

Die Oslo-Konvention und ihre Auswirkungen in der Praxis

G. Winter

Man kann sich unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung von Meeresverschmutzung drei Modelle internationaler Regelung vorstellen. - Die erste Form ist die der Allmende. Das Meer gehört allen und ist für jeden frei benutzbar. Dieses System funktioniert, wenn die Nutzung die Ressource bei weitem nicht erschöpft, oder wenn die Nutzer sich selbst Beschränkungen auferlegen. Bei der historischen Allmende war dies der Fall - Wachstum, Egoismus und Konkurrenz der Meeresanlieger werden für das Meer dagegen bedrohlich. - Die zweite Form ist die des Privateigentums. Das Meer wird auf die Anliegerstaaten aufgeteilt, und jedem "Eigentümer" ist es überlassen, seinen Teil selbst zu nutzen, Dritten die Nutzung zu "verkaufen", die Ressource zu schonen oder auszuschöpfen. - Die dritte Form ist die der hoheitlichen Verfügung. Das Meer gehört allen, seine Nutzung wird jedoch nach einheitlichen Standards geregelt. Diese werden von den Einzelstaaten vereinbart und von ihnen selbst oder - in fortgeschrittenem Stadium - supranational exekutiert.

Es ist nun interessant zu beobachten, daß die wirtschaftliche Ausnutzung des Meeres zu Zwecken der Fischerei und der Meeresbodenausbeutung vom ersten zum zweiten Modell übergeht, während die Nutzung zur Abfallbeseitigung vom ersten zum dritten Modell übergegangen ist. Die wirtschaftliche Ausbeutung hat zu einer immer weiter ausgreifenden "Einhegung" der "Allmende" Meer durch die Anliegerstaaten geführt, bis hin zur 200 sm-Wirtschaftszone, wie sie die 3. Seerechtskonferenz anzuerkennen im Begriff ist (2). 1972, als die Oslo-Konvention abgeschlossen wurde, war von solcher Ausdehnung noch nicht die Rede. Man kannte nur die Hoheitszone von 3 sm, dazu 12 sm Fischereizone als besonderes Einflußgebiet des Anliegerstaates. Trotzdem setzte die Konvention ihre Standards gerade auch für das Gebiet jenseits der 3 sm-Grenze.

Der Grund für die Unterschiedlichkeit dieser Entwicklung liegt vermutlich in natürlichen Gegebenheiten. Ein "Eigentümerstaat" kann seine Zone gegen Befischung und Ausbeutung durch Dritte schützen, nicht aber gegen den Zufluß verschmutzten Wassers. Er hat Interesse auch daran, daß es außerhalb seiner Zone nicht zu schmutzig wird. Die Ausgangslage für internationale Verständigung ist damit gegeben.

Welches sind die einheitlichen Standards,  
die die Oslo-Konvention setzt?

Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, jedes Einbringen von Abfallstoffen in das Meer genehmigungspflichtig zu machen. Bei manchen Stoffen - den in Annex I aufgezählten besonders gefährlichen wie Chlorkohlenwasserstoffe, Cadmium und Quecksilber - darf die Genehmigung überhaupt nicht erteilt werden (es sei denn, es handelt sich nur um Spurenelemente), bei den

anderen hat die Genehmigung darauf Rücksicht zu nehmen, ob andere Beseitigungsmöglichkeiten (z.B. an Land) bestehen und ob schädliche Auswirkungen im Meer zu erwarten sind (3).

Die Zuständigkeit zur Genehmigungserteilung ist so geordnet, daß sämtliche Kompetenzstränge ausgenutzt werden, die irgend die Einbringung von Abfallstoffen erfaßbar machen. Zuständig ist jeder Mitgliedstaat nicht nur für jede Einbringung innerhalb seines Hoheitsgebietes (3 sm-Zone), sondern auch für die Beladung von Schiffen mit Abfallstoffen in diesem Gebiet und für die Beladung der Schiffe seiner Flagge irgendwo sonst. Dabei ist gleichgültig, wo die Einbringung erfolgen soll. Die Oslo-Konvention erstreckt ihren Schutz dadurch auch auf Gebiete außerhalb der Nordsee und des Nordostatlantiks.

Eine supranationale Organisation mit Hoheitskompetenzen schafft die Konvention nicht. Wohl aber sieht sie eine Reihe von internationalen Organen vor: das Sekretariat, die Kommission und nach deren Gutdünken vorbereitende Ausschüsse. Sie haben im wesentlichen die Aufgabe, Informationen über Meeresverschmutzung zu beschaffen und zu vermitteln, den Normenbestand der Konvention fortzuentwickeln und dessen Durchsetzung zu fördern.

Bevor ich mich der nationalen Umsetzung der Konvention zuwende, ein paar Bemerkungen zu den Fortschritten, die auf der internationalen Ebene gemacht worden sind. Die internationalen Organe haben die Anforderungen der Konvention stetig präzisiert und ausgebaut. Ein wichtiger organisatorischer Schritt war die Einsetzung eines ständigen beratenden Ausschusses (Standing Advisory Committee for Scientific Advice - SACSA). Der Ausschuss bereitet die jährlich einmal stattfindenden Beratungen der Kommission vor. Zur Vorbereitung seiner eigenen Sitzungen sind für spezielle Probleme weitere Ausschüsse eingesetzt worden, z.B. für die Entwicklung gemeinsamer Meßmethoden die Joint Monitoring Group - JMG - und für Fragen der Seeverbrennung von Abfällen die Working Group on Incineration at Sea - INC -.

Ein wichtiger inhaltlicher Schritt war die Definition dessen, was "non toxic", "trace contaminants" und "significant amounts" heißt (4) - Begriffe, die die Konvention zur Bestimmung der Erträglichkeitsgrenze bestimmter Stoffgruppen benutzt. Damit war eine einheitliche Genehmigungspraxis freilich bei weitem noch nicht gesichert. Etwas weiter führt auf diesem Weg der später gefaßte Beschluß über gemeinsame Parameter und Meßmethoden hinsichtlich Giftigkeit und Abbaubarkeit eines Stoffes im marinen Milieu (5).

Am wichtigsten war vermutlich der Beschluß, die Verbrennung von Abfallstoffen, insbesondere Chlorkohlenwasserstoffen, auf hoher See als von der Konvention mitumfaßt anzusehen. Zwar hat man sich nicht zu einer Klarstellung im Konventionstext durchgerungen, doch haben einem entsprechenden pragmatischen "Code of Practice for the Incineration of Wastes at Sea" (6) alle zugestimmt.

Von bisher nur theoretischer Bedeutung ist schließlich die Einrichtung eines Konsultationsverfahrens bei den besonders gefährlichen Stoffen des Annex I. Kann die Einbringung solcher Stoffe genehmigt werden, weil ein Notfall vorliegt, weil er nur als Spurenelement auftritt oder weil die Verbrennung dieser Stoffe eine bestimmte Effektivitätsgrenze unterschreitet, so muß der genehmigungsbereite Staat der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten Gelegenheit zur Stellungnahme einräumen (7). In der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten ist dieses Verfahren bisher nicht verankert worden. In der Genehmigungspraxis ist es bisher erst dreimal durchgeführt worden (8). In mehreren Fällen, in denen es hätte praktiziert werden müssen, haben die Behörden die Genehmigung ohne es erteilt (9).

