

Interessen der Beteiligten gerecht zu werden. Diese Analyse und vor allem die klaren Aussagen der Zusammenfassung runden den Eindruck einer umfassenden Untersuchung ab.

*Niels Lau*

*Hermann E. Ott*

### **Umweltregime im Völkerrecht**

Eine Untersuchung zu neuen Formen internationaler institutioneller Kooperation am Beispiel der Verträge zum Schutz der Ozonschicht und zur Kontrolle grenzüberschreitender Abfallverbringungen

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998, 317 S., DM 78,--

Umweltregime haben nichts mit "Öko-Diktatur" gemein, sondern bezeichnen eine "komplexe normative Ordnung mit ihrer institutionellen Auskleidung und ihren Verfahren". Das anzuzeigende Buch wendet sich somit einem neueren Phänomen des Umweltvölkerrechts zu, nämlich der Entwicklung neuer Verfahren und Institutionen internationaler Kooperation zum Schutz der globalen Umwelt. Der Begriff des Regimes wird vom Verfasser eingehend diskutiert und zu den Verwendungen im allgemeinen und politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch abgegrenzt. Aber auch im völkerrechtlichen Vokabular gibt es voneinander abweichende Verwendungen, so die im Sinne des Verfassers verwendete Vorstellung vom Begriff und die der "internationalen Regime" (vgl. E. Klein, *International Regimes*, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)* 9 (1986), S. 202-207), die sich auf allgemeingültige Regelungen bestimmter Gebiete durch völkerrechtliche Verträge beziehen. Nach der von Ott verwendeten Definition bestehen Umweltregime dann, wenn durch einen oder mehrere rechtlich miteinander verbundene völkerrechtliche Verträge Institutionen geschaffen werden, durch welche die vertraglichen Umweltregelungen weiter entwickelt werden und durch die das Verhältnis der Vertragsparteien untereinander geregelt wird. Typisch für das vorgestellte Phänomen der Regime ist, dass das Gründungsdokument als Rahmenvertrag konzipiert wird, und dieser Rahmen erst durch die nachfolgenden Regelungen ausgefüllt wird.

In seinem zweiten Kapitel stellt der Verfasser ausführlich die Genesis der beiden von ihm exemplarisch untersuchten Umweltregime dar. Zum einen die Entwicklung des Ozonregimes zum Schutz der die Erde umgebenden Ozonschicht, welches durch das "Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht" (1985) und das nachfolgende "Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen können" (1987) wesentlich geprägt ist. Zum anderen wendet er sich dem Basler Abfallregime zu, welches seine Prägung durch das "Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung" (1989) erhalten hat. Diese Aus-

