law, Denver Journal of International Law and Policy 21 (1993), 215 ff.

<sup>43</sup> So die heute gebräuchliche deutsche Übersetzung für "sustainable development". Hohmann (Ergebnisse des Erdgipfels von Rio, NVwZ 12 [1993], 311 ff. [314]) übersetzt "sustainable" hingegen aussagekräftiger mit "bestandsfähig".

<sup>44</sup> Vgl. zu dieser Maxime E. Brown Weiss, In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity (1989), und G.P. Supanich, The Legal Basis of Intergenerational Responsibility: An Alternative View – The Sense of Intergenerational Identity, in: YIEL 3 (1992), 94 ff.

<sup>45</sup> Mit ihm wird das Prinzip 21 der Stockholmer Erklärung von neuem vollinhaltlich bekräftigt, das sich – wie bereits ausgeführt – in dem heutigen völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatz der beschränkten territorialen Souveränität und Integrität niederschlagen hat.

<sup>46</sup> Diese prozedurale Handlungspflicht ist heute völkergewohnheitsrechtlich anerkannt; vgl. zum Nachweis hierfür und zur Herleitung dieser Pflicht Beyrlin (Anm. 9), 55 ff.

Ähnlich präzise werden die Staaten dazu aufgefordert, in ihrem nationalen Bereich für eine Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltfragen zu sorgen (Prinzip 10) sowie bei potentiell umweltgefährdenden Vorhaben nationale Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen (Prinzip 17). Gleichwohl bestehen erhebliche Zweifel, ob diese beiden Prinzipien heute schon zum gesicherten Bestand des universellen Umweltvölkergewohnheitsrechts zählen. Erst recht gilt dies für die deutlich unschärfer gefaßten Appelle an die Staaten, "im Rahmen ihrer Möglichkeiten weitgehend den Vorsorgegrundsatz anzuwenden" (Prinzip 15) und dem Verursacherprinzip Rechnung zu tragen (Prinzip 16)<sup>47</sup>. Insgesamt läßt sich der Prinzipienkatalog jedoch als ein Steinbruch charakterisieren, der einige Stücke hergibt, die Kristallisationspunkte für künftige Völkerrechtssätze sein könnten.

b) Das umfangreichste Rio-Dokument ist die "Agenda 21".

Sie stellt – ähnlich wie der Empfehlungskatalog der Stockholmer Erklärung – ein politisches Aktionsprogramm zur Umsetzung der Rio-Deklaration, insbesondere zur Implementierung des Prinzips "sustainable development" auf dem Gebiet der Entwicklungs- und Umweltkooperation dar. Das in diesem Prinzip angelegte Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung versucht die "Agenda 21" in ihren 40 Kapiteln auszubalancieren, indem sie hauptsächlich den Staaten vielfältige, teils sehr detaillierte umwelt- und entwicklungspolitische Handlungsanweisungen erteilt. Insoweit besonders hervorzuheben ist

<sup>47</sup> Hinsichtlich aller vier Prinzipien stellt sich die schwierige Frage, ob die zunehmende Anzahl entsprechender völkerrrechtlicher Vertragsregeln heute bereits mit der nötigen Sicherheit auf deren völkergewohnheitsrechtliche Verdichtung schließen läßt. Universelle Völkergewohnheitsrechtsgeltung dürfte jedenfalls noch keiner dieser Grundsätze der Rio-Deklaration erlangt haben. Dies gilt vor allem auch für das Vorsorge- und Verursacherprinzip, die erst neuerdings in einigen multilateralen Übereinkommen ausdrückliche Erwähnung gefunden haben. So wird auf das Verursacherprinzip ausdrücklich in der Präambel der International Convention on Oil Preparedness, Responses and Co-operation vom 13.11.1990 (ILM 30 [1991], 735 [736]), in Art. 2 Abs. 5 (b) der UN Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes vom 17.3.1992 (ILM 31 [1992], 1313 [1316]) und in Art. 2 Abs. 2 (b) der Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (ILM 32 [1993], 1072 [1076]) Bezug genommen. Das Vorsorgeprinzip findet sich ausdrücklich in Art. 2 Abs. 5 (a) der soeben genannten UN-Konvention von 1992 (*ibid.*) und in Art. 2 Abs. 2 (a) der Umweltschutzkonvention für den Nord-Ost-Atlantik (*ibid.*). Vgl. allgemein zur Ableitung von Völkergewohnheitsrecht aus der völkerrechtlichen Vertragspraxis z.B. K. Doehring, *Gewohnheitsrecht aus Verträgen*, ZaöRV 36 (1976), 77ff.; M.E. Villiger, *Customary International Law and Treaties* (1985); J. Delbrück/R. Wolfrum, *Völkerrecht* (2. Aufl. 1989), Bd. I/1, 52.

vielleicht die Aufforderung zur Erarbeitung einer Konvention zur Bekämpfung der Ausbreitung von Wüsten in Kap. 12<sup>48</sup>.

Im Kap. 38 enthält die "Agenda 21" aber auch wichtige Festlegungen für die Institutionalisierung einer möglichst effektiven Zusammenarbeit zwischen den bereits einschlägig tätigen Organisationen und Organen der Vereinten Nationen einerseits und der neu zu schaffenden "UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung" andererseits<sup>49</sup>. Bemerkenswerterweise sollen dabei auch die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) verstärkt in die Kooperation im UN-Rahmen einbezogen werden<sup>50</sup>.

Kap. 39 fordert schließlich verstärkte Anstrengungen aller beteiligten Akteure zur Fortentwicklung des "internationalen Rechts der nachhaltigen Entwicklung" und stellt hierzu Leitlinien auf. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß auf Drängen der Entwicklungsländer hier nicht mehr vom "International Environmental Law", sondern vom "International Law on Sustainable Development" die Rede ist<sup>51</sup>.

Obschon völkerrechtlich unverbindlich, könnte sich die "Agenda 21" als das folgenreichste Rio-Dokument von allen erweisen; ob sie tatsächlich den Beginn eines innovativen Normierungsprozesses markiert, hängt freilich entscheidend vom politischen Willen der Akteure ab, an die sie adressiert ist.

c) Die Grundsatzerklärung zu den Wäldern lautet in ihrem vollen englischen Titel: "Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests".