Betrachtet man diese Fortschritte noch einmal unter dem Aspekt einer Organisationslehre internationaler Integration, so ist dreierlei mitteilenswert.

Das eine betrifft das Verhältnis der Oslo- zur London-Konvention. Die London-Konvention hat ungefähr den gleichen Inhalt wie die Oslo-Konvention, nur ist sie nicht auf die Anrainer des Nordost-Atlantik beschränkt, sondern weltweit ausgerichtet. Ihr Sekretariat befindet sich ebenfalls in London.

Rechtlich gesehen, sind Staaten, die Vertragspartner beider Konventionen sind, an beide gleichermaßen gebunden. Soweit die Konventionen unterschiedliche Anforderungen stellen, sind beide Versionen zu beachten. Wenn z.B. die London-Konvention anders als die Oslo-Konvention in Annex I auch hoch radioaktive Abfälle und Stoffe für die biologische oder chemische Kriegsführung umfaßt, so müssen die Vertragsstaaten dies in ihrer Genehmigungspraxis beachten. Schwierig wird es nur bei widersprüchlichen Anforderungen. Ein Beispiel: Die Oslo-Konvention zählt organische Silizium-Verbindungen zu den verbotenen Annex I-Stoffen, die London-Konvention dagegen zu den genehmigungsfähigen Annex II-Stoffen. Darf eine Einbringungs-genehmigung erteilt werden oder nicht? Ein anderes: Das Abstimmungsverfahren, das beide Konventionen für Genehmigungen von Einbringungen in Notfällen vorsehen, ist von den Organen in Richtlinien auf unterschiedliche Weise ausgestaltet worden. An welches Verfahren und welche Kriterien muß sich eine Behörde halten? Vom Ziel und Zweck beider Konventionen, das Meer zu schützen, her gedacht, wird man wohl der jeweils strengeren Vorschrift den Vorrang einräumen müssen. Obwohl dieses Prinzip unter den Beteiligten noch keineswegs offiziell anerkannt ist, wird es in den bisher aufgetretenen Fällen doch praktiziert: Organische Siliziumverbindungen werden als Annex I-Stoffe angesehen (10) - und beim Abstimmungsverfahren sollen auch die Verfahren und Kriterien der jeweils anderen Konvention angewendet werden (11).

Soweit es das Verhältnis der Konventionen in der tatsächlichen Arbeit ihrer Organe angeht, soll nach dem Verständnis der Oslo-Kommission die Oslo-Konvention der "real working level" sein, während die London-Konvention sich auf die "truly global questions" konzentrieren soll (12). Diese Arbeitsteilung ist

mit dem Text der London-Konvention schwerlich vereinbar. Im übrigen widerspricht sie der bisherigen Realität. Initiativen zu Fortschreibung sind verschiedentlich von den London-Organen ausgegangen, während die Oslo-Organen sich eher zurückhielten oder anhängten. Einige Beispiele seien kurz erwähnt: Im London-Rahmen wurde die Aufnahme von Blei und Pestiziden in den Annex I, also in die Liste der verbotenen Stoffe, vorgeschlagen. Dies wurde im Oslo-Rahmen abgelehnt (13). - Gleiches gilt für den Vorschlag, in Annex III eine Umkehr der Beweislast der Schädlichkeit von neuen Stoffen aufzunehmen (14). - Im London-Rahmen wurde die Seeverbrennung von Abfällen in den Konventionstext aufgenommen, im Oslo-Rahmen nicht (16). - Im London-Rahmen wurden Richtlinien für die Behandlung von Klärschlamm und Baggergut entworfen. Dieser Initiative schließt sich die Oslo-Kommission an, obwohl in ihrem Rahmen noch ungeklärt ist, ob auch Baggergut der Konvention unterfällt (17). Die Erklärung für diese Rollenkehr ist vermutlich darin zu suchen, daß die London-Konvention durch ihre weltweite Ausrichtung eher symbolischen Charakter hat. Was dort beschlossen wird, wird nicht von allen Mitgliedstaaten als strikte Verhaltensanweisung für die Praxis genommen. Die Oslo-Konvention hat dagegen eher "arbeitenden" Charakter; was beschlossen wird, ist nicht Versuchsballon oder Zukunftsentwurf, sondern von gewisser Verbindlichkeit, (aber trotzdem keineswegs schon unabdingbares Gebot). Dementsprechend ist man etwas vorsichtiger bei Festlegungen, die den eigenen Spielraum einengen.

Meine zweite Beobachtung betrifft das Verhältnis von Fachlichem und Politischem auf der internationalen Ebene. In der Namensgebung für SACSA, dem Ausschuß "für scientific advice", ist die Trennung naturwissenschaftlicher Debatte im Ausschuß von politischer Debatte in der Kommission angelegt (18). Gleiches gilt für die Unterausschüsse der SACSA, z.B. JMG und INC. Diese Arbeitsteilung wird jedoch in der Praxis dadurch relativiert, daß bereits die naturwissenschaftlichen Arbeitsgruppen politisch-ökonomische Rücksichten zu nehmen scheinen. Ein Beispiel ist mir bekannt, in dem eine nationale Delegation entgegen dem naturwissenschaftlich Gebotenen eine deutlich ökonomisch motivierte Weisung erhalten hat. Vermutlich stellt es nicht den einzigen Fall dar. Ein Unterschied besteht hier noch zwischen SACSA und den Unterausschüssen. Diese sind tatsächlich weitgehend politikfrei tätig.

Auch für meine zweite Beobachtung einige Beispiele: Norwegen startete in einer SACSA-Sitzung eine dringliche Initiative bezüglich recycling von Abfällen der TiO<sub>2</sub>-Industrie. Bereits SACSA hielt die Initiative für verfrüht, desgleichen die Kommission (19). - Die oben erwähnten Vorschläge zur Ergänzung der Annexe werden bereits durch SACSA gestoppt, mit der Begründung, eine alle 5 Jahre stattfindende Revision der Annexe reiche aus (20). - Obwohl hinsichtlich der Spurenelemente Quecksilber und Cadmium in den TiO<sub>2</sub>-Abfällen an sich die prior consultation procedure zu durchlaufen ist, schlägt SACSA vor, hiervon abzusehen (21). - In einer Sitzung von JNC tragen die Niederlande gesundheitliche Bedenken gegen einen Verbrennungsort nahe ihrer Küste vor. Auf einen anderen Ort kann man sich

nicht einigen. Eine Situation, in der mangels Verbrennungs-orts überhaupt nicht mehr verbrannt werden darf, erscheint als möglich. Man verschiebt das Problem in die SACSA-Sitzung. Hier findet sich die Lösung, daß die Niederlande bilateral über einen Ort in ihrer Wirtschaftszone zu verhandeln bereit sind (22). In der Kommissionssitzung wird daraus dann ein "provisional common site" (23).