wahl ist positiv zu bewerten, denn durch die eingehende Darstellung zweier Umweltregime ist einerseits die Möglichkeit gegeben, Parallelen und Unterschiede aufzuzeigen, andererseits gibt die Beschränkung auf zwei Exemplare der Spezies "Regime" die Möglichkeit, diese Untersuchung in der gebotenen Tiefe vorzunehmen. Dieses ist dem Verfasser auch eindrucksvoll gelungen. Nicht nur im Kapitel über die Entstehung der Regime zeigt er seine genauen Kenntnisse der Materie, an der er den Leser durch die umfangreiche Darstellung auch teilhaben lässt. Im zweiten Kapitel geht er auch auf die ökonomischen Aspekte der Regime ein. So bestand in der Abfallproblematik in den Empfängerstaaten gefährlichen Abfalls ein ökonomisches Interesse am Abfalltransfer, und zwar sowohl bei der Regierung als auch bei den Unternehmen, und die Preisdifferenz zwischen Entsorgung im eigenen Land und der auswärtigen Entsorgung führte ohne Regulierung zu einer Verlagerung der Abfallentsorgung über die Grenze. Dieser "Mülltourismus" war nicht nur ein Phänomen, das sich zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungs- oder Schwellenstaaten darstellte, es wird auch an den Transport von westlichem Industrieabfall in die Staaten des damaligen "Ostblocks" erinnert. So wurden in den 80er Jahren – die Angaben schwanken – zwischen 5,5 Mio. Tonnen und 2,1 Mio. Tonnen Abfall pro Jahr in die DDR exportiert. Das dritte Kapitel widmet sich der Institutionalisierung der beiden dargestellten Regime. Es werden hier zunächst die Schwächen mancher traditionellen Verträge dargestellt, die als sogenannte "*sleeping treaties*" nach Abschluss des Ratifikationsverfahrens in einen tiefen Schlaf gefallen sind (oder geschickt wurden?) und ohne institutionelle Unterstützung nie operativ wurden. Dieses Phänomen ist Teil des Dilemmas, dem sich die internationalen Rechtssetzer zunehmend gegenüber sahen: Ein Vertrag ohne Institutionen, welche auf die Einhaltung und Durchführung achtet, droht, seine normativen Elemente nicht entfalten zu können. Auf der anderen Seite wurde bereits Anfang der 70er Jahre, im Ringen um die Gründung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP), deutlich, dass es unterschiedene Gegner neuer internationaler Organisationen im Bereich des Umweltvölkerrechts gibt. Für diese Problemlage sollen Umweltregime eine angemessene Lösung bieten, indem die institutionelle Absicherung der Verträge durch die Einrichtung von Verfahren dauerhafter Administration und regelmäßiger politischer Verhandlung gesichert wird ohne eigens eine internationale Organisation gründen zu müssen. Der Verfasser identifiziert hier eine Reihe von unterschiedlichen Typisierungen von Institutionalisierung, angefangen bei ständiger Kooperation durch regelmäßige Konferenzen bis hin zur Bildung von Plenarorganen, die als Konferenz der Vertragsparteien nicht mehr nur reine Exekutivorgane darstellen, sondern auch als beschlussfassende Organe selbst legislativ tätig werden können. Diesen theoretischen Ausführungen folgt eine genaue Darstellung der Institutionalisierung des Ozon- und Abfallregimes. Im Rahmen des Ozonregimes verfügt die Konferenz der Vertragsparteien des Wiener Übereinkommens über die angesprochenen legislativen und exekutiven Funktionen. Sie kann die Konvention ändern und beschließt über neue Protokolle. Die administrative Seite der Konferenz besteht darin, neue wissenschaftliche Informationen, Programme für Forschungsarbeiten und Zusammenarbeit bei der Informationsbeschaffung zu prüfen. Die Sekretariatsaufgaben werden durch UNEP durchgeführt, be-

schränken sich aber mittlerweile nicht mehr ausschließlich auf administrative Aufgaben, sondern es besteht die Möglichkeit durch das Sekretariat das Verfahren der Nicht-Einhaltung einzuleiten, für den Fall, dass ein Mitgliedsstaat seinen vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommt. Erst am Ende dieses Kapitel werden die Bedingungen und Funktionen der Institutionalisierung noch genauer nachgezeichnet, und insbesondere die Bedeutung der Institutionalisierung für die Effektivität eines Regimes wird zu Recht als grundlegend hervorgehoben.

Die Rechtssetzung innerhalb der Regime wird im vierten Kapitel nachvollziehbar umfassend bearbeitet. Es handelt sich hierbei um eine vielversprechende Alternative zum bisherigen zeitraubenden Verfahren der Rechtssetzung durch internationale Verträge. Diese Innovationen führen innerhalb der Regime zu einer schnelleren Anpassung der völkerrechtlichen Instrumente. Es handelt sich hierbei sowohl um die Verbesserung traditioneller Vertragsabschlusstechniken wie auch um die Rechtserzeugung durch Sekundärrecht in der Form von Beschlüssen durch die dafür vorgesehenen Organe der Regime. Beim Ozonregime tritt diese Innovation durch eine Besonderheit hervor, die im Anpassungsmodus gem. Art. 9 Abs. 3 des Wiener Übereinkommens vorgesehen ist: Änderungen des Übereinkommens können unter Umständen auch mit einer Dreiviertelmehrheit und bei den Protokollen mit einer Zweidrittelmehrheit durchgeführt werden. Dieses schnelle, flexible und dynamische Änderungsverfahren hat aber noch den Nachteil, dass das Inkrafttreten nach wie vor das langwierige Ratifikationsverfahren erforderte. Erst im Montrealer Protokoll wurde dieses Verfahren weiter vereinfacht. Im "Anpassungsverfahren" gibt es zwar das Erfordernis einer doppelten Mehrheit, diese Anpassung ist aber gem. Art. 2 Abs. 9 lit. d) ohne Ratifikation auch gegenüber den Staaten bindend, die nicht an der Abstimmung teilgenommen haben oder gegen die Anpassung gestimmt haben! Damit tritt das Besondere der Regime hervor, nämlich deren umfangreicher Vorteil des vereinfachten Rechtssetzungsverfahrens mit Aufhebung des Einstimmigkeitserfordernisses und das Inkrafttreten dieser neuen Regelungen ohne Ratifikationsverfahren. Ebenfalls in den Bereich der Rechtssetzung durch Regime gehört die Behandlung des durch die Institutionen geschaffenen Sekundärrechts. Hierbei handelt es sich um das vom Primärrecht abgeleitete Recht, welches zum einen intern die organisatorischen Abläufe des Regimes regelt, und zum anderen sich extern an die Vertragsparteien richtet. In diesem Bereich wird auch die "relative Normativität des internationalen Rechts" deutlich, denn die Beschlüsse der jeweiligen Institutionen haben unterschiedliche Normativität, d.h. rechtliche Bindungswirkung.