Sie enthält erstmals fünfzehn weltweit festgelegte Grundsätze zur Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung der Wälder, die freilich eher wenig neue normative Substanz haben. Dies gilt etwa für die Feststellung, daß dem souveränen Recht der Staaten zur Nutzung ihrer

<sup>48</sup> Die UN-Generalversammlung hat denn auch mit ihrer Resolution 47/188 vom 22.12.1992 bereits einen Zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuß zur Erarbeitung einer entsprechenden Konvention eingesetzt, der bis Juli 1994 einen Konventionstext erarbeiten soll. Vgl. hierzu den Bericht des Bundesumweltministeriums "Folgeprozeß zur UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung" (November 1993), 7f.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu eingehender unter III. 2 b).

<sup>50</sup> Zur Mitwirkung der NGOs in Rio siehe B. Unmüssig, Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED): eine erste Bewertung, Vereinte Nationen 40 (1992), 117ff. (121f.); Brown Weiss (Anm. 2), 693f.; Sand (Anm. 35), 385f. Vgl. auch S. Bilderbeek (Hrsg.), Biodiversity and International Law (1992), 157ff., und A.D. Tarlock, The Role of Non-governmental Organizations in the Development of International Environmental Law, Chicago-Kent Law Review 68 (1992), 61ff.

<sup>51</sup> "Agenda 21", Kap. 39.1 a).

Waldressourcen zum Wohl ihrer Bürger und zur Entwicklung ihres Landes die Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf die Umwelt korrespondieren muß (Grundsätze 1 a) und 2 b)). Schon eher könnten zur qualitativen Verbesserung des Waldschutzes nationale Umweltverträglichkeitsprüfungen in bezug auf Vorhaben mit potentiell negativen Auswirkungen auf wichtige forstliche Ressourcen beitragen, deren Durchführung Prinzip 8 h) den Staaten aufträgt; diese Aufforderung hat freilich leider nur Appellcharakter.

Obwohl die Wald-Erklärung "autoritativ" wirken soll, ist sie angesichts starker Widerstände der Holzproduzierenden Staaten der Dritten Welt nicht – wie seitens der Industriestaaten ursprünglich intendiert – in die Form eines völkerrechtsverbindlichen Abkommens gegossen. Daher erscheint es auch fraglich, ob die Erklärung den Boden für ein späteres Völkerrechtsabkommen bereitet; jedenfalls hält sie an keiner Stelle die Staaten zur Aushandlung einer Wald-Konvention an<sup>52</sup>.

Ein Ruhmesblatt ist gerade dieses Rio-Dokument sicherlich nicht; nur allzu deutlich indiziert es vielmehr, daß sich der Nord/Süd-Konflikt nicht so leicht ausräumen lassen wird.

d) Die Artenvielfalt-Konvention ist (wie die Klimakonvention) kein eigentliches Produkt des Rio-Gipfels, sondern bereits in dessen Vorfeld, nämlich von einer *ad hoc*-Arbeitsgruppe des UNEP (später als zwischenstaatlicher Verhandlungsausschuß bezeichnet) erarbeitet und im Mai 1992 in Nairobi angenommen worden. Sie ist am 5. Juni 1992 in Rio von 153 Staaten (darunter auch der Bundesrepublik Deutschland) und der EG gezeichnet worden und nach Vorliegen von 30 Ratifikationen schon am 29. Dezember 1993 völkerrechtlich in Kraft getreten<sup>53</sup>.

Der Konvention<sup>54</sup> geht es um die Erhaltung der Arten in ihren natürlichen Lebensräumen; dabei ist das Hauptanliegen der Schutz der Biotope, die für den Artenreichtum so wichtig sind.

Obwohl die Schutzverpflichtungen häufig sehr abstrakt formuliert sind und zudem öfter durch Zusätze wie "as far as possible and as appro-

<sup>52</sup> Im Gegensatz zur Wald-Grundsatzerklärung ruft die "Agenda 21" jedoch in Kap. 11.12 e) zur "Förderung und Unterstützung der wirksamen Umsetzung der nicht rechtsverbindlichen, maßgeblichen Darlegung von Grundsätzen eines weltweiten Konsenses über Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung aller Waldarten ..." auf.

<sup>53</sup> Vgl. die Mitteilung in: IER 17 (1994), 3.

<sup>54</sup> Siehe zur Bewertung dieser Konvention Hohmann (Anm. 43), 311ff. (317f.); F. Burhenne-Guilmin/S. Casey-Lefkowitz, *The New Law of Biodiversity*, in: YIEL 3 (1992), 43ff. Vgl. auch Bilderbeek (Anm. 50), 5ff.

priate”<sup>55</sup> und “in accordance with its particular conditions and capabilities”<sup>56</sup> stark relativiert werden, haben sich die Vereinigten Staaten bekanntlich zunächst nicht zur Unterzeichnung dieser Rahmenkonvention entschließen können<sup>57</sup>. Bestimmend für die damalige ablehnende US-amerikanische Haltung dürften die Konventionsbestimmungen über den Zugang zu genetischen Ressourcen (Art. 15) und zum Technologietransfer (Art. 16) gewesen sein, die einen Kompromiß zwischen dem Verlangen der Länder der Dritten Welt nach Teilhabe an den Forschungsergebnissen über genetische Ressourcen einerseits und dem Beharren der Industriestaaten auf vollem Schutz der Patente und des geistigen Eigentums andererseits suchen<sup>58</sup>.

Nachhaltige Wirkungen wird die Konvention über biologische Vielfalt wohl nur entfalten können, wenn es der Vertragsstaaten-Konferenz gelingen sollte, zur substantiellen Anreicherung des bislang eher dürftigen Verpflichtungsgehalts des Maßnahmenkatalogs der Konvention völkerrechtlich verbindliche Protokolle zu erarbeiten<sup>59</sup>. Die institutionalen Voraussetzungen hierfür sind immerhin geschaffen.

e) Die Klimakonvention ist gleichfalls vor dem Rio-Gipfel (in einem von der UN-Generalversammlung eingesetzten Zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuß) ausgehandelt und am 9. Mai 1992 in New York angenommen worden. In Rio ist sie dann von 154 Staaten (einschließlich der Bundesrepublik Deutschland) und der EG gezeichnet worden; sie wird, nachdem die 50. Ratifikation inzwischen vorliegt, am 21. März 1994 völkerrechtlich in Kraft treten<sup>60</sup>.

