

# Die Friedens-Warte

Blätter für internationale Verständigung  
und zwischenstaatliche Organisation

Begründet 1899 von Alfred Fried  
1924-1962 fortgeführt von  
Hans Wehberg

Band 69  
Heft 3-4  
1994

BERLIN  VERLAG  
Arno Spitz GmbH

# Ächtung! Die Weltgemeinschaft will Giftmüllexporte der Reichen verbieten<sup>1</sup>

von  
*Andreas Bernstorff*

## Das Problem

Müllexporte sind vor allem Risikoexporte, insbesondere Müllexporte aus reichen, hochgradig regulierten Gesellschaften mit vergleichsweise starkem Umweltbewußtsein, in ärmere Gebiete der Welt. Auch der ganz legale Export verurteilter Produkte wie zeitlich abgelaufener oder verbotener Pestizide, Pharmaka und gefährlicher Industriechemikalien oder der Transfer von "schmutzigen Technologien" wie Zementherstellung, Galvanik und billigen Müllverbrennungs- und Recyclinganlagen folgt denselben Mechanismen und globalen Handelslinien.<sup>2</sup> Solche Exporte sind gezielte Verlagerungen von Umweltrisiken aus Kostengründen. Allgemeine Ursache ist die weltweit ungleichzeitige Entwicklung von Umweltstandards. Sie belasten zusätzlich die Empfängerländer und verschlechtern die globale Umweltbilanz. Bei Ablagerungen von Giftmüll ist dies unmittelbar einleuchtend, aber auch das Recycling in ärmeren Ländern

<sup>1</sup> Der Beitrag wurde den Bundesministerien für Umwelt und für Wirtschaft zur Stellungnahme vorgelegt.

<sup>2</sup> Zum Versuch einer systematischen Einordnung siehe A. White (Stockholm Environment Institute) / L. Stroh (Fletcher School at Tufts University, Arlington / MA), Export of Hazardous Waste and Waste Management Technologies, unveröff. Mskr., vorgetragen beim Kongreß "Export of Hazardous Technologies to Eastern Europe and Third World Countries", Luxemburg, 15.11.1990. Die Autoren unterschätzen allerdings das Problem.

schafft immense Probleme. Die Aufarbeitung von Bleibatterien aus deutschen Autos ist schon hierzulande eine heikle Operation. Immissions- und Arbeitsschutzvorschriften verhindern jedoch die schlimmsten Schäden. Nach Slowenien, Taiwan oder auf die Philippinen exportiert, verursachen dieselben Batterien aber die Verseuchung ganzer Stadtviertel und Landstriche und führen erweislich zu massiven Gesundheitsschäden.<sup>3</sup>

Müll exportieren überhaupt nur Staaten mit starken Umweltbewegungen und hohen Entsorgungskosten. Angesichts weltweiter Kritik an dieser neokolonialistischen Verschiebepaxis haben sowohl die Vertragsstaaten der Basler Konvention als auch die Europäische Union in ihren Präambel-Texten die nationale Entsorgungsautarkie ("self-sufficiency") gefordert. Sie folgten damit halbherzig den "Stockholm Principles"<sup>4</sup>, die bereits 1972 die Forderung erhoben, alle Staaten hätten dafür Sorge zu tragen, daß sie nicht in anderen Ländern Umweltschäden verursachten, und den "Cairo Guidelines"<sup>5</sup> von 1987.

Das Argument jedoch, die schärfsten Kritiker der Exporte, nämlich die Umweltbewegungen selbst, verhinderten in den reichen Industriestaaten den Aufbau entsprechender Entsor-

<sup>3</sup> Center for Investigative Reporting (B. Moyers), Global Dumping Ground. The International Traffic in Hazardous Waste, Washington 1990; Greenpeace International, Wasting the World (Video), London 1992 und The Basel Files. A Recycling Expose (Video), London / Genf 1994; J. Puckett, Dumping by Another Name. The Recycling of Imported Hazardous Waste in Bilbao (Spain) by the ASER Company, a Greenpeace Report, 26.6.1991 (Kritik der Recyclingaktivitäten der Metallgesellschaft Frankfurt mit deutschen Stahlwerksfilterstäuben der Firma ASER in Bilbao); Wasted Lives. Mercury Waste Recycling at Thor Chemicals (Natal / Südafrika), Pietermaritzburg / Amsterdam, März 1994; Lead, Astray. The Poisonous Lead Battery Waste Trade (in Indonesien, Taiwan, Thailand, Philippinen, Brasilien und Mexiko), 2. Auflage, Amsterdam, März 1994.

<sup>4</sup> Stockholm Declaration, UN Doc A/Conf.48/14 vom 3.7.1972, "Principle 21: States have ... to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction."

<sup>5</sup> Cairo Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes, UNEP GC. 14/17, Annex II, in: UNEP Environmental Law Guidelines and Principles Nr. 8, angenommen vom UNEP-Verwaltungsrat durch Decision 14/30 vom 17.6.1987, Principle 3 und 6 (Verbot der <geographischen> Belastungsverschiebung).

gungsinfrastrukturen mit dem Ziel der Müllautarkie, ist falsch. In den USA und Deutschland gibt es inzwischen sogar Überkapazitäten für die Entsorgung von Sondermüll und regional auch Hausmüll.<sup>6</sup> In Deutschland haben in den letzten zwei Jahren besonders die Energie-"Versorgungs"-Monopole ihre überschießenden Gewinne in die Abfall-"Entsorgung" investiert.<sup>7</sup> Gleichzeitig laufen Exporte aus Deutschland so freizügig über die Grenzen wie in keinem anderen Land der Welt, vor allem unter den Etiketten "Wirtschaftsgut" und "Recycling". Beides führt zu der äußerst mißlichen Lage, daß Müllvermeidungsstrategien und Technologieentwicklungen zu "sauberer Produktion" immer wieder unterlaufen und behindert werden. Das sind gute Gründe für die Umweltbewegung, alle Methoden und Projekte zur Abfallentsorgung immer wieder in Frage zu stellen und speziell für Greenpeace, sämtliche Exporte zu behindern und möglichst zu beenden.