Meine dritte Beobachtung betrifft das Verhältnis der internationalen Organe zu den unmittelbar Betroffenen. Völkerrechtliche Verträge haben selbstverständlich häufig letztlich Auswirkungen auf die Interessen der Staatsangehörigen der vertragsschließenden Staaten. Dennoch sind die Staatsangehörigen in der Regel weder Vertragspartner noch auch unmittelbare Verhandlungspartner für die internationalen Organe. Sind sie tangiert, wollen sie Initiativen vorantreiben oder abblocken, so müssen sie sich an ihren Staat wenden, der ihr Anliegen auf der internationalen Ebene vertreten mag. Trotzdem wird es bei besonders regelungsintensiven Konventionen wohl auch direkten Lobbyismus geben. Erste Anzeichen davon sind nun auch im Oslo-Rahmen aufgetreten. Zwar ist in den Protokollen und Dokumenten der internationalen Organe (Sekretariat, Kommission, Ausschüsse) etwa von den Protestaktionen gegen Verklappung z.B. durch Hamburger Fischer und durch Greenpeace nichts zu spüren. Jedoch hat ein Chemie-Multi kürzlich die Kommission gebeten dafür zu sorgen, daß gewisse organische Siziliumverbindungen als nicht dem Annex I unterfallend angesehen werden. SACSA hat sich mit der Angelegenheit befaßt und - auf der Basis allein der von dem Unternehmen eingereichten Untersuchungsergebnisse - akzeptiert, daß der Stoff - es handelt sich um Polydimethylsiloxan (PDMS) - mangels anderer Kenntnisse zur Zeit als nicht giftig, nicht bio-akkumulativ und abbaubar gelten könne. Die Kommission hat sich dem Votum angeschlossen, jedoch nicht etwa - wie auch denkbar gewesen wäre - weitere Untersuchungen in Auftrag gegeben (OSCOM VI/15/1-E para 15).

Ich komme nun zu der Frage, wie die Oslo-Konvention in die nationale Praxis umgesetzt worden ist. Dabei möchte ich vorab einen Überblick über die tatsächlichen Abfallströme geben, die von den Mitgliedstaaten aus (24) ins Meer eingebracht werden, und dann fragen, inwieweit die Mitgliedstaaten diese Abfallströme unter administrativer Kontrolle halten.

Zunächst zur Gesamtmenge eingebrachter Stoffe. Im Verhältnis zu dem, was überhaupt in den Nordost-Atlantik gelangt, stellt das Verklappen keinen sehr gravierenden Anteil dar, aber doch einen Anteil, der ernst zu nehmen ist, weil viele Abfälle sehr konzentriert eingebracht werden (25).

Um welche Abfallstoffe handelt es sich (26)?

Zu nennen sind zunächst die sog. Annex-I-Stoffe, vor allem Chlorkohlenwasserstoffe, Quecksilber und Cadmium, d.h. besonders gefährliche Stoffe, die nicht eingebracht werden dürfen und faktisch als solche, also nicht als Spurenstoffe, sondern als konzentrierte Quantitäten auch wohl tatsächlich weitgehend nicht mehr eingebracht werden. Die "Stella Maris" dürfte heute nicht mehr verklappen und würde es heute auch nicht mehr tun.

Chlorkohlenwasserstoffe werden stattdessen heutzutage weitgehend auf See verbrannt, und zwar in speziellen Verbrennungsschiffen. Derzeit gibt es eine Verbrennungskapazität von bis zu 200.000 t pro Jahr. Tatsächlich verbrannt werden etwa 85.000 t (27). Damit ist das Problem freilich nicht völlig gelöst, es gibt noch Verbrennungsreste bis zu 0,1 %, und es gibt auch Verbrennungsprodukte in Gestalt vor allen Dingen der Salzsäure, die in die Luft eingebracht wird, an Land verweht werden kann, sich aber auch zwischenzeitlich in das Wasser abgelagert (28). Chlorkohlenwasserstoffe stammen aus allen Mitgliedstaaten außer Dänemark, werden aber weitgehend über die Niederlande und Belgien verladen.

Der zweite Abfallstrom betrifft die sonstigen Industrieabfälle, insbesondere Säuren und Laugen aus der chemischen Industrie. Den Hauptposten stellt der Abfall aus der Titandioxydproduktion dar. Das sind im Jahr etwa 6 Mio t, die aus allen Mitgliedstaaten kommen. Erheblichen Umfang haben auch die Reststoffe aus der Kohlegewinnung und aus Kohlekraftwerken an der englischen Ostküste. 1979 wurden insgesamt ca. 12 Mio t Industrieabfälle verklappt.

Der dritte Strom betrifft Klärschlamm. Klärschlamm ist selbst nicht akut toxisch, aber er führt zur langdauernden Wassertrübung und entzieht dem Leben im Wasser Licht und Wärme. Außerdem enthält er Spurenmetalle, insbesondere Cadmium. Darin liegt ein Problem, das auch bei den Klärschlämmen, die auf Land abgelagert werden, noch nicht gelöst ist. Verklappt werden ungefähr 9 Mio t pro Jahr, vor allem aus der BRD und Großbritannien (29). In den übrigen Ländern wird aber keineswegs alles auf Land behalten, vielmehr gibt es häufig Pipelines, wie etwa in den Niederlanden, die den Schlamm weiter ins Meer hinausdrücken.

Der vierte Abfallstrom betrifft Baggergut. Baggergut fällt in enormen Mengen an. Schätzungsweise belaufen sie sich auf 120 Mio t pro Jahr (30). Auch hier besteht keine akute Toxizität. Aber Baggergut überdeckt und erstickt Lebewesen und Pflanzen auf dem Meeresgrund, und auch bei ihm besteht das Problem, daß Quecksilber und Cadmium zwar in Spuren auftreten, aber als absolute Quantitäten erheblich sind. Auch Baggergut wird von allen Mitgliedstaaten eingebracht, vor allem von denen, die große Industriehäfen haben - und gerade das Baggergut aus Häfen ist besonders stark mit Metallen verseucht.

Weitere Abfallströme, z.B. Schrott, möchte ich nicht im einzelnen nennen.

Sind diese Abfallströme nun unter Kontrolle gebracht? Hat die Oslo-Konvention dazu geführt, daß diese Abfallströme geprüft werden und nur dann genehmigt werden, wenn sie unschädlich sind? Ein Nein ist aus drei Gründen denkbar. Einmal aus dem Grund, daß in einzelnen Staaten noch überhaupt kein Genehmigungsverfahren etabliert ist. Zum zweiten aus dem Grund, daß möglicherweise, wo Genehmigungsverfahren etabliert sind, zu großzügig genehmigt wird. Drittens ist es möglich, daß es ein Vollzugsdefizit gibt, selbst dort, wo Genehmigungsverfahren

etabliert sind, ein Vollzugsdefizit derart, daß nicht ausreichend überwacht werden kann, ob Abfälle ungenehmigt verschifft und eingebracht werde.

Ich möchte mich bei der näheren Betrachtung dieser drei Einschränkungen konzentrieren auf die mitteleuropäischen Staaten Frankreich, Belgien, Großbritannien, Niederlande und BRD, insbesondere deshalb, weil ich über die anderen Mitgliedstaaten nicht viele empirische Information habe.