Die Klimakonvention<sup>61</sup> ist teilweise den Instrumenten zum Schutz der Ozonschicht (Wiener Konvention und Montrealer Protokoll) nachgebil-

<sup>55</sup> Vgl. Art. 5, 7, 8, 9, 10, 11, 14 der Konvention.

<sup>56</sup> Vgl. Art. 6 der Konvention.

<sup>57</sup> Die Vereinigten Staaten haben die Konvention dann doch am 4.6.1993 unterzeichnet, zugleich aber die Vertragsparteien aufgerufen, für einen angemessenen und wirksamen Patentschutz für biotechnologische Produkte zu sorgen; vgl. die Mitteilung in IER 16 (1993), 432f., 434.

<sup>58</sup> Vgl. Näheres bei Burhenne-Guilmin/Casey-Lefkowitz (Anm. 54), 52ff.

<sup>59</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 4 (c) in Verbindung mit Art. 28 der Konvention.

<sup>60</sup> Vgl. IER 17 (1994), 4.

<sup>61</sup> Vgl. zur Bewertung dieser Konvention M. Palm-Risse, Noch eine Chance für den blauen Planeten. Der Schutz des Weltklimas mittels des UN-Rahmenabkommens, Vereinte Nationen 40 (1992), 122ff.; Hohmann (Anm. 43), 316f.; D. Bodansky, The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary, Yale Journal of International Law 18 (1993), 451ff.; T.E. Drennen, After Rio: Measuring the Effectiveness of the International Response, Law & Policy 15 (1993), 15ff.; R.K. Lal Panjabi, Can International Law Improve the Climate? An Analysis of the United

det und übernimmt mit der Globalen Umweltfazilität (GEF) auch deren "finanziellen Mechanismus" zur Unterstützung von Entwicklungsländern.

Das "sustainable development"-Konzept findet sich hier ebenso wieder wie das in der Rio-Erklärung verankerte Konzept einer "differenzierten Umweltverantwortlichkeit", das die Industrieländer stärker als die Entwicklungsländer in die Pflicht nimmt.

Art. 4 Abs. 2 (b) der Konvention schreibt zwar als Ziel fest, daß die Staaten die anthropogenen Kohlendioxid-Emissionen (CO<sub>2</sub>) und die anderen nicht durch das Montrealer Protokoll geregelten Treibhausgase auf das Niveau von 1990 zurückführen sollen. Versuche, ein verbindliches Zeitziel – angestrebt war das Jahr 2000 – aufzustellen, waren aber am Widerstand der Vereinigten Staaten gescheitert<sup>62</sup>.

Leider begründet die Konvention für die Staaten keine unmittelbaren Reduzierungspflichten; sie läßt es mit Formeln bewenden wie "The Parties should protect the climate system ..." <sup>63</sup> oder "The Parties should take precautionary measures ..." <sup>64</sup> (Art. 3 Abs. 3).

Immerhin statuiert die Konvention Berichtspflichten<sup>65</sup> sowie die Verpflichtung, im Rahmen der aufgrund der Konvention eingesetzten Vertragsstaaten-Konferenz über eine substantielle Weiterentwicklung der Konvention zu beraten<sup>66</sup>. Der Verabschiedung konkretisierender Protokolle bleibt es also vorbehalten, die eher rudimentären Konventionsverpflichtungen zu verschärfen<sup>67</sup>. Ein separater Ausschuß zur Umsetzung der Konvention soll die Vertragsstaaten-Konferenz bei der Beurteilung und Überprüfung der wirksamen Umsetzung der Konvention unterstützen<sup>68</sup>.

---

Nations Framework Convention on Climate Change Signed at the Rio Summit in 1992, North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation 18 (1993), 491 ff.

<sup>62</sup> Nach einer Erklärung des US-amerikanischen Präsidenten Clinton vom 21.4.1993 werden die Vereinigten Staaten gleichwohl ihre entsprechenden Emissionen bis zum Jahr 2000 auf das Niveau von 1990 zurückführen (vgl. IER 16 [1993], 320). Damit haben sich außer der Türkei alle OECD-Staaten auf diesen Schritt zumindest politisch festgelegt. Die Bundesrepublik Deutschland strebt an, die CO<sub>2</sub>-Emissionen – bezogen auf das Emissionsniveau des Jahres 1987 – bis zum Jahr 2005 um 25–30 % zu vermindern (vgl. den Bericht des Bundesumweltministeriums [Anm. 48], 4).

<sup>63</sup> Art. 3 Abs. 1 der Konvention.

<sup>64</sup> Art. 3 Abs. 3.

<sup>65</sup> Vgl. Art. 12.

<sup>66</sup> Die 1. Vertragsstaaten-Konferenz wird im Frühjahr 1995 in Berlin stattfinden.

<sup>67</sup> Vgl. Art. 7 und 17.

<sup>68</sup> Vgl. Art. 9.

## 2. Innovationsschub durch Rio?

Nach diesem knappen Überblick über die Ergebnisse der Rio-Konferenz, bei dem die institutionellen Neuerungen noch weitgehend ausgespart blieben, gilt es die Ausgangsfrage zu beantworten, ob sich die Staaten seit Rio tatsächlich auf dem Weg zu einer "neuen ökologischen Weltrechtsordnung" befinden.

### a) Materiellrechtliche Neuerungen

In rechtsnormativer Hinsicht hat die in Rio versammelte Staatengemeinschaft den weltweiten Umweltschutz insgesamt nur wenig vorangetrieben.

Neues Umweltvölkergewohnheitsrecht dürften durch die Rio-Dokumente bislang noch nicht entstanden sein, auch wenn man eine spontane Gewohnheitsrechtsbildung für möglich hält<sup>69</sup>.