Müllexporte sind seit Beginn der achtziger Jahre bekannt geworden: von den USA nach Afrika, Mexiko und Brasilien; von Italien nach Nigeria, Libanon, Rumänien und Venezuela; von Deutschland in die Türkei, nach Belgien, Frankreich, Großbritannien, in fast alle osteuropäischen und etliche GUS-Staaten; dorthin ebenso aus den skandinavischen Staaten, den Niederlanden, der Schweiz und Österreich; aus Japan nach Sibirien, Südostasien und Südamerika; aus Australien und Neuseeland nach Südostasien; aus Kanada und wiederum aus Großbritannien nach Asien und Lateinamerika. Der weltweit größte und skrupelloseste Müllexporteur ist Deutschland. Es folgen die Niederlande, die Schweiz, Österreich, die USA und wahrscheinlich Japan, wobei uns hier genauere Informationen fehlen.<sup>8</sup> Die Giftmüllgeschäfte unter EU-Staaten sind zwar völker-

<sup>6</sup> Nichtöffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt des Deutschen Bundestages im Februar 1994, Beiträge von Greenpeace (Bernstorff) und Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Abtl. im Umweltministerium Pietrzeniuk).

<sup>7</sup> Vgl. Greenpeace (A. Bünemann / G. Rachut, Ingenieurbüro CYCLOS), Recherche Monopolisierung der Abfallwirtschaft. Die Energieversorgungsunternehmen und das DSD, 1993.

<sup>8</sup> J. Vallette / H. Spalding, The International Trade in Wastes, a Greenpeace Inventory, Washington 1991 (einzige - leider überholte - Darstellung des Themas auf

rechtlich auch gegen Eingriffe etwa der globalen Basler Konvention abgesichert (Bestandsschutz für bestehende Abkommen). Jedoch haben sich Frankreich und die belgische Region Wallonien im Vorfeld der Maastricht-Verträge gegen die EG-Kommission mit der Position durchgesetzt, Müll sei keine Ware, die frei gehandelt werden dürfe, sondern ein prinzipiell zu regulierendes Umweltrisiko. Entgegen dem Freihandelsprinzip dürfen demnach EU-Staaten Müllimporte aus anderen EU-Staaten durch systematische Abweisung oder begründetes Verbot unterbinden.<sup>9</sup>

Damit haben die EU-Staaten vergleichsweise große Anstrengungen unternommen, ihre Territorien voreinander zu schützen. Sie unterließen es aber, die Giftmüllfuhren in den Rest der Welt zu verbieten. Diese sind wegen der massiven Benachteiligungen der ärmeren Länder in puncto Umweltwissen, Abfallmanagement und technische Ausstattung jedoch ungleich bedrohlicher als inner(west)europäische Exporte.

## Eine globale Kampagne

Hier soll - aus der durchaus persönlichen und engagierten Sicht des Aktivisten - geschildert werden, wie die weltweite Kampagne gegen Giftexporte aufgebaut wurde und wie es der Nicht-Regierungs-Organisation (NGO) Greenpeace zunehmend gelang, "Entscheidungen von Staaten und die internationale Diplomatie erheblich (zu beeinflussen)". Ich zitiere weiter aus dem äußerst schmeichelhaften Kommentar des Genfer Journalisten Andreas Zumach: "Voraussetzung ist allerdings, daß sich

globaler Basis); A. Bernstorff et al., Greenpeace Länderberichte und Dossiers über Müllexporte nach Polen (1990/93), Rumänien (1992), Estland-Lettland-Litauen (1993), Ukraine (1993), Rußland (1993), Ungarn (1993) und Albanien (1994); I. Borkmann, Greenpeace Länderbericht über Müllexporte nach Indonesien (1993); Matthias Baerens / von Arnswald, Die Müll-Connection. Entsorger und ihre Geschäfte, München 1993; W. Schnurbus, Deutscher Müll für alle Welt, München 1993; populär: C. Grefe / A. Bernstorff, Zum Beispiel Giftmüll, 2. Aufl., Göttingen 1992.

<sup>9</sup> EWG-Verordnung Nr. 259/93 vom 1.2.1993.

NGOs nicht nur zum schmückenden Beiwerk internationaler Konferenzen machen lassen, sondern so gezielt, wohl-organisiert und mit langem Atem operieren, wie Greenpeace das vorgemacht hat. Ohne die Kampagne ... wäre die gestrige Konsensentscheidung von immerhin 64 Regierungen nicht möglich gewesen."<sup>10</sup>

Bei der Beschreibung des Verhaltens nationaler Delegationen konzentriere ich mich für den deutschen Leser auf das der jeweiligen Bonner Diplomaten. Zu beachten ist bei der folgenden Schilderung die Kombination von Basisrecherche und Dokumentation, Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit mit der direkten gewaltfreien Aktion in der Tradition des zivilen Ungehorsams. Solche Konfrontationen sind risikoarm im allgemeinen nur in Rechtsstaaten westlicher Tradition möglich. Wir von Greenpeace haben sie aber auch in Rußland, Ukraine, Estland, der Türkei, Brasilien und Argentinien praktiziert. Entscheidend war hierbei die teilnehmende Dokumentation durch Medien mit Zugang zum westlichen Nachrichtenmarkt.

### Zur Vorgeschichte

Seit 1984 saß ich für die Grünen im Stuttgarter Landtag. Wir bekämpften Giftdeponien und Müllöfen und fühlten uns sehr wohl, weil wir damit so richtig populär wurden.