Zu Recht ruft der Verfasser im fünften Kapitel die Eigenart der Juristen in Erinnerung, dass sie ihr Augenmerk vor allem auf judikative und institutionelle Konfliktlösungsmechanismen richten. Einer solchen Betrachtung entgeht jedoch im stark politisch geprägten Völkerrecht Wesentliches. Folgerichtig stellt der Verfasser fest, dass für die Implementierung und Konfliktlösung Verfahren der Überwachung und Kontrolle sowie diplomatische und politische Konfliktlösungsmechanismen neben judikativen und quasi-judikativen Verfahren von großer Bedeutung sind. Diese Konfliktlösungsmechanismen werden richtigerweise als Beispiel für den prozessorientierten Charakter der Regime angeführt.

Die Regime sind – so mag das Gesamtfazit über die vorliegende Publikation ausfallen – ein besonderes Phänomen, in dem die "verschwommene Grenze zwischen Politik und Recht" besonders unscharf ist. Dem Verfasser gelingt es jedoch überzeugend, hierbei den Überblick zu behalten und die filigranen Regelungen der untersuchten Regime darzustellen. Die besonderen Kenntnisse aus dem Inneren des Ozonregimes lassen die Komplexität der Verhandlungsführung und Zähflüssigkeit der Prozesse erahnen. Darin liegt der Gewinn der Schrift, dass es nicht nur ein umfassendes Bild über den Ist-Zustand abgibt, sondern auch den bis dahin zurückgelegten langen Weg vermittelt. Hieraus lassen sich auch Ableitungen für die Zukunft ziehen.

*Bernhard Braune*

*Martonio Mont'Alverne Barreto Lima*

### **Staat und Justiz in Brasilien**

Zur historischen Entwicklung der Justizfunktion in Brasilien: Kolonialgerichtsbarkeit in Bahia, Richterschaft im Kaiserreich und Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik  
Schriftenreihe der Deutsch-Brasilianischen Juristenvereinigung, Band 28  
Peter Lang Verlag, Frankfurt a.M., 1999, 214 S., DM 79,--

Ein nichtendenwollender Untertitel. Aber ein inhaltlich begrüßenswerter weiterer Beitrag zur Diskussion um die Justiz und ihre Funktion in Lateinamerika.<sup>1</sup> Was die vorliegende Arbeit, eine bei Wolf Paul in Frankfurt/Main gefertigte Dissertation von 1998, auszeichnet, ist die Beharrlichkeit, mit welcher ausgelotet wird, was vordergründig betrachtet eine Binsenweisheit ist: Jede Justiz wirkt staatstragend. Und auf die Frage, was für ein Staat getragen wird, lautet die Antwort auch hier: jeder. Weil sich keine Justiz ihren Staat aussuchen, jeder Staat aber sich auf normativem Wege eine Justiz nach seinem Bilde formen kann. Justiz ist und bleibt nun einmal Staatsgewalt. Je demokratischer legitimiert diese ist, desto erfreulicher jene staatstragende Funktion – und umgekehrt.

Diese Erkenntnis würde eine Dissertation nicht lohnen. Das Schwergewicht der Arbeit liegt deshalb auch nicht auf der institutionellen, sondern auf der prozeduralen und – das ist das besondere – vor allem der personellen Komponente: Justiz lebt in ihren Verfahren von und mit ihren Richtern. Folglich wird die Funktion der brasilianischen Justiz mittels ihrer Judikate von deren Autoren her erschlossen: Hinter den Entscheidungen treten die sie tragenden Richter-Eliten ins Bild mit den Bestimmungsfaktoren Herkunft, Ausbildung, justiziäre, teilweise politische und gegebenenfalls auch wissenschaftliche Karriere; wo von der Sache

<sup>1</sup> Vgl. dazu etwa *Helen Ahrens / Detlef Nolte* (Hrsg.), *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*, 1999 (rez. in VRÜ 32 [1999], S. 403 ff.).