Der Begriff des "sustainable development"<sup>70</sup> reflektiert schlagwortartig die Einsicht der industrialisierten Staaten, daß das internationale Umweltrecht künftig so ausgestaltet sein muß, daß gleichzeitig mit dem Umweltschutz den Entwicklungsinteressen und -notwendigkeiten der Staaten der Dritten Welt Rechnung getragen wird. Das Versprechen, daß die Entwicklung "sustainable" ("nachhaltig") sein müsse, soll heißen, daß den Notwendigkeiten der Gegenwart zu entsprechen ist, ohne künftigen Generationen die Fähigkeit zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse zu nehmen; andererseits soll dies keinerlei Beeinträchtigung der staatlichen Souveränität implizieren<sup>71</sup>. Auch wenn sich der Gedanke des "sustainable develop-

<sup>69</sup> Zu einer anderen – weitaus positiveren – Einschätzung gelangt etwa Hohmann (Anm. 43), 318, mit der Aussage, der Rio-Konferenz seien "wichtige Fortschritte im Umweltvölkerrecht" zu verdanken. So hält er etwa das Recht auf Entwicklung, die intergenerationelle Verantwortung, die bestandsfähige Entwicklung und das Vorsorgeprinzip offenbar im Hinblick auf die entsprechenden Prinzipien der Rio-Deklaration nunmehr für "endgültig anerkannt" (*ibid.*). Diese gewagte Behauptung Hohmanns beruht auf einem hinsichtlich Form und Zeit stark relativierten Rechtsquellenverständnis, demzufolge Erklärungen wie etwa gerade die Rio-Deklaration sehr rasch zu Völkergewohnheitsrecht umschlagen (siehe Hohmann [Anm. 4], 400 ff.). Der Rio-Deklaration heute schon eine solche rechtliche Folgewirkung beizumessen, erscheint jedoch zumindest verfrüht. Vgl. zur Frage spontaner Gewohnheitsrechtsbildung Hohmann, *ibid.*, 221 ff. mit weiteren Nachweisen.

<sup>70</sup> Vgl. hierzu G. Handl, Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law, in: YIEL 1 (1990), 3 ff. (24 ff.).

<sup>71</sup> So das Verständnis des UNEP Governing Council, Doc. UNEP/GC 15/L.37, Annex II (1989).

ment” schwerlich schon als neues Konzept des Völkergewohnheitsrechts<sup>72</sup> oder gar des *ius cogens*<sup>73</sup> ausmachen läßt, so wird sich das künftige Umweltschutzverhalten der Staaten doch jedenfalls politisch an diesem Postulat ausrichten müssen. Trotz seines noch reichlich vagen Verpflichtungsgehalts wird es gerade auch bei der Erzeugung künftiger internationaler Umweltschutznormen als Leitlinie zu beachten sein<sup>74</sup>.

Ähnliches gilt etwa für das in der Rio-Deklaration niedergelegte Vorsorgeprinzip, das auch in der Klimakonvention und einigen anderen neueren Umweltvölkerrechtsübereinkommen<sup>75</sup> Erwähnung findet. Auch wenn es in den internationalen Umweltbeziehungen langsam an Konturen gewinnt, bildet es noch keinen hinreichend bestimmten Maßstab für das zwischenstaatliche Umwelthandeln. Als Gebot des universellen Völkergewohnheitsrechts läßt es sich derzeit noch nicht mit der nötigen Sicherheit nachweisen<sup>76</sup>.

Auch nach Rio gilt, daß die Staatengemeinschaft die drängenden globalen Umweltprobleme nur durch die Schaffung wirkungsvoller vertraglicher Rechtsregime<sup>77</sup> bewältigen können. Dabei dürften sich häufig universelle und regionale Regelungssysteme bei entsprechender Abstimmung gegenseitig sinnvoll ergänzen können, auch wenn sich die Erdatmosphäre – im Gegensatz etwa zum Umweltmedium Wasser – wohl nur mittels globaler Instrumente wirksam schützen lassen wird.

Die beiden neuen Konventionen zum Schutze des Klimas und der Ar-

<sup>72</sup> Handl spricht zu Recht von “the concept’s international normative weakness at the moment” ([Anm. 70], 27).

<sup>73</sup> Im Ergebnis ablehnend auch Handl, *ibid.*, 25f. Allgemein dürfte bei der Annahme von *ius cogens*-Normen im internationalen Umweltrecht Zurückhaltung geboten sein. Skeptisch etwa auch S. Kadelbach, *Zwingendes Völkerrecht* (1992), 318ff.; vgl. demgegenüber J. Brunnee, “Common Interest” – Echoes from an Empty Shell? Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law, *ZaöRV* 49 (1989), 791ff. (800ff.).

<sup>74</sup> In diesem Sinne auch Handl, *ibid.*, 27, wenn er darauf hinweist, daß das Konzept der nachhaltigen Entwicklung “has begun to act as a de facto constraint on environmental decision-makers, both internationally, as well as domestically”.

<sup>75</sup> Vgl. Anm. 47.

<sup>76</sup> Skeptisch hinsichtlich der völkergewohnheitsrechtlichen Geltung des Vorsorgeprinzips auch L. Gündling, *The Status in International Law of the Principle of Precautionary Action*, in: D. Freestone/T. IJlstra (Hrsg.), *The North Sea: Perspectives on Regional Environmental Co-operation* (1990), 23ff., und Handl (Anm. 70), 23, der davon spricht, daß die rechtlichen Implikationen dieses Prinzips “elusive” seien. Befürwortend hingegen Hohmann (Anm. 4), insbesondere 381ff. und 406ff., und zuletzt ders. (Anm. 43), 318.

<sup>77</sup> Eingehend zur (vertraglichen) Regimebildung im internationalen Umweltbereich W. Lang, *Diplomacy and International Environmental Law-making: Some Observations*, in: *YIEL* 3 (1992), 108ff. (117ff.).

tenvielfalt werden als solche kaum die von ihnen ursprünglich erhoffte Schutzwirkung entfalten können. Zum einen sind ihre Regelungsziele – entgegen ursprünglichen Hoffnungen – nicht global genug angelegt, um die Erdatmosphäre bzw. die lebenden Ressourcen dieser Erde einem umfassenden völkerrechtlichen Schutzregime zu unterstellen<sup>78</sup>. Zum anderen sind beide Konventionen lediglich Rahmenwerke, die erst noch der Ausfüllung durch konkretisierende Protokolle bedürfen, um tatsächlich Wirkung zeigen zu können. Immerhin legen beide vielleicht den Grund für die Errichtung künftiger Schutzsysteme, die konzise rechtliche Verhaltensanforderungen an die Staaten stellen.