Im Spätherbst 1987 hörte ich, jemand liefere Giftmüll von Daimler, Bosch und Siemens als "Ersatzbrennstoff" in die türkische Zementindustrie und als "Konstruktionsmaterial" auf eine Baustelle im Hafen Bandirma am Marmarameer. Jetzt sollten also andere unsere Suppe auslöffeln. Nein, so hatten wir das nicht gemeint. In einer monatelangen Kampagne über die deutsche und türkische Presse gelang es uns, das Gift aus der

<sup>10</sup> Tageszeitung (Berlin) vom 26.3.1994 und Bund (Bern) vom 26.3.1994. Gemeint ist die internationale Greenpeace-Kampagne gegen Giftexporte (Toxic Trade Campaign) und die Entscheidung II/12 vom 24.3.1994 der 65 Basel-Vertragsstaaten sowie der teilnehmenden Gastdelegationen, ab 1998 keine Exporte gefährlicher Abfälle aus den OECD-Ländern in den Rest der Welt mehr zuzulassen.

Türkei nach Stuttgart zurückzuholen."<sup>11</sup> Nächtliche Anrufe und die Drohung, man werde mich mit dem Kopf nach unten aufhängen, folgten.

Nachdem erstmals das Problem Giftmüllexporte in der deutschen Öffentlichkeit diskutiert wurde, kamen viele Briefe: US-amerikanische Firmen würden versuchen, ihren Mist im Königreich Tonga loszuwerden, Italiener in Somalia, Schweizer im Kongo ...

Was sollte ich als süddeutscher Provinzpolitiker gegen so etwas machen? Es war klar: Die Umweltbewegung des Nordens mußte ihre Strategie ändern, wollte sie gleichzeitig glaubhaft und erfolgreich bleiben. Man kann das Ziel "sauberer", umweltschonender Produktion in einem Lande nicht erreichen, wenn man nicht zuvor die Exportschlupflöcher stopft. Und keine "ökologische Politik" ist überzeugend und aussichtsreich, die die Probleme nur verschiebt und ein Territorium sauber hält, während andere zur Müllkippe gemacht werden. Anders gesagt: Wir hatten erlebt, wie unsere umweltpolitischen Erfolge in den reichen Industriestaaten in zusätzliche Belastungen für die ärmeren Staaten umschlugen, und wir mußten uns dieser Verantwortung stellen.

An dieses Problem mußten Leute heran, die weltweit arbeiteten, und so rief ich immer wieder bei Greenpeace an. Zusammen mit dem US-Amerikaner Jim Vallette, der - von amnesty international kommend - für Greenpeace Giftmüllexporte dokumentierte, und mit Roberto Ferrigno, der für die Rückholung italienischer Giftfrachten aus Afrika geworben hatte, bauten wir eine neue Greenpeace-Kampagne auf. Wir nannten sie Waste Trade (Müllexporte) und bald darauf Toxic Trade (Giftexporte), denn auch durch Exporte von schmutzigen Produkten und Technologien in ärmere Länder versuchen die Industrien der reichen Länder umweltpolitischen Druck abzulassen.

<sup>11</sup> So z.B. Tageszeitung (Berlin) vom 2.2.1988 und 3.3.1988; Stuttgarter Zeitung vom 13.2.1988 und 24.2.1988; İkiyeni Dogru (Istanbul) vom 6.3.1988; Cumhuriyet (Istanbul) vom 25.3.1988.

## Lobby-Arbeit bei den Vereinten Nationen

Wir glaubten damals, die kruden Müllexporte bald beenden zu können, und hofften dabei auf die Vereinten Nationen, deren Umweltaeilung UNEP (United Nations Environment Programme) eine Weltkonvention zum Thema in Arbeit hatte: das "Basler Übereinkommen zur Kontrolle grenzüberschreitender Transporte gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung". Wir antichambrierten ab 1988 bei deren Sitzungen in Caracas, Genf, Luxemburg und Basel mit Reports und Dokumentationen, machten Vorschläge für Einzelbestimmungen und wurden bald als Beobachter mit Antrags- und Rederecht bei der UNEP zugelassen. Zusammen mit vielen Afrikanern forderten wir, in der Basler Konvention das Verbot von Müllexporten aus den reichen OECD-Staaten in die Entwicklungsländer festzuschreiben. Dies war das erste Greenpeace-Ziel, und dies ist es, in abgewandelter Form, auch heute noch. Alle Nicht-OECD-Gebiete einschließlich des neuen Osteuropa und der GUS-Staaten sind tagtäglich Opfer von Giftmüllschiebereien.

Im Jahre 1989 sahen wir dann in Luxemburg und Basel, wie Japan, die USA und westeuropäische Regierungen ihren Industrien höchst zielbewußt den billigen Weg in die arme Welt freischaufelten. Wie sie mit den primitivsten Argumenten aus dem Arsenal der GATT-Freihändler und mit den aberwitzigsten Formalien aus dem internationalen Seerecht freie Fahrt für ihren Dreck verlangten. Wie sie Gefährdungen durch "Sondermüll", die sie zuhause längst einräumen mußten, weil sie im Gesetzbuch stehen, in den Hinterzimmern der internationalen Bühne hinunterverhandelten und sagten, die Entsorgung müsse im Empfängerland nur "umweltgerecht" vor sich gehen. Als wußten sie nicht, daß von "Deponietechnik" im mittel- und nordeuropäischen Sinne in Marokko keine Rede sein kann, daß Dioxine aus Metallschmelzen in Namibia noch nicht einmal als Problem erkannt sind, und als kennten sie nicht am besten die Risiken und Kosten der Abfalltechnik. Vor allem bauten sie darauf, daß niemals etwa ein nordamerikanischer

Beamter, der den Export von Altbatterien nach Asien absegnet, für die Entwicklungsstörungen taiwanesischer Kinder durch Bleivergiftungen würde zur Verantwortung gezogen werden können.

An der Arglosigkeit und ökologischen Unerfahrenheit vieler Delegierter aus der Dritten Welt, an der stumpfen Ungerührtheit der Ostblockdiplomaten hatten sie ihre klammheimliche Freude, und sie zogen jene mit Hilfe ihrer Rechtsexperten ein ums andere Mal über den Verhandlungstisch.

