

LX 25. Sept. 92 15

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten
0.713.33^(A)/DAH

21. September 1992

Bericht der schweizerischen Delegation über die Zweite Überprüfungskonferenz des Umweltkriegsübereinkommens

1. Zusammenfassung

Vom 14. - 18. September 1992 fand in Genf die Zweite Überprüfungskonferenz des Umweltkriegsübereinkommens (ENMOD) statt. Sie bezweckte die Überprüfung der Verwirklichung der Ziele und Bestimmungen des Abkommens, das die Vertragsparteien dazu verpflichtet, gegeneinander keine umweltverändernden Techniken mit weiträumigen, lange andauernden oder schwerwiegenden Auswirkungen zu militärischen Zwecken oder in sonstiger feindlicher Absicht einzusetzen. Die Initiative für die Überprüfungskonferenz wurde 1991 von Finnland unter dem Eindruck der massiven Umweltzerstörungen während des Golfkrieges ergriffen. 40 der 55 Vertragsparteien beteiligten sich an den Beratungen, die von Australien präsiert wurden. Die Schweiz war erstmals als Vertragspartei vertreten.¹

Bereits vor Konferenzbeginn stand fest, dass ambitionöse Ergebnisse - beispielsweise die Anregung von Abkommensänderungen - keine Aussicht auf Konsens hätten. Der Grund lag in den sehr unterschiedlichen Auffassungen über den Zweck des Abkommens. Für die USA, die Briten und eine Reihe weiterer Staaten dient das Abkommen der Verhinderung der Aufrüstung im Bereich umweltverändernder Techniken. Weil seit Bestehen des Abkommens keine solchen Techniken in Erscheinung getreten sind, beurteilen diese Staaten die Wirkungsweise des Abkommens positiv und sehen keinen Handlungsbedarf. Vorab die Skandinavier, Deutschland, Österreich und Kanada lehnen eine solche

¹ Schweizerische Delegation: Botschafter H. von Arx (Delegationschef), Dr. O. Desarzens (EMD, GGST), Dr. M. Dahinden (EDA, PA III)

LX 25. Sept. 92 15



enge Auffassung ab und sehen im Abkommen eher einen Beitrag zum Schutze der Umwelt in bewaffneten Konflikten. Dementsprechend haben sie versucht, den Geltungsbereich durch Interpretationen auszudehnen oder wenigstens dessen Grenzen durch klare Definitionen sichtbar zu machen. Den einwöchigen Beratungen kommt vor allem das Verdienst zu, ein vertieftes Verständnis der Problematik gefördert zu haben. Die Schlusserklärung trägt der veränderten internationalen Lage, der gestiegenen Bedeutung des Umweltschutzes sowie Bemühungen zum Schutze der Umwelt in bewaffneten Konflikten Rechnung (Beilage 1).

Die schweizerische Delegation hob in ihrer Erklärung die Bedeutung des Schutzes der Umwelt in bewaffneten Konflikten hervor und wies auf eine Reihe von Lücken im Abkommen hin. Sie unterstützte verschiedene Vorschläge für eine grosszügigere Interpretation der verbotenen Tätigkeiten; besonderes Gewicht legte sie auf das Verhältnis des Umweltkriegsübereinkommens zu anderen Instrumenten des Völkerrechts, vor allem zum Ersten Zusatzprotokoll der Genfer Konventionen, zu dessen Beitritt sie bei dieser Gelegenheit aufrief (Beilage 2). Die Schweiz wurde in den Vollmachtenausschuss der Konferenz gewählt und beteiligte sich an den für alle Vertragsparteien offenen Beratungen des Redaktionsausschusses.

2. Wichtigste Themen

Bereits in den Erklärungen der Delegationen haben sich vier thematische Schwerpunkte abgezeichnet, nämlich die unterschiedlichen Vorstellungen über den Geltungsbereich des Abkommens (Artikel I und II), Vorschläge über Verifikations- und vertrauensbildende Massnahmen (Artikel III und V), Vorschläge zum Konsultations- und Kooperationsmechanismus (Artikel V) sowie Massnahmen zur Vergrösserung des Kreises der Vertragsparteien (Artikel IX). Weil keine Vertragspartei eine Änderung des Abkommenstextes forderte, konzentrierten sich die Beratungen von Anfang an auf die Formulierung der Schlusserklärung. Eine Reihe von Vorschlägen, die keine einhellige Zustimmung fand, ist in einem Anhang zur Schlusserklärung aufgeführt.

Forschung und Entwicklung (Artikel I): Das Abkommen verbietet den Einsatz umweltverändernder Techniken, enthält aber keine Bestimmungen über Forschung und Entwicklung. In unterschiedlicher Schärfe wollten verschiedene

Staaten im Schlussdokument auf diesen Bereich eingehen. Durchsetzen konnte sich schliesslich eine relativ schwache amerikanische Formulierung, wonach Forschung, Entwicklung sowie der Gebrauch umweltverändernder Techniken ausschliesslich friedlichen Zwecken dienen sollen.