Im übrigen spiegeln die Rio-Dokumente die schon bekannte Normierungspraxis der Staaten wider, globale Umweltschutzziele nicht *uno actu*, sondern unter Einsatz von rechtlichen und außerrechtlichen Instrumenten schrittweise zu verwirklichen. So folgen öfter lediglich anbahnenden *non-binding agreements* inhaltlich noch relativ vage völkerrechtliche Rahmenübereinkommen, denen dann erst nachträglich durch völkerrechtlich bindende Durchführungsprotokolle, die den Staaten einzelne konkrete Handlungsziele vorgeben, Zähne eingesetzt werden<sup>79</sup>. Solange solche Protokolle politisch noch nicht konsensfähig sind, können sie unter Umständen durch außerrechtliche Instrumente – wenn auch nur unvollkommen – ersetzt werden.

Diese keineswegs neue<sup>80</sup> gestufte Vertragsregelungstechnik im internationalen Umweltrecht erleichtert dadurch das Zustandekommen eines zwischenstaatlichen Konsenses über die Grundzüge einer Problemlösung, daß Detailregelungen zur Ausfüllung des vereinbarten Vertragsrahmens (wie etwa die Festlegung konkreter Umweltqualitätsziele), auf die sich die Vertragsparteien zu diesem Zeitpunkt noch nicht zu verständigen vermögen, einem späteren Durchführungsprotokoll vorbehalten werden. Wenn sich die Vertragsstaaten dann auch noch bereitfinden, erleichterte verfahrensmäßige Voraussetzungen für die Änderung der in den Durchführungsprotokollen getroffenen Regelungen zu schaffen, so erhalten diese die nötige Flexibilität, um nötigenfalls rasch an die sich dynamisch entwickelnden wissenschaftlich-technischen Erkenntnisse angepaßt werden zu können.

<sup>78</sup> Hierauf macht Sand (Anm. 35), 381, zu Recht aufmerksam.

<sup>79</sup> Lang ([Anm. 77], 119) empfiehlt folgenden "stepwise approach" zur Regimebildung: "a minimum of political consensus-building first, leading to a soft law instrument, to be followed by a treaty of the framework convention type, which again would be supplemented by one or more protocols".

<sup>80</sup> Vgl. nur etwa wiederum Lang, *ibid.*, 118f., mit Nachweisen.

Ein wichtiges Beispiel hierfür ist das Montrealer Protokoll zum Ozon-schutzabkommen, dessen materiell-rechtliches Schutzziel schon eineinhalb Jahre nach seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1989 durch die Londoner Beschlüsse der 2. Vertragsstaatenkonferenz vom 29. Juni 1990 deutlich verschärft werden konnte<sup>81</sup>. Dies hat sich nur erreichen lassen, weil sich die Parteien im Montrealer Protokoll darauf verständigten, solche Anpassungen möglichst im Konsens-Verfahren und nur, falls dies nicht möglich sein sollte, "by a two-thirds majority vote of the Parties present and voting representing at least fifty per cent of the total consumption of the controlled substances of the Parties"<sup>82</sup> anzunehmen; solchermaßen gefaßte Beschlüsse sind dann für alle Parteien des Protokolls gleichermaßen verbindlich<sup>83</sup>. Dieses bemerkenswerte Modell eines erleichterten Verfahrens zur Vertragsänderung hat die Konvention über Biologische Vielfalt für die Änderung sowohl ihrer eigenen Normen als auch eines etwaigen zu ihrer Durchführung vereinbarten Protokolls zwar im Ansatz übernommen, zugleich aber einschränkend dahin gehend modifiziert, daß solchermaßen beschlossene Übereinkommens- oder Protokolländerungen danach allen Vertragsstaaten zur Ratifikation vorzulegen sind<sup>84</sup>. Eine ähnliche Regelung trifft die Klimakonvention – freilich nur für Änderungen der Konventionsbestimmungen selbst<sup>85</sup>. Ob sich die Parteien dieser beiden Übereinkommen vielleicht doch noch in etwaigen späteren Durchführungsprotokollen auf Verfahren zu deren Änderung nach dem Vorbild des Montrealer Protokolls verständigen werden, bleibt offen.

<sup>81</sup> Hatte das Montrealer Protokoll noch eine 50 % Verringerung der Produktion und Verwendung bestimmter ozonschädlicher Substanzen bis 30.6.1999 verlangt, so müssen die Staaten nach den Londoner Beschlüssen nunmehr ab 1.1.2000 ihre entsprechenden Emissionen der Substanzen in Gruppe 1 des Annex B auf Null reduzieren (vgl. Art. 2C des geänderten Montrealer Protokolls (ILM 30 [1991], 543).

<sup>82</sup> Art. 2 Abs. 9 (c) des ursprünglichen Protokolls (geändert durch die Londoner Beschlüsse; *ibid.*).

<sup>83</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 9 (d). Vgl. zu diesem Verfahren eingehend Palmer (Anm. 10), 274 ff.

<sup>84</sup> Art. 29 Abs. 3 der Konvention lautet: "The Parties shall make every effort to reach agreement on any proposed amendment to this Convention or to any protocol by consensus. If all efforts at consensus have been exhausted, and no agreement reached, the amendment shall as a last resort be adopted by a two-third majority vote of the Parties to the instrument in question present and voting at the meeting, and shall be submitted by the Depositary to all Parties for ratification, acceptance or approval" (ILM 31 [1992], 835).

<sup>85</sup> Im Gegensatz zu Art. 29 Abs. 3 der Konvention über biologische Vielfalt verlangt Art. 15 Abs. 3 der Klimakonvention eine 3/4-Mehrheit der "anwesenden und abstimmenden" Staaten. Das Verfahren zur Änderung von Protokollen ist in der Klimakonvention nicht geregelt.

b) *Institutionelle Neuerungen*

Erwartungsgemäß ist die Hoffnung, auf der Rio-Konferenz werde die Staatengemeinschaft ihrer Verantwortung für die globale Umwelt vielleicht durch die Schaffung eines Welt-Umweltgesetzgebers, eines ökologischen Sicherheitsrats oder wenigstens eines internationalen Umweltgerichtshofs nachkommen<sup>86</sup>, Utopie geblieben. Immerhin haben sich die Staaten in Rio auf einige neue Institutionen im Rahmen der Vereinten Nationen verständigen können, hierbei jedoch auf jegliche radikale Innovation verzichtet<sup>87</sup>.