Richtig einträchtig arbeiteten damals West- und Ostdeutsche zusammen, denn sie wollten ihre "innerdeutschen" Müllgeschäfte auf der Kippe Schönberg in Mecklenburg, um West-Berlin herum und im Mansfelder Land auf keinen Fall in die internationale Debatte bringen. Die "Vereinigung auf der Müllkippe" war bereits damals vollzogen.<sup>12</sup>

## Die Basler Konvention

Die Basler Konvention legalisierte und formalisierte schließlich alle internationalen Müllgeschäfte, nur die Antarktis sollte verschont bleiben. Sie verlangte lediglich "Prior Informed Consent", also die ausdrückliche Zustimmung einer Behörde im Empfängerland zum geplanten Import gefährlicher Abfälle. Erst dann dürfte der Export im Absenderland genehmigt werden.<sup>13</sup> Der notorische Schweizer Müllhändler Gianfranco Ambrosini kommentierte dies in einer Gesprächsrunde im Schweizer Fernsehen mit den Worten, er habe bei seinen globalen Geschäften wahrlich größere Probleme, als die nötigen Papiere

<sup>12</sup> A. Bernstorff, Die Konvention von Basel. Stellungnahme Greenpeace, in: Müllmagazin, Nr. 3/89.

<sup>13</sup> Artikel 6 der "Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste and its Disposal - Final Act", in: International Legal Materials (ILM), 28 (1989) 3, S. 649-686; als "Basler Übereinkommen ..." in: Bundesdrucksache 12/5278 vom 25.6.1993. Das Prinzip "Prior Informed Consent" (PIC) wurde aus vorhergehenden internationalen Vereinbarungen der Food and Agriculture Organization (FAO), der OECD und der UNEP über gefährliche Chemikalien - insbesondere Pestizide - übernommen.

zur Zufriedenheit der Vereinten Nationen zu beschaffen.<sup>14</sup>

Immerhin legte die Konvention fest, daß erfolglose oder illegale Exporte von den Verursachern oder nötigenfalls den Herkunftstaaten rückgängig gemacht werden müssen (hilfsweise Staatshaftung, Artikel 8/9). Müllgeschäfte, die nicht durch bilaterale Staatsverträge geregelt werden, sollen generell verboten sein (Artikel 7).<sup>15</sup>

Das Übereinkommen wurde am 23. Oktober 1989 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet und - nach der Ratifizierung durch den Deutschen Bundestag im Juni 1994 - am 14. Oktober 1994 in Deutschland rechtskräftig.<sup>16</sup> Es war weltweit jedoch bereits am 6. Mai 1992 in Kraft getreten mit der Folge, daß Müllexporte aus Deutschland in etliche Staaten, die schon ratifiziert hatten, zeitweilig in den völkerrechtsfreien Raum fielen (z.B. Hausmüll nach Frankreich, Giftmüll nach Rumänien).

### Die Afrikaner helfen sich selbst

Das Exportverbot war gescheitert, doch die Afrikaner vergaßen nicht die verseuchten Hinterhöfe von Koko (Nigeria) und die neuerliche Erniedrigung durch die alten Kolonialmächte. So verließen im März 1989 alle afrikanischen Delegierten unter Protest und ohne Unterschrift den Basler Verhandlungssaal.

<sup>14</sup> Television Suisse Romande vom 22.3.1989.

<sup>15</sup> Dieses Schlupfloch der bilateralen Abkommen machte sich vor allem die Bundesrepublik zunutze: Das Bundeswirtschaftsministerium bot bereits Anfang 1993 mehr als 40 Nicht-Basel-Vertragsstaaten solche Vereinbarungen an. Das Interesse war jedoch nicht besonders groß, und im Juni 1994 waren erst vier Abkommen (mit Weißrußland, Litauen, Kasachstan und Bulgarien) unter Dach und Fach. Dennoch könnte dies in Zukunft ein starker Hebel sein, um generelle Verbotsergelungen wie z.B. die Genfer Entscheidung vom März 1994 aufzubrechen. Auch die europäische Kommission betreibt eine Strategie bilateraler Abkommen.

<sup>16</sup> Eine Zusammenfassung der wichtigsten Bestimmungen der Basler Konvention in: H. Hohmann, Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, Berlin 1992, S. 345-347. Eine umfassende politisch-ökologische Analyse in: J. Puckett, Basel - Another Dumping Convention?, in: Toxic Trade Update, Nr. 6.4 (1993), S. 12-17.

Das war aber nicht alles: die EG mußte im Dezember 1989 zähneknirschend unterschreiben, sie werde 69 afrikanische, karibische und pazifische Staaten (AKP-Gruppe) künftig von Müllfuhren verschonen. Das Verbot wurde als § 39 in das wichtige Finanz- und Handelsabkommen "Lomé IV" zwischen der EG und den ehemaligen Kolonien der heutigen EU-Staaten eingebaut.<sup>17</sup> Und die afrikanischen Staaten setzten noch eins drauf: Zur Überraschung der Industriestaaten nahmen sie gleichzeitig unter der Ägide der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) ein Vertragswerk in Angriff, das sämtliche Mülleinfuhren auf den afrikanischen Kontinent verbieten sollte und im Januar 1991 schließlich in der Hauptstadt von Mali als "Konvention von Bamako"<sup>18</sup> beschlossen wurde (siehe hierzu in diesem Heft S. 162 ff.).

Die Bonner Regierung hat weder Bamako noch Lomé IV - wo sie selbst unterschreiben mußte - jemals presseöffentlich gemacht. Die Frage lag ja auch nahe, wieso in den Genuß solcher Schutzbestimmungen nur Staaten kommen sollten, mit denen die Westeuropäer traditionell besondere Handelsbeziehungen pflegen, nicht aber Albanien, die Mongolei oder die Philippinen.

<sup>17</sup> ACP-EEC Convention, signed in Lome / Togo on 15.12.1989, ACP-CEE 2107-90.