Zu den anderen kann ich nur soviel sagen, daß sie vermutlich in zwei Gruppen zu teilen sind. Die südeuropäischen Staaten, Portugal und Spanien, sind bei der Umsetzung der Oslo-Konvention noch rückständig, sie haben zwar Ratifizierungsgesetze, in Spanien auch ein Ausführungsgesetz, haben aber noch keine Verwaltungsrichtlinien erlassen und soweit es Portugal angeht, vermutlich noch keine Genehmigungsverfahren etabliert. Einbringungen verlaufen also vermutlich häufig noch ohne Genehmigung. Derselben Gruppe ist auch Belgien zuzurechnen: Es gibt dort zwar ein Ausführungsgesetz, jedoch - obwohl sehr viele Industrieabfälle über Antwerpen verladen werden - immer noch kein geregeltes Genehmigungsverfahren. - Das ganze Gegenteil stellen die nordeuropäischen Staaten, Dänemark, Schweden und Norwegen, dar. Dort hatte man bereits teilweise vor Inkrafttreten der Oslo-Konvention Gesetze, die die Oslo-Konvention praktisch schon verwirklichten. Die skandinavischen Staaten sind sehr restriktiv beim Erteilen von Genehmigungen für Dumping. Wenn die Meldungen, die gegenüber dem Sekretariat der Oslo-Konvention abgegeben werden, exakt sind, ergibt sich z.B.: Schweden hat 1977 80 000 t Baggergut-Einbringung genehmigt gegenüber etwa 32 Mio t in den Niederlanden. Dänemark hat 10 000 t Industrieabfälle genehmigt gegenüber 2 Mio t in Frankreich (31). Man muß allerdings hinsichtlich Dänemark eine Relativierung anbringen. Dänemark ist sehr strikt und fortschrittlich hinsichtlich der Nordsee, im Rahmen der Helsinki-Konvention, die sich ja auf die Ostsee bezieht, ist man aber anscheinend großzügiger (32). An der Ostsee-Küste liegen nämlich die Industriegebiete des Landes.

Ich möchte einige Hauptunterschiede herausarbeiten, die sich insbesondere auf die Großzügigkeit oder die Zurückhaltung bei der Erteilung von Genehmigungen richten.

Ein Hauptunterschied macht sich fest am Immissions- und Emissionsprinzip. "Immissionsprinzip" bedeutet: Kriterium der Genehmigungserteilung ist die Schädlichkeit im Wasser. Emissionsprinzip bedeutet: Genehmigungskriterium ist die Vermeidbarkeit der Einbringung.

Hinter beiden Prinzipien stecken unterschiedliche Auffassungen über die Nutzung des Meeres. Das Emissionsprinzip versteht das Meer als Natur, die nur, wenn es nicht anders geht, belastet werden darf; das Immissionsprinzip sieht das Meer als eine Ressource an, die vernünftig zu bewirtschaften ist (33).

Das Problematische am Immissionsprinzip ist sein hoher Informationsbedarf hinsichtlich des Standes der Meeresverschmutzung und der schädlichen Auswirkungen verschiedener Stoffe. Infor-

mationen darüber hinken in der Regel hinter der Produktion neuer potentieller Schadstoffe hinterher. In der Praxis wirkt sich dies dann leicht als Überlastung des Meeres aus, wenn - wie fast überall üblich - die Genehmigungsbehörde die Beweislast für die Schädlichkeit trägt.

Aber auch das Emissionsprinzip ist nicht problemlos. Bei ihm richtet sich der ebenfalls hohe und schwer zu deckende Informationsbedarf auf technische Möglichkeiten der Abfallvermeidung und des recycling, häufig auch auf die Kosten und wirtschaftlichen Folgen solcher alternativen Möglichkeiten, weil auch sie von der Behörde zu berücksichtigen sind. Zudem garantiert das Emissionsprinzip, wenn man es so versteht, noch nicht, daß nicht Stoffe eingebracht werden, für die bisher keine Vermeidungsmöglichkeit besteht.

Deshalb wird von den umweltschonenden Staaten eine Kombination beider Prinzipien befürwortet. Auch der Konventionstext läßt sich so deuten. Denn neben die - freilich vorwiegenden - Immissionskriterien tritt in Annex III die Forderung, daß auch "das praktische Vorhandensein anderer Möglichkeiten der Beseitigung oder Vernichtung berücksichtigt" werden soll.

Entgegen dieser Tendenz der Konvention folgt Großbritannien traditionell dem Immissionsprinzip (34). Man bestreitet dort, daß die Konvention auch das Emissionsprinzip enthält, hat sich für Annex I-Stoffe allerdings pragmatisch darauf eingelassen, daß hier auch auf Alternativen zur Seeverklappung zu achten ist (35). Für den Normalfall der Annex II-Stoffe bleibt es aber bei der Anwendung lediglich von Immissionskriterien. Das wäre noch tragbar, wenn hier mit besonderer Sorgfalt vorgegangen würde. In der Verwaltungspraxis beschränkt sich aber die Prüfung der Abfälle auf deren Giftigkeit, und zwar auch wieder nur die akute Toxizität, nicht die chronische Toxizität und auch nicht die Abbaubarkeit und die Bioakkumulation. Der Text besteht darin, daß eine bestimmte Sorte von Krabbe den Stoffen ausgesetzt wird und bestimmte Konzentrationen ausprobiert werden, bis man den ppm-Wert ermittelt hat, bei dem 50 % der Krabben ihr Leben aufgeben haben (36).

Der Test ist meiner Ansicht nach nicht sehr aussagekräftig, denn sein Ergebnis enthält noch kein Beurteilungskriterium. So wurden, wie ich habe aus den Unterlagen entnehmen können, Genehmigungen erteilt, sowohl wenn die 50 %-Grenze bei 10 ppm erreicht war, als auch dann, wenn sich ergab, daß 50 % der Krabben bei 1000 oder bei 100 000 ppm sterben (37). Auch könnte der Antragsteller seinen Abfall bei übermäßiger Giftigkeit verdünnen. Solange man für giftige Stoffe keine Jahresfrachten und keine genauen Wassergütestandards festlegt, ist ein Giftigkeitstest letzten Endes zwar informativ, aber kriterienlos.

Deshalb wird in Großbritannien denn auch in der Regel, nachdem man den Giftigkeitstest gemacht hat, nur beurteilt, welches die geeignete Einbringungsweise ist. Die Genehmigung enthält dann entsprechende Auflagen, etwa langsame Einbringung, Verteilung über eine größere Strecke und Einbringung ins Schraubenwasser.



Den Gegenpol bilden die Niederlande: Die Niederlande verfolgen ein gegenüber Großbritannien noch verschärftes Immissionsprinzip und kombinieren es mit einem ebenfalls scharfen Emissionsprinzip (38). Die Tests beziehen sich nicht nur auf akute Giftigkeit, sondern bei manchen Stoffen auch auf chronische Giftigkeit, auf Anreicherungsprozesse in der Nahrungskette und auf Abbaubarkeit des Stoffes. Trotz dieser größeren Exaktheit ist man aber auch hier meiner Ansicht nach kriterienlos, weil auch hier gilt, daß man im Grunde Jahresfrachten und Wasser- gütestandards festlegen müßte. Das Emissionsprinzip wird darin deutlich, daß die Antragsteller Auskunft geben müssen über das Produktionsverfahren, in dem der Stoff anfällt, über die Ausgangsstoffe, die in das Produktionsverfahren eingehen, und über die Möglichkeiten der Verwendung anderer Stoffe, Möglichkeiten des recycling und Möglichkeiten der Aufbereitung (39). Zudem wird geprüft, ob eine Verbringung des Stoffes auf Land in Betracht kommt. Wenn die Genehmigung dann erteilt wird, wird sie nicht nur mit den Auflagen hinsichtlich Einbringungsort und Einbringungsart versehen, sondern es gibt dann teilweise auch Auflagen, die dem Antragsteller sagen, daß er die Genehmigung nur für zwei Jahre erhält und bis dahin sein Produktionsverfahren umstellen muß. Manchmal wird sogar detaillierter gesagt, wie die Umstellung zu erfolgen hat (40).