Zum Zwecke der Gewährleistung eines effektiven Fortgangs des Rio-Prozesses und der Verbesserung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei der Suche nach integrierten Lösungen von Umwelt- und Entwicklungsfragen hat der UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) durch seine Entscheidung 1993/207 vom 12. Februar 1993<sup>88</sup> – nach entsprechender Empfehlung der UN-Generalversammlung<sup>89</sup> – die “Kommission für nachhaltige Entwicklung” (“Commission on Sustainable Development” – CSD) geschaffen. Er ist damit einem Auftrag aus Kap. 38 der “Agenda 21” nachgekommen.

Die dem ECOSOC zugeordnete CSD setzt sich aus 53 Staatenvertretern zusammen, die vom ECOSOC nach einem bestimmten geographischen Verteilungsschlüssel für jeweils drei Jahre ausgewählt worden sind<sup>90</sup>.

Die CSD soll die Umsetzung der Rio-Dokumente, insbesondere des Maßnahmenkatalogs der “Agenda 21”, überwachen und Vorschläge zur Fortentwicklung der Rio-Instrumente entwickeln sowie sich mit den Problemen der finanziellen Ressourcen und Mechanismen (Kap. 33 der “Agenda 21”) befassen. Auf ihrer ersten Sitzung im Juni 1993 hat die CSD ein mehrjähriges Arbeitsprogramm beschlossen, in das neun The-

<sup>86</sup> Vgl. zu entsprechenden Bestrebungen Bilderbeek (Anm. 50), 136ff., 142ff.

<sup>87</sup> Vgl. zu den institutionellen Entwicklungen insgesamt L.A. Kimball, *Institutional Developments*, in: YIEL 3 (1992), 180ff.; ders., *Toward Global Environmental Management: The Institutional Setting*, *ibid.*, 18ff.; Sand (Anm. 35), 386ff.

<sup>88</sup> Text der Entscheidung in ECOSOC Doc. E/1993/INF/2, 21f. Danach fungiert die “Kommission für nachhaltige Entwicklung” als eine “functional commission” des ECOSOC. Für sie gelten denn auch die entsprechenden Verfahrensregeln; vgl. die Entscheidung 1993/215 des ECOSOC vom 12.2.1993, *ibid.*, 30ff.

<sup>89</sup> Res. 47/191 vom 29.1.1993.

<sup>90</sup> Vgl. zur Zusammensetzung der CSD im einzelnen ECOSOC, Entscheidung 1993/207 (Anm. 88), 21.

mengruppen aus der "Agenda 21" aufgenommen worden sind<sup>91</sup>. Bis 1997 soll sich die Kommission mit jedem dieser Themen mindestens einmal befassen; dann soll eine erste UNCED-Folgekonferenz prüfen, welche Fortschritte bei der Umsetzung der "Agenda 21" bis dahin erreicht worden sind<sup>92</sup>.

Die Staaten<sup>93</sup> sind ebenso wie die anderen einschlägig befaßten UN-Institutionen<sup>94</sup> aufgefordert, jedoch nicht rechtlich bindend dazu verpflichtet, der CSD regelmäßig nationale Berichte zum Stand der Umsetzung der "Agenda 21" zur Prüfung vorzulegen.

Die CSD soll in ihre Arbeit auch NGOs einbeziehen; zu diesem Zwecke haben bereits mehr als 500 NGOs ihre Registrierung beim ECOSOC erreicht, so daß sie an den Sitzungen der neuen Kommission teilnehmen können<sup>95</sup>.

Auf Sekretariatsstufe soll ein Interinstitutioneller Ausschuß für nachhaltige Wirkung (Inter-Agency Committee on Sustainable Development – IACSD) als Unterausschuß des schon bestehenden Verwaltungsausschusses für Koordinierung (Administrative Committee on Coordination – ACC) die UN-internen Aktivitäten zur Umsetzung der "Agenda 21" koordinieren. In ähnlicher Funktion wird das neu zu schaffende Department for Policy Coordina-

<sup>91</sup> Dabei handelt es sich um folgende Bereiche: Kritische Elemente der Nachhaltigkeit; finanzielle Ressourcen und Mechanismen; Bildung, Wissenschaft; Transfer umweltschonender Technologien, Zusammenarbeit und Kapazitätsaufbau; Entscheidungsstrukturen; Rolle wichtiger gesellschaftlicher Gruppen (*major groups*); Gesundheit, Wohnungswesen und Süßwasser; Land, Wüstenbildung, Wälder und Artenvielfalt; Atmosphäre, Ozeane und alle Arten von Meeren; giftige Chemikalien und gefährliche Abfälle. Vgl. ECOSOC Doc. E/CN.17/1993/5, 1.6.1993, 3.

<sup>92</sup> Vgl. *ibid.*, 2.

<sup>93</sup> Schon die "Agenda 21" empfiehlt in Kap. 38.38 lediglich, "that States could consider the preparation of national reports". Aufgabe der CSD soll es dann sein, "to consider information provided by Governments, including, for example, information in the form of periodic communications or national reports regarding the activities they undertake to implement Agenda 21 ..." (Kap. 38.13 [b] der "Agenda 21"). Auf der ersten New Yorker Tagung der CSD im Juni 1993 lehnten die Regierungen eine obligatorische Berichtspflicht ab, so daß es letztlich bei der unverbindlichen Empfehlung an die Regierungen blieb, der CSD jährlich zum Stand der nationalen Umsetzung der "Agenda 21" zu berichten. Vgl. den Bericht in: Vereinte Nationen 41 (1993), 206f.

<sup>94</sup> Vgl. die Resolution 47/191 der UN-Generalversammlung vom 29.1.1993, Ziffern 21–23. So sind etwa die Weltbank und andere internationale Finanz- und Entwicklungsinstitutionen, einschließlich der "Globalen Umweltfazilität" (GEF), lediglich "eingeladen", der CSD regelmäßig über ihre Erfahrungen, Aktivitäten und Pläne zur Umsetzung der "Agenda 21" zu berichten (*ibid.*, Ziffer 23).