<sup>18</sup> Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of the Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes Within Africa, adopted on 30.1.1991, Organization of African Unity, Addis Ababa / Ethiopia, in: International Legal Materials (ILM), 30 (1991), S. 773. Greenpeace hat die Abfassung dieser Konvention beraten. Zu Müllexporten nach Afrika siehe R. du Vivier, Les Vaisseaux de Poison, Paris 1988; R. Richter, Afrika im Zeichen der Giftmüllexporte, in: Afrika Jahrbuch, hrsg. vom Institut für Afrikakunde, Opladen 1989; Centre Europe-Tiers Monde CETIM (J. P. Ceppi et al.), Nos déchets toxiques. L'Afrique a faim - voila nos pubelles, März 1989.

## Regionale Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit

In Basel selbst erreichte unsere kleine Greenpeace-Delegation lediglich, daß Rückstände aus Müllverbrennungsanlagen mit zu den gefährlichen Abfällen gehören sollten, die vor dem Export einer behördlichen Genehmigung bedürfen. Auch verkündeten westliche Minister vor der Presse lauthals, daß selbstverständlich die "Entwicklungsländer vor einem neuen 'Müllkolonialismus'" geschützt und den vereinzelt Übeltätern aus den reichen Industriestaaten Wege zur "Billigentsorgung" im Ausland versperrt werden müßten. Solche Greenpeace-Wörter gingen in die Sprache der etablierten Politik und der Medien ein (zuletzt "Müllschieber").

Die "Müllmafia" aber hat man 1992 in Bonn extra erfunden, um der Öffentlichkeit zu suggerieren, hier sei eine gefährliche Dunkelmännerriege am Werk, gegen die politisch schier nicht anzukommen sei. Dabei haben wir Hunderte von Fällen mit Namen und Adressen dokumentiert, und auch im Bundeskriminalamt steht dieser und jener Ordner zum Thema "Mülltourismus".<sup>19</sup> Die Täter sind einerseits renommierte Firmen wie die Metallgesellschaft Frankfurt, andererseits verkrachte Kaufleute und mittlere Ganoven, die als Makler auftreten und hauptsächlich Landkreisen, Kommunen und mittelständischen Betrieben ihren Sondermüll abnehmen, die Entsorgungsgebühren kassieren und die Stoffe dann für angebliche Weiterverwendungs- und Recyclingprojekte ins Ausland verschieben. Sie kennen einander zwar, verraten aber auch immer wieder Konkurrenten. - Wann hat man Mafiosi freiwillig plaudern hören? - Und spätestens vor Gericht wird ihnen dann bestätigt, ihre Exporte seien als solche rechtlich nicht zu beanstanden, nur hätten sie im Geltungsbereich des Grundgesetzes ihre Transportgenehmigungen nicht ordnungsgemäß eingeholt, ihre Zwischenlager seien nicht genehmigt gewesen, sie hätten eine

<sup>19</sup> "Mülltourismus" ist der seit 1990 in Behörden und Teilen der Presse gängige, jedoch gänzlich falsche Begriff für Müllexporte. Ein Tourist kommt und geht, Giftmüll geht nie wieder - es sei denn, er wird von Greenpeace oder anderen zurück nach Hause geschoben.

Urkunde gefälscht oder ihre Steuern nicht bezahlt.<sup>20</sup> Doch die Benutzerinnen rumänischer Trinkwasserbrunnen, die durch deutschen Müll vergiftet werden, finden vor deutschen Gerichten kein Gehör.<sup>21</sup>

Eines haben wir damals in und nach Basel jedoch erreicht: Wir wurden zur international anerkannten Nicht-Regierungs-Gruppe, die mit Unterstützung der Medien die Forderung am Leben erhalten konnte, daß Müllexporte von den Reichen zu den Armen weltweit geächtet und verboten werden müßten. Wir saßen in den Verhandlungen des Südpazifikforums, der Helsinki-Kommission zum Schutz der Ostsee, der Lima-Konvention zum Schutz der Südostpazifischen Gewässer, beim Nordischen Rat, der Wirtschaftskommission der Lateinamerikanischen Staaten und der Karibik, beim Mittelmeer-Abkommen (Barcelona-Konvention) ...

Schließlich organisierte unser Völkerrechtsexperte Kevin Stairs im Vorfeld des globalen Rio-Umweltgipfels im Mai 1992 ein Treffen mit Vertretern der über 100 Staaten des Südens, die in der G-77-Gruppe zusammengeschlossen sind.<sup>22</sup> Hier wurde eine politisch und völkerrechtlich klare Sprachregelung vorbereitet: "Exporte gefährlicher Abfälle von OECD- in Nicht-OECD-Länder" sollen verboten werden.<sup>23</sup> Vorher war immer

<sup>20</sup> Es gibt unter Juristen zwar eine Minderheitenmeinung, derzufolge der § 326 StGB (umweltgefährliche Abfallbeseitigung) auch auf Abfallbeseitigung im Ausland - d.h. Müllexporte - angewandt werden kann, wenn und weil die Tat überwiegend im Geltungsbereich des Grundgesetzes geplant und ausgeführt wurde. Doch selbst in den beiden größten Prozessen des Jahres 1993 wegen Giftmüllschiebereien nach Rumänien bei den Landgerichten Saarbrücken (Fa. TIR, Heinz-Werner Helmcke) und Chemnitz (Fa. Technogem, Jürgen Holz) fehlte in den Anklageschriften jede Erwähnung des Ziellandes. Es wurde nur wegen der im Inland stattgefundenen Tatbestände angeklagt und geurteilt.

<sup>21</sup> Der Zugang für Bürger aus "Importstaaten" zu Verwaltungen und Gerichten in "Exportstaaten" muß zwar nach einigen Vorschriften aus zwischenstaatlichen regionalen Gewässerschutzkonventionen garantiert werden (für Beispiele siehe H. Hohmann, Fn. 15). In den Konventionen zum Bodenschutz, zu denen in gewissem Sinne auch die Basler Konvention gehört, wird dieser jedoch gar nicht angesprochen, obwohl eine Rücknahmepflicht für illegale Exporte bei hilfsweiser Staatshaftung besteht.