Androhung des Einsatzes (Artikel I): Der Vorschlag, die Androhung des Einsatzes umweltverändernder Techniken ausdrücklich als unvereinbar mit dem Abkommen zu bezeichnen, scheiterte in erster Linie am Einspruch der USA, die sich prinzipiell gegen eine Ausdehnung des Geltungsbereiches zur Wehr setzten. Der Vorschlag weist aber auch einen logischen Mangel auf: der Einsatz umweltverändernder Techniken ist erst beim Erreichen einer bestimmten Zerstörungsschwelle verboten; diese Schwelle dürfte in vielen Fällen im voraus kaum erkennbar sein. Indien wehrte sich energisch gegen eine Erfassung der Androhung, weil dies während den Verhandlungen zum Abkommen ausdrücklich abgelehnt worden sei. In der Erklärung zur Präambel werden deshalb die Vertragsparteien wie schon anlässlich der ersten Überprüfungskonferenz aufgefordert, keine Handlungen zu unternehmen, welche das Abkommen gefährden könnten. Darunter können auch Androhungen verstanden werden.

Ausdehnung auf Nicht-Vertragsparteien (Artikel I): Vorschläge, das Verbot des Einsatzes umweltverändernder Techniken auf Nicht-Vertragsparteien auszudehnen, fanden keinen Anklang, weil damit der Anreiz für einen Beitritt vermindert würde.

Verbot unabhängig der verwendeten Technik (Artikel II): Während den Verhandlungen, die zum ENMOD-Vertragstext führten, standen moderne umweltverändernde Technologien im Vordergrund. Es bestand deshalb vor der Überprüfungskonferenz Ungewissheit darüber, ob das Abkommen auch beim Einsatz einfacher Technologien anwendbar sei, etwa im Fall der Störung des ökologischen Gleichgewichts durch Freisetzung von Erdöl. Eine Reihe von Vertragsparteien (u.a. Kanada, Finnland und Deutschland) verlangten in der Schlusserklärung einen ausdrücklichen Hinweis, dass das Verbot unabhängig der jeweils angewendeten Technik bestehen würde. Dieses Anliegen hat in einer abgeschwächten Formulierung Zustimmung gefunden (verboten sind jegliche umweltverändernden Techniken mit weiträumigen, lange andauernden oder schwerwiegenden Auswirkungen).

Verbot des Herbizideinsatzes (Artikel II): Eine Reihe von Staaten hat erfolglos versucht, das Verbot von Herbizideinsätzen in die kommende Chemiewaffenkonvention einzubringen. Diesen Staaten ist im Verhandlungsausschuss über chemische Waffen der Genfer Abrüstungskonferenz versprochen worden, den Herbizideinsatz im Rahmen der ENMOD-Überprüfungskonferenz ausdrücklich zur verbotenen Technik zu erklären, sofern die verbotene Schwellenwerte erreicht werden. Die Einlösung dieses Versprechens erfolgte nun in der Erklärung zu Artikel II.

Entwicklungen in Wissenschaft und Technik (Artikel II): Im Schlussdokument ist eine Formulierung enthalten, wonach massgebenden Entwicklungen im Bereiche von Wissenschaft und Technik gebührende Beachtung zu schenken ist. Darüber hinaus hatten Österreich, Kanada, Finnland und Deutschland eine besondere Hervorhebung der Geophysik, Ecotoxikologie, Biotechnologie und Gentechnologie befürwortet. Weil zwischen diesen wissenschaftlichen Disziplinen und dem Abkommen kein engerer Zusammenhang besteht als mit anderen Gebieten des Wissenschaft, haben sich die Schweiz, Japan, Russland, Grossbritannien und die USA mit Erfolg gegen eine Stigmatisierung gewehrt.

Informationsaustausch (Artikel III): Für den Austausch von Informationen in Bereich der umweltverändernden Techniken wird im neuen Schlussdokument nicht mehr der UN-Generalsekretär als Anlaufstelle bezeichnet, sondern das UNO-System allgemein. Drei spezialisierte Agenturen (WMO, UNEP und WHO) sind zudem besonders hervorgehoben worden. Der 1984 ins Schlussdokument aufgenommene Aufruf zu Konsultationen im Zusammenhang mit der nationalen Implementierung des Abkommens blieb bedeutungslos und wurde gestrichen.

Beschwerdemechanismus (Artikel V): Vorschläge zur Verbesserung des Beschwerdemechanismus blieben chancenlos, weil es seit dem Bestehen des Abkommens nie zu einem solchen Verfahren gekommen ist und weil Kritiken am Veto im UNO-Sicherheitsrat keine Aussichten auf Konsens hatten.

Einberufung eines Sachverständigenausschusses (Artikel V): Mehrere Vertragsparteien (Kanada, Skandinavien, Deutschland, Österreich, Niederlande) setzten sich für die Einberufung eines Sachverständigenausschusses ein, dessen weitgehendes Mandat u.a. in der Untersuchung des Anwendungsbereichs und im Erarbeiten von Empfehlungen für Verbesserungsvorschläge am Abkommen

bestanden hätte. Von den Briten, der USA, den Russen und mehreren osteuropäischen und Drittweltländern wurde jedoch die Einsetzung eines Sachverständigenausschusses abgelehnt. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund von Art. V Abs. 2 des Abkommens von einzelnen Vertragsparteien in nächster Zeit dennoch die Einsetzung eines Sachverständigenausschusses verlangt wird.