<sup>95</sup> Vgl. wiederum den Bericht (Anm. 93), 206.

tion and Sustainable Development unter Leitung eines Unter-Generalsekretärs tätig werden<sup>96</sup>. Ein hochrangiges Expertengremium soll schließlich den UN-Generalsekretär im Rio-Folgeprozess beraten<sup>97</sup>.

Ob die neuen UN-Institutionen in der Lage sein werden, den Folgeprozess von Rio wirksam zu steuern, insbesondere aktiv und eigeninitiativ den Normerzeugungsprozess zur Umsetzung der "Agenda 21" voranzutreiben und zur Lösung der hierbei anstehenden schwierigen Finanzierungsfragen beizutragen, läßt sich derzeit nur schwer abschätzen.

Die "Kommission für nachhaltige Entwicklung", sicherlich das wichtigste der neu geschaffenen Rio-Gremien, dürfte freilich nach den ihr zugewiesenen Befugnissen nur schwer imstande sein, künftig als zentrale Institution der Vereinten Nationen für die notwendige Koordinierung der vielfältigen Aktivitäten im Bereich der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik zu sorgen<sup>98</sup>. Um eine dominierende Rolle spielen zu können, hätte insbesondere ihr Verhältnis zum UNEP und zum UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) klarer definiert werden müssen<sup>99</sup>. Eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen UN-Akteuren erscheint jedoch unerlässlich, wenn sich die Institutionenvielfalt positiv auf die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen im internationalen Umwelt- und Entwicklungsbereich auswirken soll.

Was die Finanzierung der globalen Umweltfragen betrifft, so bleibt abzuwarten, ob die CSD künftig ein gewisses Gegengewicht zu der 1991 gegründeten Globalen Umweltfazilität (Global Environment Facility – GEF)<sup>100</sup> zu bilden vermag. Die GEF, ein Fonds zur Finanzierung globaler Umweltprojekte, der von den Vertragsstaaten der beiden Konventionen über biologische Vielfalt und Klimaschutz als vorläufiger Mechanismus zur Finanzierung von Projekten der Dritten Welt akzeptiert worden

<sup>96</sup> Siehe die Resolution 47/191 der UN-Generalversammlung, Ziffer 32. Vgl. auch die entsprechenden Empfehlungen in der "Agenda 21", Kap. 38.16–17.

<sup>97</sup> Vgl. Res. 47/191, *ibid.*, sowie die "Agenda 21", Kap. 38.18. In dieses Beratungsgremium sind mittlerweile 21 Persönlichkeiten berufen worden. Zudem ist ein internationaler Expertenpool eingerichtet worden.

<sup>98</sup> Die "Agenda 21" läßt hierzu nähere Festlegungen vermissen (vgl. Kap. 38.11–13).

<sup>99</sup> Nach der Einschätzung von Kimball (Toward Global ... [Anm. 87], 28) müssen sich CSD und IACSD erst noch darüber klar werden, "how they relate to the rest of the hydra-headed UN system and the types of subsidiary organs required to meet their needs ...".

<sup>100</sup> Vgl. zu GEF allgemein: Center for International Environmental Law-U.S., Multilateral Lending Activities, in: YIEL 2 (1991), 233 ff. (235 ff.).

ist<sup>101</sup> und auch bei der Umsetzung der "Agenda 21" eine maßgebliche Rolle spielen dürfte<sup>102</sup>, wird zwar von der Weltbank, dem UNEP und dem UNDP gemeinsam verwaltet, gleichwohl aber bislang von der Weltbank dominiert. Insbesondere seitens der Staaten der Dritten Welt ist denn auch auf dem Erdgipfel von Rio die Forderung nach einer Umstrukturierung des GEF, einschließlich einer Änderung der Entscheidungsverfahren hinsichtlich der Vergabe von Finanzmitteln aus dem Fonds, durchgesetzt worden<sup>103</sup>.

Nach allem erscheint es ungewiß, ob die neue "Kommission für nachhaltige Entwicklung" den Implementierungsprozeß nach Rio wirksam kontrollieren können, solange weder die Staaten noch die anderen einschlägig befaßten Institutionen innerhalb und außerhalb des UN-Systems ihr gegenüber von Rechts wegen berichtspflichtig sind<sup>104</sup>. Der CSD bietet sich jedoch die Chance, sich in den kommenden Jahren weniger als Zensor, denn als ein unabhängiges, autoritätsbegabtes Gremium zu profilieren, das die Staatengemeinschaft über die weltweiten Umwelt- und Entwicklungsprobleme sowie deren Risiken objektiv aufzuklären und Optionen zu deren Bewältigung zu entwickeln vermag.

#### IV. *Schlußfolgerungen*

Die Ergebnisse von Rio muß für enttäuschend halten, wer geglaubt hatte, die Staaten würden angesichts der bedrohlich angewachsenen globalen Umweltprobleme ihre Souveränitätsansprüche und Eigeninteressen

<sup>101</sup> Vgl. Art. 21 Abs. 3 der Klimakonvention; Art. 39 der Konvention über Biologische Vielfalt.

<sup>102</sup> Vgl. "Agenda 21", Kap. 33.14 a) iii).

<sup>103</sup> Diese Forderung hat in Art. 21 Abs. 3 der Klimakonvention ("angemessene Umstrukturierung"), Art. 39 der Konvention über Biologische Vielfalt ("völlige Umstrukturierung") und in Kap. 33.14 a) iii) der "Agenda 21" ihren Niederschlag gefunden. Vgl. auch den Bericht in IER 16 (1993), 882f.