<sup>22</sup> In Rio selbst wurde das Thema gekippt, es landete auch nicht auf der "Agenda 21" von Rio.

von "Entwicklungsländern" die Rede gewesen, wozu sich freilich Malaysia und Argentinien schon lange nicht mehr zählen und erst recht nicht das neue Rußland oder die unabhängig gewordenen ostmitteleuropäischen Staaten.

Dies war eine wichtige Vorbereitung für die Erste Arbeitssitzung der Basel-Vertragsstaaten in Piriapolis (Uruguay) Anfang Dezember 1992, bei der - wie 1994 in Genf - auch Nicht-Vertragsstaaten geladen waren. Dort wurde dann die Forderung erstmals explizit gestellt und vom scheidenden UNEP-Exekutivdirektor Mostafa Tolba unterstützt, mit der Bemerkung: "Ohne Greenpeace wären wir heute nicht so weit."<sup>24</sup> Die meisten reichen Industriestaaten hatten zu diesem Zeitpunkt die Konvention nur unterzeichnet und noch nicht ratifiziert. Von ihrem erhöhten Katzentisch ging die stille Drohung aus: Wenn ein Verbot von Müllexporten kommt, treten wir nicht bei, und dann ist die Konvention wertlos.

Damals schon provozierte die deutsche Delegation Kopfschütteln und Gelächter mit der Behauptung, aus Deutschland werde in Nicht-OECD-Gebiete nur in genau bekannte und kontrollierte Re-cyclinganlagen exportiert. Der indische Delegierte konterte: "Ihr (reichen Industriestaaten) fordert uns ständig zu allerlei Wohltaten für die Umwelt auf, wir sollen Eure FCKWs nicht mehr benutzen und unsere Regenwälder nicht weiter abholzen. Nun bitten wir Euch einfach um eines: behaltet Euren Müll zu Hause."<sup>25</sup> Man vertagte sich auf 1994.

Wir besuchten Regierungen in allen Erdteilen, zuletzt in Osteuropa und den GUS-Staaten. Wir drängten uns in den USA der Umweltagentur EPA und Kongreßabgeordneten auf, deutschen Länderministerien, Parlamentsfraktionen, immer wieder dem Bonner Umweltministerium, Wirtschaftsminister Rexrodt, den Entsorgerverbänden, dem Deutschen Industrie- und Handelstag ... Das ist unsere Lobby-Arbeit.

<sup>23</sup> Frankfurter Rundschau vom 3.12.1992.

<sup>24</sup> Greenpeace-Mitschrift.

<sup>25</sup> Greenpeace-Mitschrift.

Wir schrieben Länderberichte über Polen, Rumänien, die damalige CSFR, die Baltischen Staaten, Ukraine, Albanien und schließlich Rußland, Regionalberichte über Südostasien und Lateinamerika, eine 400-Seiten-Schwarte über den Müllhandel auf der Welt, und wir verschickten weltweit vierteljährlich ein "Waste Trade Update" - später "Toxic Trade Update" - an Basisgruppen, Verbraucherverbände, Kirchen, Umweltbeamte, Journalisten und Politiker.<sup>26</sup>

## Afrika - Lateinamerika - Osteuropa

Die Afrikaner hatten sich selbst geholfen. 1990 wurde Südamerika von den Müllschiebern ins Visier genommen.<sup>27</sup> Zum Glück war Greenpeace international noch in der Wachstumsphase. Wir gründeten neue Büros auf dem Subkontinent, und unsere Kollegen begannen sofort, am Thema zu arbeiten.

1994 hatten schließlich weltweit 104 Staaten Müllimporte verboten, es gab die Bamako-Konvention, den neuen Lomé-IV-Paragrafen und ein zentralamerikanisches Regionalabkommen zur Verhinderung von Mülleinfuhren. Das Europäische Parlament stand längst auf unserer Seite, ebenso der Nordische Rat der skandinavischen Länder.

Sofort nach der Öffnung seiner Grenzen zum Westen im Jahre 1989 wurde Polen von einer wahren Müllschwemme überzogen. Es gab hier bereits ein Verbot für Müllimporte, nur kannte es niemand, nicht einmal die polnischen Betriebe. Wir drehten einen Fernsehfilm über die "Müll-Invasion" in Polen und schrieben unseren üblichen Länderbericht, in dem wir jedes Müllschieberprojekt darstellten und Roß und Reiter öffentlich

<sup>26</sup> Vgl. Fn. 7 sowie "Toxic Trade Update, a Greenpeace quarterly newsletter" (im Abonnement erhältlich).

<sup>27</sup> Die Tageszeitung Ultima Hora (Asuncion / Paraguay) veröffentlichte von März bis Mai 1990 eine achteilige Artikelserie - "El Trafico del Basura Toxica" - zum Thema Giftmüllhandel. Vgl. auch R. Nicotera / A. Bernstorff, Müllexportprojekte aus Deutschland und den USA nach Lateinamerika 1989-91, ein Greenpeace-Dossier, Hamburg, Juni 1991.

nannten.<sup>28</sup> Beide werden seit Jahren gesendet und zitiert. Gerichtsprozesse gegen uns und Millionen-Forderungen an Greenpeace waren die Folge. Verurteilt wurden wir aber nie, und zahlen mußten wir keinen Pfennig.

In Polen konnten wir zum ersten Mal einer Staatsregierung unter die Arme greifen. Warschau hat nach kurzem Zögern das - stillschweigende - Kooperationsangebot von Greenpeace angenommen und von sich aus Transparenz ins Müllgeschäft gebracht. Die polnische Regierung berichtet als einzige nationale Regierung der Welt regelmäßig öffentlich über durchgeführte und versuchte Müllimporte, und jedes polnische Schulkind weiß, daß aus Deutschland und Österreich nicht nur Gutes zu erwarten ist. Der zuständige Beamte Wojciech Swiatek schildert mit trockenem Humor die Anstrengungen westlicher Müllschieber und D-Mark-hungriger Landsleute. Seine Umweltpolizei und den Zoll hat er gut im Griff.