Die Bundesrepublik folgt unter dem Gesichtspunkt E- und Immissionsprinzip eher den Niederlanden als Großbritannien. Das Immissionsprinzip ist in der gesetzlichen Formulierung schärfer gefaßt als in den anderen Mitgliedstaaten: Die Genehmigung wird nicht erst dann verweigert, wenn eine Schädigung im marinen Milieu zu erwarten ist - so etwa formulieren die meisten Mitgliedstaaten -, sondern bereits dann, wenn eine Schädigung "zu besorgen" ist, genauer zitiert, wenn eine "nachteilige Veränderung der Beschaffenheit des Meerwassers zu besorgen ist, die die menschliche Gesundheit gefährdet" (41). Diese vorsichtige Formulierung hat kürzlich dazu geführt, daß Einbringungsgenehmigungen für Industrieabfälle, insbesondere  $TiO_2$ -Abfälle, nicht mehr auf die zitierte Bestimmung gestützt werden, weil in dem fraglichen Einbringungsgebiet fast nur noch kranke, zum Verzehr ungeeignete Fische gefangen wurden. Hier war eine "nachteilige Veränderung des Meerwassers" durch die Abfälle zu besorgen.

Das deutsche Einbringungsgesetz stellt jedoch einen Ausweg bereit: Nach Art. 2 Abs. 4 darf eine Genehmigung dennoch erteilt werden, wenn "zwingende öffentliche Interessen für das Einbringen...sprechen" (42). Diese Bestimmung verstößt gegen die Oslo-Konvention, denn eine Ausnahme läßt diese für Annex II-Stoffe nur zu bei höherer Gewalt, die die Sicherheit von Menschenleben oder eines Schiffes bedroht (43). Obwohl dieser Fall bei Industrieabfällen nicht vorliegt, ist die Interessenklausel des Art. 2 Abs. 4 zur regulären Genehmigungsgrundlage geworden. Ob dies zulässig ist, wird zur Zeit in einem Rechtsstreit geklärt.

Das Emissionsprinzip ist in der Bundesrepublik im Vergleich zu den Niederlanden etwas schwächer ausgebildet, mit Ausnahme - wenn man sie dem Emissionsprinzip zurechnen will, der Frage

der Verbringung auf Land, die hier schärfer als in den Niederlanden geprüft wird. Die Landverbringung hat bei uns gesetzlich Priorität. Praktisch sieht es nun allerdings so aus, daß in den konkreten Genehmigungsverfahren in der Regel die Möglichkeit der Landverbringung verneint wird. Schwächer ist das Emissionsprinzip ausgebildet insofern, als der Antragsteller zwar auch über die Produktionsverfahren informieren muß, aber nur im Hinblick darauf, daß so eine exaktere Analyse des Stoffes gemacht werden kann, nicht im Hinblick darauf, daß geprüft wird, welche alternativen Produktionsverfahren in Betracht kommen, ob also eine Vermeidung möglich ist. Das heißt allerdings nicht, daß es überhaupt keine Initiativen hinsichtlich Vermeidung von Abfall gibt. Sie sind aber losgelöst von einzelnen Genehmigungsverfahren. Sie finden vorwiegend seitens des Umweltbundesamts in Kooperation mit dem Unternehmen statt (44). Sie sind, soweit ich das überblicken kann, insofern interessant, als der Stil dieser Initiativen sich unterscheidet von dem Stil, den man in den Niederlanden einhält. In der Bundesrepublik wird mehr informell verhandelt über Möglichkeiten der Vermeidung, in den Niederlanden wird autoritativer verfahren. Man verknüpft die Initiative sozusagen drohend mit dem Genehmigungsverfahren und sagt, wenn ihr euch nicht in der und der Zeit anpaßt, kriegt ihr keine neue Genehmigung mehr. Das ist allerdings ein Eindruck, der nicht breit empirisch abgesichert ist. Wenn es stimmt, daß dieser Unterschied besteht, tritt die Frage auf, wie er zu beurteilen ist. Es gibt bei vielen einen Optimismus hinsichtlich der Effektivität des informellen Verhandeln. Ich bin da etwas skeptischer (45).

Soviel zum Emissions- und Immissionsprinzip.

Ein weiterer Unterschied der Genehmigungspraxis betrifft die Frage, ob neben der Genehmigung noch weitere Instrumente der Immissionsvermeidung oder der Immissionsreduktion praktiziert werden. Ich meine dabei die Abfallabgabe. Man kann auf das Einbringen von Abfall eine Abgabe legen, die dann eine Abschreckungswirkung erzeugen soll (46). Eine solche Abgabe gibt es in den Niederlanden, sonst in keinem der Mitgliedstaaten. Derzeit liegt die Abgabesumme bei 2 Gulden pro t (47).

Ein dritter Unterschied für die Genehmigungsverfahren ist der jeweilige Bürokratisierungsgrad. Großbritannien ist hier das eine Extrem, dort ist man am unkompliziertesten. Der Stoff wird in einem staatlichen Laboratorium untersucht. Das Fischereiministerium entscheidet. Am anderen Extrem steht die BRD. Hier ist man am kompliziertesten. Zuständig ist das Deutsche Hydrografische Institut, das wiederum gespalten ist in eine juristische und eine technische Abteilung, die beide zusammenarbeiten müssen (48). Zum Kriterium der Verbringungsmöglichkeit an Land wird das Umweltbundesamt eingeschaltet, an dessen Stellungnahme das DHI gebunden ist (49). Das Umweltbundesamt wiederum holt von sämtlichen Ländern der BRD Stellungnahmen ein. Zum Kriterium der Schädlichkeit werden die Stellungnahmen von sieben Behörden und drei Ländern erbeten, und es kann sein, daß noch zusätzliche Gutachten und andere Stellungnahmen eingeholt werden. Wenn das oben zitierte

zwingende öffentliche Interesse in Betracht kommt, sind dann noch weitere drei Ministerien einzuschließen. - Das ist viel Bürokratie.

Ich möchte über den Effekt dieses Verfahrens keine Aussagen machen, das müßte man genauer erforschen. Es geht natürlich langsam, aber das ist eigentlich nicht das Hauptproblem. Ich möchte nur zwei Hypothesen aufstellen, die einer Überprüfung zugeführt werden sollten. Die erste lautet: Die Bürokratisierung hat einen Abschreckungseffekt. Ohne sie würde es mehr Anträge geben. Die Überwindung der bürokratischen Hürden stellt also gleichsam eine dritte Genehmigungsvoraussetzung dar neben der Landverbringungsmöglichkeit und der Schädlichkeitsvoraussetzung, sozusagen eine bürokratische Voraussetzung. Die zweite Hypothese geht in die entgegengesetzte Richtung: Die bürokratische Organisation wird in der Praxis unterlaufen, indem vorläufige Genehmigungen erteilt werden, und sie führt zu einer Oberflächlichkeit der Prüfung, weil die Vielzahl der eingeschalteten Stellen dazu verleitet, daß jeder sich auf den anderen verläßt und keiner eine gründliche Prüfung anstellt.