<sup>104</sup> Dieses Manko ist um so bedauerlicher, als neuerdings in der Konvention zum Schutz der marinen Umwelt des Nordost-Atlantik von 1992 (ILM 32 [1993], 1072) ein vergleichsweise sehr effektives Berichts(prüfungs)verfahren geschaffen worden ist (Art. 22 und 23 der Konvention). Bemerkenswert ist hierbei insbesondere, daß die nach dieser Konvention zu errichtende Kommission auf der Grundlage der ihr unterbreiteten Staatenberichte "shall ..., when appropriate, decide upon and call for steps to bring about full compliance with the Convention" (Art. 23 [b]). Bemerkenswert ist auch das Überprüfungs- und Berichtsverfahren nach Art. 7 und 8 des Montrealer Protokolls; vgl. hierzu K. Sachariw, Internationale Tatsachenfeststellungsverfahren im Rahmen völkerrechtlicher Normen zum Schutz der Erdatmosphäre, in: M. Bothe (Hrsg.), Völkerrechtliche Probleme der Tatsachenfeststellung (im Erscheinen).

nun endlich hintanstellen, um ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Umwelt und Entwicklung zukünftiger Generationen nachzukommen, indem sie umfassende und unmittelbar wirksame Mechanismen jedenfalls zum Schutz des Klimas und der Artenvielfalt schaffen. Auch wenn sie verbal noch so vehement die Notwendigkeit globaler Umweltschutzkooperation betonen, tun sie sich dann, wenn es im internationalen Normsetzungsprozeß konkrete Lösungen zu suchen gilt, doch nach wie vor schwer, solidarisch und entschlossen zu handeln.

Nach allen bisherigen Erfahrungen haben die nationalstaatlichen Egoisten freilich ein zu großes Beharrungsvermögen, um auf einer einzigen Konferenz überwunden werden zu können. So gesehen hat die Rio-Konferenz ihren Auftrag zur Fortentwicklung des Instrumentariums zum globalen Umweltschutz jedenfalls nicht gänzlich verfehlt. So kann sich die Klimakonvention, wenn ihr ähnlich wie dem Genfer Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung von 1979 und dem Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht von 1985 nicht allzu spät ein oder mehrere ausfüllende Protokolle folgen sollten, doch noch zu einem wirksamen Schutzinstrument entwickeln. Positiv zu bewerten ist auch die "Agenda 21", die als Operationskalender mit detaillierten Handlungsanweisungen an alle Umweltakteure geeignet erscheint, den UNCED-Folgeprozeß inhaltlich und organisatorisch zu steuern und strukturieren; daß sie nur politisch-moralisch verbindlich ist, fällt dabei eher wenig ins Gewicht. Auch wenn die Rio-Konferenz demnach das Mosaik internationaler Umweltnormen um einige Teilchen bereichert haben mag, so markiert sie doch sicherlich keinen "Aufbruch zu neuen Ufern" und auch kaum den Beginn einer neuen ökologischen Weltrechtsordnung. In institutioneller Hinsicht ist schließlich mit der "Kommission für nachhaltige Entwicklung" immerhin ein UN-Gremium geschaffen worden, das, wenn es die in ihr vertretenen Staaten nur ernsthaft wollen, längerfristig wesentlich dazu beitragen könnte, der Rio-Konferenz wenigstens zu einigen späten Teilerfolgen zu verhelfen. Die Chance hierzu besteht jedenfalls.

## 1992 Rio Conference: Starting-Point for a New Global Order of Environmental Law?

In inter-State relations prior to the United Nations Stockholm Conference of 1972 questions of international environmental protection were regulated by international treaties rather sporadically. Moreover, those treaties were mostly applicable only in geographically limited areas since most of the problems to be solved were those resulting from environmental conflicts between neighbouring States. As a rule, natural resources, in particular water, were only protected so far as the States concerned held an interest in their utilization.

Starting with the Stockholm Conference and beyond States became more and more aware of the global environmental problems and the urgent need for universal co-operation; thus, a growing number of multilateral conventions in the field of environmental protection were concluded by States in the last two decades. The Stockholm Declaration proved to be a very important incentive for the further development of the international norm-creating process. This process was characterized by a close interconnection between legally binding and legally non-binding international instruments. International treaties concluded in the era ranging from Stockholm to Rio de Janeiro aimed more frequently at establishing mechanisms of global and preventive environmental protection than prior to 1972. Most conventions of that time still reveal a considerable deficiency as to satisfying substantive protective standards; however, they often compensate this deficiency by providing that the Parties have to meet certain procedural obligations of co-operation, including submission to implementation controls.

The immediate results of the Rio Conference were the Rio Declaration, the Rio Forest Principles and the Agenda 21, altogether being legally non-binding instruments, on the one hand, and the Convention on Biological Diversity, as well as the Framework Convention on Climate Change, both governed by public international law, on the other hand. The first-mentioned documents, namely the Rio Declaration, have not yet lead to the establishment of new rules of customary international environmental law: neither the principle of "sustainable development" nor those of "intergenerational responsibility", "precautionary action", or "polluter-pays" have already attained this character, even if the theory of "instant" customary law is accepted. Both conventions are, taken as such, rather vague in substance. They are designed as mere framework conventions which have to be followed by implementing protocols. This step-by-step treaty-making

---

<sup>105</sup> Summary by the author.

technique is far from being new in international environmental treaty practice. It starts with the establishment of a non-binding instrument, followed by a framework convention which again is supplemented by one or more protocols strengthening the conventional rules. This flexible concept of treaty-making is all the more interesting as the parties to such an implementing protocol may agree upon a simplified procedure of amending its rules in accordance with the model of the 1987 Montreal Protocol to the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer of 1985.

Hopes for radical institutional innovations in the United Nations system were not realized by States at the Rio Conference. Nevertheless, some new institutions have emerged: most important is the ECOSOC Commission on Sustainable Development (CSD), established at the intergovernmental level, which is determined to ensure effective follow-up to the Conference, particularly to enhance international co-operation and to monitor progress in the implementation of Agenda 21. Moreover, a new Department for Policy Coordination and Sustainable Development, headed at the Under-Secretary-General level, and the Inter-Agency Committee on Sustainable Development will be responsible for improving cooperation and coordination among the different UN organs dealing with environmental protection and development issues. Notwithstanding some institutional deficiencies, there is at least hope that the newly created UN institutions, particularly the CSD, will be able to shape and control effectively the post-Rio decision-making process on the basis of the very detailed action programme of Agenda 21. Its realization will depend, to a large extent, on the States' political will to meet their common responsibility for global environmental protection and sustainable development on behalf of future generations. Regrettably, however, there is evidence that even today States still persist too much in their traditional sovereignty and selfish behaviour.

After all, the Rio Conference certainly does not yet mark the beginning of a new global order of environmental law. On the other hand, it has not entirely failed its aims, but offers at least some options of taking singular effective measures in order to ward off the most striking dangers to the global environment.