Leider wurden nach dem polnischen Triumph die Giftströme aus dem Westen umdirigiert ins Baltikum, nach Weißrußland, Ukraine und Südosteuropa. Die größten deutschen Giftskandale geschahen dann in Rumänien, Albanien, Ukraine und Ungarn.

### Return to Sender - direkte Aktionen

Für Rumänien haben wir die Sache eskaliert. Wir stoppten Lastwagen voll Giftmüll auf dem Weg nach Rumänien an der tschechisch-deutschen Grenze. Tausende von Fässern, Pappschachteln und Korbflaschen voller vergammelter Pestizide waren von deutschen Giftschiebern 1991 und 1992 über den Landkreis Sibiu / Hermannstadt verteilt worden. Die Pestizide sickerten teilweise schon ins Grundwasser und verpesteten die Luft, die Behälter drohten bei Hitze zu explodieren und bei Frost zu platzen. Wir rangen dem Bonner Umweltministerium

<sup>28</sup> A. Bernstorff / J. Puckett, Polen - Die Müllinvasion, Warschau / Brüssel / Hamburg, Oktober 1990.

das Versprechen ab, die Sache "Basel-konform" (gemäß Artikel 8/9) zu behandeln und in die Rückholpflicht einzutreten. Rumänien hatte damals - im Juni 1992 - im Gegensatz zu Deutschland die Basler Konvention bereits ratifiziert. Nach monatelanger Untätigkeit der deutschen Regierung stellten wir ein Ultimatum und begannen selbst mit den Aufräumarbeiten. Ohne die Unterstützung der Bevölkerung und der lokalen Umweltbehörde hätten wir freilich nichts ausrichten können.<sup>29</sup> Wir drohten, jedes Gramm selbst zurück nach Deutschland zu bringen und machten den Landkreis Sibiu zum Wallfahrtsort für Medienvertreter aus aller Welt. Das war zuviel: Umweltminister Töpfer wurde aktiv, entschuldigte sich bei der rumänischen Bevölkerung und wurde von den Medien - und uns - für seine Tat gefeiert. Im April 1993 waren alle auffindbaren Gifte, insgesamt 450 Tonnen, mit einem 1,3 Kilometer langen Zug wieder in Deutschland eingetroffen.

Auch in Albanien führten wir Sicherungsarbeiten durch, brachten einen kleinen Teil der Altpestizide in zwei Lastwagen heim und blockierten damit am 10. März 1994 zehn Stunden lang die Europa-Brücke über den Rhein zwischen Straßburg und Kehl. Noch am selbigen Abend erklärte Umweltminister Töpfer im Bundestag, er werde dafür sorgen, daß alles deutsche Gift aus Albanien zurückgeholt werde.<sup>30</sup>

Wir organisierten und erzwangen weitere Rückholaktionen aus Ägypten und Ungarn nach Deutschland, aus Brasilien nach England, aus Portugal in die Schweiz, aus Bangladesch in die USA, von den Philippinen nach Australien und aus Estland nach Finnland.<sup>31</sup> Andere schwere Fälle in Rußland und Ukraine waren im Dezember 1994 noch ungeklärt.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> A. Bernstorff / K. Totten / A. Weber, Rumänien. Die Giftattacke - Müllimporte 1986-92, ein Greenpeace-Dossier, Hamburg / Sibiu, November 1992; J. Vorfelder, Das Millionen-Ding. Mitgift für Siebenbürgen, in: GREENPEACE-Magazin, Nr. 3/92.

<sup>30</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll vom 10.3.1994; A. Bernstorff / I. Borkermann, Deutscher Giftmüll in Albanien, ein Recherchedossier, Hamburg, November 1994.

<sup>31</sup> Vgl. Toxic Trade Update, Nr. 6.1-6.4, 1992-93.

<sup>32</sup> A. Bernstorff / A. Schönstedt, / A. Kabyka, Müllkolonie Ukraine? Giftfrach-

1993 mußten wir nach Rußland gehen, denn dort waren von westlichen Industrien insgesamt 34 Millionen Tonnen Giftmüll angeboten worden, davon 28 Millionen allein aus Deutschland. Hier wollten wir endlich vorbeugend, vor dem Losbrechen internationaler Skandale, Aufklärung betreiben.<sup>33</sup>

## Meinungsumschwung

In Deutschland brauchten wir drei Jahre intensiver Recherchearbeit, um das Thema Müllexporte in der breiten Öffentlichkeit zu etablieren. Zunächst erhielten wir Einladungen von kirchlichen Gruppen, Öko-Instituten, Evangelischen Akademien, Grünen, Jusos und Studenten. Wir etablierten das Thema in der Berliner "Tageszeitung" und der Frankfurter Rundschau. Dann kamen Gewerkschaften und Veranstalter von Industrieseminaren. Das Bundeskriminalamt und das Bonner Außenamt luden uns zu Seminaren und Schulungen ein.

Seit dem Frühjahr 1992 haben wir in rascher Folge einen Skandal nach dem anderen aufgedeckt. Die Wirtschaftswoche, das Handelsblatt und schließlich auch die Frankfurter Allgemeine Zeitung nahmen sich des Themas an. 1993 erschienen in Deutschland fast 1.500 Zeitungsartikel, die neutral oder positiv über unsere Arbeit zu diesem Thema berichteten.<sup>34</sup> Das ist unsere Öffentlichkeitsarbeit.

Durch unsere Medienarbeit und durch spektakuläre Aktionen haben wir 1992 und 1993 in Deutschland folgendes erreicht: einen totalen Meinungsumschwung bei Polizisten, Staatsanwaltschaften und Gerichten, bei Landesverwaltungen, Auslandsdiplomaten, konservativen Medien, Industrie- und Entsorgerverbänden. Außer der Bundesregierung trat kaum noch

ten aus dem Goldenen Westen 1988-93, ein Greenpeace-Dossier, Kiew / Hamburg, Juni 1993.