Der vierte Unterschied in der Genehmigungspraxis betrifft das Ausmaß der Öffentlichkeitsbeteiligung. Extreme sind hier auf der einen Seite die BRD, auf der anderen Seite die Niederlande. In den Niederlanden ist die Öffentlichkeitsbeteiligung rechtlich sehr stark ausgebildet (50). Die Anträge müssen nebst Unterlagen ausgelegt werden. Darauf muß in der Presse hingewiesen werden. Jedermann hat ein Einwendungsrecht. Dasselbe gilt für den Genehmigungsentwurf. Wenn die Genehmigung erteilt ist, hat jeder, der Einwendungen erhoben hat, Klagbefugnis. Es gibt also die Bürgerklage, und da dasselbe auch für Verbände gilt, gibt es auch die Verbandsklage. Bei uns und auch in Frankreich und England wird der Antrag nicht bekannt gemacht und nicht ausgelegt, es werden nur Behörden eingeschaltet. Auch wird die erteilte Genehmigung nicht bekannt gemacht. Dadurch unterscheidet sich die BRD auch von England. Dort wird die Genehmigung ausgelegt, jeder hat ein Zugangsrecht (49). Klagbefugnis haben bei uns nur rechtlich Betroffene. Das Verwaltungsgericht Hamburg hat die Klagbefugnis zwar sehr weit ausgedehnt und für einen Fischer, der in einem von Verklappungen betroffenen Gebiet fischt, bejaht (52). Doch bleibt abzuwarten, ob die Entscheidung der Berufung standhält.

Ein fünfter und letzter Unterschied, den ich nennen möchte, betrifft die Überwachungs-dichte. In der Bundesrepublik haben Aufsichtsbeamte Zugang zu Verladeeinrichtungen und Schiffen, die als Träger von Abfallstoffen in Betracht kommen, nur dann, wenn begründeter Verdacht für eine Rechtsverletzung vorliegt (53). In Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich haben sie Zugang bereits dann, wenn anzunehmen ist, daß überhaupt Abfall verladen wird (54).

Ich komme abschließend zu einer kurzen Gesamtwürdigung der Oslo-Konvention. Auf der internationalen Ebene hat es wichtige und vorwärtsweisende Aktivitäten gegeben, insbesondere im Bereich der Entwicklung von Rechtsnormen und im Bereich der

Ausweitung von Wissen über Meeresverschmutzung. Auf der nationalen Ebene der Umsetzung hat die Oslo-Konvention den Erfolg gehabt, daß die Annex-I-Stoffe als solche nicht mehr eingebracht werden.

Hinsichtlich der sonstigen Substanzen und der als Spurenelemente auftretenden Annex I-Stoffe besteht allerdings eine sehr unterschiedliche Kontrolldichte in den Mitgliedstaaten. Einige Probleme bedürfen verstärkter Bearbeitung.

Zunächst zur internationalen Ebene: Das erste offene Problem ist, daß das international normierte Niveau in den süd-, teils aber auch den nordeuropäischen Mitgliedstaaten erst noch durchgesetzt werden muß, und zwar gleichmäßig. Zweitens: Das Emissionsprinzip, das in der Konvention nur in einer milden Form besteht, sollte fortentwickelt werden auf stärkere Einbeziehung der Beurteilung von Vermeidungsmöglichkeiten. Drittens: Das Immissionsprinzip sollte entwickelt werden im Sinne einer Einführung von Qualitätsstandards des Meeres, aus dem vielleicht Jahresfrachten abgeleitet werden können. Viertens: Man sollte sich verstärkt mit dem Problem der Spurenelemente, die, absolut gesehen, hohe Quantitäten erreichen (55), befassen. Fünftens: Bei der Verbrennung auf See sollte das Problem der Luftverschmutzung einer eigenen Regelung zugeführt werden, denn die Angelegenheit wird jetzt nur unter dem Gesichtspunkt der Meeresverschmutzung behandelt. Sechstens: Es sollten die Stoffe für biologisch-chemische Kriegsführung mit einbezogen werden in die regionale Oslo-Konvention, und siebtens: Man sollte sich überlegen, ob nicht auch auf der Ebene der Konvention den Stoffen ein Augenmerk zu widmen ist, die als Zeitbombe im Meer ticken, nämlich früher einmal abgesenkte gefährliche Stoffe, die auf dem Meeresgrund liegen.

Vier offene Probleme hinsichtlich der Bundesrepublik, die ich sehe, also der nationalen Ebene, die ich aber hier auf die BRD reduzieren möchte: Das erste ist das Bürokratieproblem. Über die Effekte des großen bürokratischen Aufwands müßten Untersuchungen gemacht werden. Das zweite ist das Problem der Öffentlichkeitsbeteiligung, die Frage, ob man da nicht das Verfahrensmodell des Immissionsschutzgesetzes übernehmen sollte. Die Interesseklausele des Einbringungsgesetzes muß an die Bestimmungen der Oslo-Konvention angepaßt werden. Schließlich: Trotz der Großzügigkeit des hamburgischen Verwaltungsgerichts bei der Annahme einer Klagbefugnis wird eine befriedigende Überprüfung von Einbringungsgenehmigungen in der Sache nur erreichbar sein, wenn man die Verbandsklage einführt. Die niederländische Regelung könnte hier als Vorbild dienen.

Anmerkungen

- 1) Da ich Teile meines Referats zu einem längeren Aufsatz ausgearbeitet habe (vgl. The Implementation of the Oslo Convention ..., Zeitschrift für Umweltpolitik 1980, 707-735), habe ich zur Vermeidung von allzu vielen Wiederholungen das Referat überwiegend neu geschrieben. Die Ergänzungen betreffen vor allem die Ebene des internationalen Rechts und seiner Umsetzung durch die Konventionsorgane und berücksichtigen neuere Entwicklungen bis Juni 1981. Der Vortragsstil ist beibehalten. - Zu danken bleibt dem früheren Sekretär der Oslo-Konvention, Mr. Dik Tromb, sowie dem jetzigen Sekretär, Mr. Peter Hayward, für hilfreiche Auskünfte. - Die Stiftung Volkswagenwerk finanzierte eine weitere London-Reise zur Aufarbeitung der Entwicklung der beiden letzten Jahre.
- 2) Vgl. L. Gündling, Die exklusive Wirtschaftszone, ZaöRV 1978, 616 ff.
- 3) Im einzelnen gibt es gewisse Ausnahmen und Differenzierungen. S. dazu G. Winter, a.a.O., S. 710-715.
- 4) Code of Practice, beschlossen auf der 1. Sitzung der Kommission, Okt. 1974.
- 5) Beschlossen auf der 3. Sitzung der Kommission, Okt. 1976.
- 6) Beschlossen auf der 4. Sitzung der Kommission, Dez. 1977.
- 7) Prior Consultation Procedure, beschlossen auf der 5. Sitzung der Kommission, Nov. 1978. Für den Tatbestand des Notfalls ist das Verfahren bereits in Art. 9 der Konvention vorgesehen.
- 8) Bzgl. einer belgischen Genehmigung zur Versenkung von Munition aus dem 1. Weltkrieg vgl. OSCOM VII/11/1-E para 10.10.
- 9) Beispiele sind eine deutsche und eine niederländische Genehmigung zur Verklappung von Industrieabfällen. Vgl. OSCOM VII/11/1-E para 10.
- 10) Bestimmte Verbindungen sind von SACSAs auf eine Initiative der Industrie allerdings als nicht giftig, nicht bioakkumulativ und als abbaubar bezeichnet worden und somit genehmigungsfähig. Vgl. den zustimmenden Beschluß der Oslo-Kommission, OSCOM VI/15/1-E para 21.
- 11) Vgl. den Beschluß der Oslo-Kommission, OSCOM VI/15/1-E para 91.
- 12) Vgl. den Vorschlag der Vorsitzenden-Kommission in OSCOM VII/8/1 und die Erklärung der Oslo-Kommission in OSCOM VII/11/1-E.
- 13) Vgl. SACSAs VI/5/1 para 25. Bezeichnend die Verwunderung über die Rollenumkehr London-Oslo in para 24.