Schutz der Umwelt in bewaffneten Konflikten (Artikel V): Die Schlusserklärung nimmt auf die Arbeiten der Sechsten Kommission der UNO-Generalversammlung sowie der Expertengruppe des IKRK Bezug, welche sich mit den Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf die Umwelt befassen. Eine verbindlichere Formulierung wurde von jenen Staaten abgelehnt, die das Erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen nicht ratifiziert haben.

Nächste Überprüfungskonferenz (Artikel IX): Die Dritte ENMOD-Überprüfungskonferenz wird zwischen den Jahren 1997 und 2002 stattfinden. Im Gegensatz zur Schlusserklärung von 1984 waren die Vertragsparteien nicht mehr bereit, sich im voraus auf Genf als Tagungsort festzulegen. Als Grund wurden die bedeutend höheren Kosten der UNO-Infrastruktur in Genf angegeben.

4. Beurteilung

Wie es nicht anders zu erwarten war, haben die einwöchigen Beratungen keine einschneidenden praktischen Ergebnisse gebracht. Sie haben vor allem für ein vertieftes Verständnis der Problematik gesorgt und damit zweifellos einen wertvollen Beitrag für die Weiterentwicklung des Völkerrechts im Spannungsfeld von bewaffneten Konflikten und der Erhaltung der natürlichen Umwelt geleistet.

Die sehr unterschiedlichen Auffassung über das Abkommen sind deutlich in Erscheinung getreten; sie reichten vom zufriedenen Beharren bei einer äusserst engen Auslegung der Bestimmungen bis zum rasselnden Aktivismus. Die Frage, ob ENMOD ein reines Rüstungskontrollabkommen ist, das den Einsatz einer bestimmte Art Waffe ächtet, oder ob ihm Elemente zum Schutze der Umwelt in bewaffneten Konflikten inhärent sind, wurde nicht beantwortet, bleibt aber die Kernfrage.

Nach der Zweiten Überprüfungs-konferenz muss daran gezweifelt werden, dass eine spürbare Ausweitung über das gegenwärtige restriktive Verständnis hinaus politisch überhaupt realistisch ist; dies schon allein deshalb, weil eine Ausweitung des Geltungsbereichs von einer Reihe von Staaten nur über eine parlamentarische Hürde nachvollzogen werden könnte. Beratungen über eine Erweiterung des Umweltkriegsübereinkommens - beispielsweise im Rahmen eines Sachverständigenausschusses - könnten leicht Verhandlungsenergien verzehren, ohne den Schutz zu bringen, den viele erwarten. Man braucht nur an den ägyptischen Vorschlag zu denken, der die Ablagerung von giftigen und strahlenden Abfällen als Handlung in feindlicher Absicht nach Artikel I festhalten wollte, um über ENMOD ein Ziel zu erreichen, das in die Basler Konvention keinen Eingang gefunden hatte.

Erfreulicherweise geriet die Überprüfungs-konferenz nicht zu einem Tribunal gegen den Irak. Dies lag in erster Linie daran, dass jene Staaten (USA, Grossbritannien), die ein besonderes Interesse an einer Verurteilung des Irak gehabt hätten, dies nur hätten tun können, indem sie zugleich einer Ausweitung des Geltungsbereichs das Wort geredet hätten (Wirkungen gegenüber Nicht-Vertragsparteien, Erfassung von Auswirkungen von Konflikten auf die Umwelt statt nur Erfassung umweltverändernder Techniken als Waffe).

Die Feststellung, dass die nationalen Positionen nicht mehr entlang den früheren politischen Demarkationslinien verlaufen, traf auch auf die ENMOD-Überprüfungs-konferenz zu. Die am weitesten auseinanderliegenden Auffassungen kamen jeweils aus der westlichen Gruppe, die Osteuropäer traten insgesamt wenig profiliert in Erscheinung; auch den Blockfreien fehlte es an einer gemeinsamen Position, weshalb sich im Verlaufe der Konferenz viele wechselnde Koalitionen in Sachfragen ergaben. Dies hat sich positiv auf den Verlauf der Beratungen ausgewirkt.

DER DELEGATIONSCHEF



Botschafter H. von Arx

Beilage
Schlussbericht (ENMOD/CONF.II/11)
Erklärung des schweizerischen Delegationschefs

LX 25. Sept. 92 15

Verteiler

EMD

Generalstabschef, KKdt Häsler
GGST/Abteilung Friedenspolitische Massnahmen, Br J. Schärli
Beauftragter für sicherheitspolitische Fragen, Dr. Th. Winkler

EDI

BUWAL, Stabsstelle Internationales

EDA

Sekretariat Staatssekretär
Völkerrechtsdirektion
Rechtsberater EDA, Botschafter L. Caflisch
DIO, UNO-Sektion
 Umweltsektion
Mission Genf
Mission New York
GRN, RIA

Delegationsmitglieder