- 14) A.a.O.
- 16) OSCOM V/22/1 para 99. Manche Delegationen begründeten ihre Ablehnung freilich mit einem Umweltschutzgesichtspunkt: Seeverbrennung würde durch Aufnahme in den Konventionstext nur tolerabel gemacht. Stattdessen müsse man sie als eine im "phasing out" befindliche Übergangserscheinung ansehen. Bei anderen spielte vermutlich aber doch eine Rolle, daß man Verbrennung auf See weiterhin benötigt. Inzwischen hat ein SACSА - ad hoc - Ausschuß einen Vorschlag für einen Annex IV entworfen, der die Zulässigkeit der Seeverbrennung regelt. Hauptstreitpunkt bleibt ein passus, der einen Termin für das Auslaufen jeder Seeverbrennung setzt. Vgl. OSCOM VII/11/1-E para 7.
- 17) Vgl. SACSА VI/5/5 und OSCOM V/22/1 para 79.
- 18) Vgl. auch den der SACSА entsprechenden Ausschuß der London-Konvention, die "LDC-Scientific Group".
- 19) SACSА VI/19/2 u. OSCOM V/22/1 para 117.
- 20) SACSА VI/5/1 para 25. Die Revision hat bisher anscheinend nicht stattgefunden.
- 21) SACSА VI/7/1.
- 22) SACSА VI/11/2 para 95 ff.
- 23) OSCOM V/22/1 para 107 ff. Durch Beschlüsse von 1980 und 1981 verlängert, vgl. OSCOM VI/15/1-E para 9 und OSCOM VII/11/1-E para 5.8.
- 24) Über Einbringungen von außerhalb, die, wie oben gezeigt, von der Konvention erfaßt wird, wenn sie durch Schiffe der Mitgliedstaaten oder innerhalb von deren Hoheitszone vorgenommen werden, ist mir nichts bekannt geworden. Es ist auch kaum zu vermuten, daß die Behörden der Oslo-Staaten davon Kenntnis erhielten, wenn ein bei ihnen registriertes Schiff Abfallstoffe z.B. in Indien lädt und im Indischen Ozean verklappt. Nach der Konvention bedürfte auch dieser Tatbestand einer Genehmigung.
- 25) Die genauen Mengen sind nicht bekannt. Eine Größenvorstellung vermittelt eine Umfrage des International Council for the Exploration of the Sea (ICES), die sich auf die Jahre 1974-75 bezieht. Hiernach betrug die Jahresfracht, die in den Zuständigkeitsbereich der Oslo-Commission eingebracht wurde, 5,7 Mrd. t aus Haushalten und 3,4 Mrd t aus der Industrie. (Vgl. ICES Cooperative Research Report No. 77 S. 17).  
Demgegenüber meldeten die Mitgliedstaaten der Oslo-Kommission 1977 46,7 Mio t genehmigte Dumping-Mengen, die noch um eine vor allem dem Baggergut geschuldete Dunkelziffer von bis zu 100 Mio t aufgestockt werden müssen (vgl. SACSА VI/2/1 Tabelle IV). Das Bild verändert sich, wenn man auf einzelne gefährliche Stoffe blickt. Nach der ICES-Umfrage ergab sich (in t) (a.a.O.):

	Quecksilber	Cadmium	Blei	Phosphor	Kupfer
Haushalts- abwässer	17	43	248	29759	98
Industrie- abwässer	6	38	785	25042	890
Dumping	35	89	4248	13048	2426

Freilich scheinen die Angaben zu Quecksilber und Cadmium aus Haushalts- und Industrieabwässern weitaus untersetzt. Etwas höhere Schätzungen sind im Nordseegutachten des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart 1980, Ziff. 4.5.1, wiedergegeben. Dennoch fällt beim Dumping die hohe Konzentration stark ins Gewicht.

- 26) Die im folgenden genannten Zahlen beruhen auf eigenen Schätzungen nach Aktenstudium im Oslo-Sekretariat und Interviews in den zuständigen Behörden einiger Mitgliedstaaten. Sie weichen z.T. ab von den Schätzungen des Nordseegutachtens, die auf eher "offiziellen" Quellen beruhen.
- 27) 1976 betrug die Kapazität 250 000 t und die tatsächliche Ausnutzung 85 000 t (W. Fabian, Verbrennung chlorierter Kohlenwasserstoffe, Umwelt 1979, S. 14). Nach Ausflaggung von 2 Verbrennungsschiffen und Hinzukommen eines neuen beträgt die Kapazität etwa 200 000 t jährlich.
- 28) Nach einer norwegischen Untersuchung können bei einer Verbrennung von 400 000 t jährlich am neuen gemeinsamen Verbrennungsort in 5 % der Zeit an der südwestlichen Küste Norwegens Salzsäureemissionen auftreten, die die in der Bundesrepublik bestehenden Grenzwerte überschreiten. Vgl. J. Gotaas, B. Ottar, Long range dispersion of air pollutants from a proposed incineration site in the North Sea, Norwegian Institute for Air Research, 1978.
- 29) Nach SACSA VI/2/1 Tabelle IV wurden 1977 in GB 8,7 Mio t und in der BRD 350 000 t genehmigt. Eine darüber hinausgehende Dunkelziffer gibt es wahrscheinlich nicht.
- 30) Geschätzter Wert, der sich an der in den Niederlanden 1977 genehmigten Menge von 32 Mio t orientiert.
- 31) SACSA VI/2/1 Tabelle IV. Nach Auskunft der schwedischen Umweltschutzbehörde v. 19.11.79 hat Schweden seit 1972 für Industrieabfälle noch keine einzige Genehmigung erteilt.
- 32) So die Aussage eines erfahrenen Teilnehmers an Meeresverschmutzungskonferenzen.
- 33) Vgl. M.G. Norton, The Oslo and London Dumping Conventions, Marine Pollution Bulletin 1981, 147: "...these differences...

reflect a public's perception of the sea either as something to be 'protected' or as a resource to be 'managed' effectively".

- 34) Dumping at Sea Act 1974. § 2 Abs. 1 lautet: "In determining whether to grant a licence a licensing authority shall have regard to the need to protect the marine environment and the living resources which it supports from any adverse consequences of dumping the substances or articles to which the licence, if granted, will relate".
- 35) Vgl. M.G. Norton, a.a.O., S. 146.
- 36) Es handelt sich um den auch sonst üblichen Giftigkeitstest. Vgl. SACSA VI/7/1, Anhang.
- 37) Entnommen der im Ministry for Agriculture and Food ausliegenden Liste der erteilten Genehmigungen. Der höchste genehmigte Wert lag bei 710 000 ppm.
- 38) Im niederländischen Gesetz gegen Meeresverschmutzung vom 5.6.1975 (Staatsblad 1975 no. 352) wird der Behörde allerdings ein nicht umgrenztes Ermessen eingeräumt. Gem. Art. 4 ist das Einbringen verboten, "es sei denn, eine Ausnahmeerlaubnis ist erteilt worden...". In der Genehmigungspraxis wird aber wie beschrieben verfahren.
- 39) Verwaltungsvorschrift über die Anforderungen an Genehmigungsanträge v. 13.7.1977, Nederlandse Staatscourants no. 134 S. 5.
- 40) Auskünfte aus einem Interview im niederländischen Rijkswaterstat, Den Haag.
- 41) Art. 2 Abs. 2 Ziff. 2 des Hohe-See-Einbringungsgesetzes.
- 42) Die Klausel ist nach Auskunft eines Mitarbeiters im DHI aus einem bestimmten Anlaß, nämlich dem Anfall einer Fehlcharge Meersalz für Badewasser, ins Gesetz aufgenommen worden.
- 43) So im Ergebnis auch H. Steiger, B. Demel, Schutz der Küsten vor Verschmutzung vom Meer aus, DVBl. 1979, 216. A.A.P. Ehlers, P. Kunig, Abfallbeseitigung auf Hoher See, Hamburg 1978, 71.
- 44) Ungefähr seit 1980 werden die Genehmigungen allerdings häufig doch auch mit Auflagen verbunden, die auf Vermeidungsmaßnahmen ausgerichtet sind. Da das DHI jedoch auch heute noch nicht selbst über die technische Kompetenz zur Beurteilung von Produktionsverfahren verfügt, müssen die Auflagen meist recht allgemein gehalten werden. So wurde mehrfach zur Auflage gemacht, der Antragsteller müsse bis zu einem bestimmten Termin alle Anstrengungen unternehmen, um den Abfall zu reduzieren oder anders zu verwerten.



- 45) Die Verbreitung und Wirkung informeller Absprachen trotz formeller Handlungsprogramme wird derzeit gerade im Umweltrecht stark erörtert. Vgl. - eher optimistisch - Umweltgutachten 1978, S. und - eher kritisch - Bohne, Hesse, Hucke, Mayntz, Müller, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, 1978, S. 452 ff. sowie G. Winter, Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, Berlin 1975, S. 35.
- 46) Abgaben können zu verschiedenen Zwecken eingesetzt werden. Am weitesten zielen sie, wenn sie, an Stelle des Instruments "Verbot und Genehmigung", Verschmutzer zur Unterlassung zwingen sollen. Hierzu müßte der Abgabesatz deutlich höher sein als die Kosten von Reinigung oder Vermeidung des Abfalls, die die Mehrzahl der Verschmutzer aufwenden müßte. Das ist politisch kaum je durchsetzbar und wirft, falls es gelingt, vermutlich ähnliche Vollzugsprobleme auf wie das Genehmigungsinstrument (vgl. G. Winter, a.a.O., S. 58 ff.). Nicht nur unteroptimal, sondern destruktiv wirkt dagegen eine Abgabe, die neben dem Genehmigungsinstrument eingesetzt wird, und bei der der Abgabesatz weit unter den Unterlassungskosten liegt. Sie entkräftet das Genehmigungsinstrument (vgl. G. Winter, Widersprüche zwischen WHG und AbwAG und ihre Überbrückung (DVBl. 1978. 523 gegen V. Hoffmann, D. Ewringmann, Auswirkungen des Abwasserabgabengesetzes..., Köln 1977). Eine dritte Zielsetzung kann darin liegen, die mit der Überwachung und Untersuchung des belasteten Verfluters verbundenen Verwaltungskosten einzubringen. Es handelt sich dann um eine ausgeweitete Gebühr, die nicht, wie beim zweitgenannten Typ, die vorrangige Bedeutung des Genehmigungsinstruments in Frage stellt.
- 47) Gesetz über chemische Abfallstoffe v. 11.2.1976, Staatsblad 1976 no. 214, Art. 37. Die Abgabe gehört, wie ihre recht niedrige Höhe zeigt, zu dem o. Anm. 146 genannten dritten Typ. Sie bezieht sich nicht nur auf Abfälle niederländischen Ursprungs, sondern auch auf Abfälle, die in niederländischen Häfen verladen werden. Davon ist besonders die deutsche chemische Industrie betroffen, die vorwiegend über Rotterdam verlädt. Sie wird deshalb möglicherweise nach Antwerpen ausweichen, falls nicht auch Belgien eine Abgabe einführt, wie es das belgische Ausführungsgesetz zur Oslo-Konvention vom 8.2.1978 (Moniteur belge v. 4.5.1978) in Art. 4 § 2 vorsieht.
- 48) Reibungsflächen können sich aus der Tatsache ergeben, daß das inhaltlich letzte Wort eigentlich die Naturwissenschaftler haben, während der Jurist nach außen hin das formal letzte Wort hat.
- 49) Hohe-See-Einbringungsgesetz BGBl. 1977 II, 165, Art. 6. Zum folgenden s. Hohe-See-Einbringungsverwaltungsvorschrift v. 22.12.77, Verkehrsblatt 1978, S. 28 ff.
- 50) Zum folgenden s. Umweltverfahrensgesetz v. 13.6.1979, Staatsblad 1979, no. 442.
- 51) Dumping at Sea Act 1974, sec. 4.

- 52) VG Hamburg, Zwischenurteil v. 11.4.1980, Az. VII VG 60/80.
- 53) Hohe-See-Einbringungsgesetz Art. 8-10 mit §§ 161, 163 StPO.  
Dazu Polizeigesetze der Länder.
- 54) Dumping at Sea Act 1974 sec. 5; niederländ. Gesetz gegen  
Meeresverschmutzung Art. 12, 13; französisches Gesetz gegen  
Meeresverschmutzung v. 7.7.76 (Journal officiel 1976, 4107)  
Art. 8.
- 55) Eine Liste des Sekretariats über die 1979 im Oslo-Rahmen  
erteilten Genehmigungen (OSCOM VII/4/1-E Table 6) ver-  
zeichnet folgende Anzahl von Genehmigungen, die Stoffe mit  
Cadmium- und Quecksilberanteilen unter/gleich 1 ppm be-  
trafen:

	Industrieabfälle	Klärschlamm	Baggergut
Cadmium	79	23	51
Quecksilber	78	30	53