<sup>33</sup> A. Bernstorff et al., Rußland auf dem Weg zur Müllkolonie. Giftmüllimporte aus dem Westen 1987-93, Moskau / Hamburg / Amsterdam, November 1993.

<sup>34</sup> Greenpeace (Hamburg), Presseauswertung von 70 Prozent aller wichtigen Tageszeitungen für das Jahr 1993.

jemand öffentlich für Giftmüllexporte in arme Länder auf. Alle sahen, daß es so nicht weitergehen konnte. Immer wieder wurde der enorme "außenpolitische Schaden" durch deutsche Giftmüllexporte beklagt. Endlich - im Januar 1994, d.h. nach fünf Jahren - legte die Bundesregierung dem Parlament einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Basler Konvention in nationales Recht vor, aber immer noch mit der Maßgabe, daß "Recycling" und Weiterverwendung deutschen Giftmülls auch weiterhin weltweit möglich sein sollten.

Wir hatten jedoch bereits öffentlich dokumentiert, daß unter beispielsweise 280 Exportprojekten für Sondermüll aus Deutschland in Nicht-OECD-Gebiete kaum ein Dutzend als Endzweck offiziell auf die "Ablagerung" zielten. Seit 1990 gaben praktisch alle Giftmüllschieber irgendeinen "Wiederverwertungs-" oder "Recycling"-Zweck für ihre Projekte an. Unter der grünen Piratenflagge des Recycling wird das internationale Giftmüllgeschäft betrieben.<sup>35</sup>

Hinter der Bonner Brutalstrategie zugunsten von "Recycling-Exporten" steckten die Nicht-Eisen-Metallindustrie mit ihren Branchen Aluminium, Nickel, Kupfer und Zink sowie die Elektrostahlwerke. Über ihre internationale Agentur B.I.R. (Bureau International de la Récupération) arbeiteten sie bei der Europäischen Union und weltweit gegen alle Exportverbote und -kontrollen.<sup>36</sup>

Diese Metallindustrien haben sich in Deutschland erst kürzlich zu neuen Umweltmaßnahmen bequemen müssen. Nun

<sup>35</sup> Database of Known Hazardous Waste Exports from OECD to non-OECD Countries 1989 - March 1994, prepared for the Second Conference of Parties to the Basel Convention, 21-25 March 1994, Geneva, ed. by Greenpeace International (Amsterdam). Zum Übergang des internationalen Müllhandels vom "dumping" zum "recycling" vgl. auch A. Bernstorff, Der Müllkolonialismus verändert sein Gesicht. Neue Wege des internationalen Abfallhandels, in: W. Hein (Hrsg.), Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Schriftenreihe der Hamburger Überseeinstitute, Hamburg 1991; Kurzfassung in Frankfurter Rundschau vom 8.4.1991.

<sup>36</sup> Nach der offenen Konfrontation zwischen dem B.I.R. und Greenpeace in den Jahren 1991 bis 1993 gibt es jetzt erste Kontakte und Gespräche zwischen den beiden Organisationen, die hoffen lassen, daß die pauschale Ablehnung aller internationalen Exportkontrollen und -verbote seitens des B.I.R. einer differenzierteren Position weichen könnte.

wollen sie ihre Schlacken und Krätzen, ihre schwermetall- und arsenvergifteten Schlämme sowie ihre hochtoxischen Filterstäube als "Sekundärvorstoffe" - Welch anmutige Wortkreation! - in Recyclingprozessen auf den Philippinen, in Südafrika und in den GUS-Staaten unterbringen, in geheimnisvollen Anlagen, deren Namen und Standorte sie nicht preisgeben. Dies geht nach den Umweltstandards der Empfängerländer vor sich, so beispielsweise in Abchasien - mitten im Krieg - nach georgischem Umweltrecht auf alten sowjetischen Dreckschleudern (Metallschmelzen). Das Schiff mit den Filterstäuben der Hamburger Stahlwerke lag 1991 schon zum Entladen bereit vor dem Hafen Batumi im Schwarzen Meer. Wir konnten es abfangen und zurückschicken.

### Die Dimensionen des Problems

Wenn ich mich in Rußland umschaue, dann frage ich mich und andere: Ist das Greenpeace-Thema "Giftexporte" in der Umweltbilanz dieses Riesenreiches überhaupt von Relevanz? Riesige Gebiete sind radioaktiv verseucht, fast alle großen Flüsse sind versaut, das Leitungswasser ist meist untrinkbar, es gibt gigantische Erosionsflächen durch Monokulturen, Pestizide und koreanische Waldkiller (Holzfirnen) - da spielt doch das bißchen Westmüll keine Rolle mehr. Und doch: der oberste Umweltberater von Präsident Jelzin, Professor Alexander Jablow, sagt uns: Das größte Umweltproblem dieses Landes wird sein, daß es zur Giftkippe für den Westen wird. Er sagt dies auch der Hamburger Wochenzeitung "Die Zeit" und nicht uns zu Gefallen, denn in der Öffentlichkeit attackiert er Greenpeace meistens wegen ihrer radikalen Ablehnung der Nukleartechnik.<sup>37</sup> Wir hoffen, er behält mit seiner schwarzen Prognose nicht recht. Aber er bittet Umweltminister Klaus Töpfer brieflich, Exporte gefährlicher Abfälle aus Deutschland, die nach

<sup>37</sup> Vgl. Interview von Maria Huber mit Prof. Aleksandr Jablow in: Die Zeit (Hamburg) vom 5.11.1993.

Maßgabe der Basler Konvention genehmigungspflichtig wären, von vornherein zu verbieten. Das Moskauer Regierungschloß macht es dem Minister freilich leicht, die Sache zu ignorieren.

Das Problem, an dem wir arbeiten (Ausnutzung ungleicher Umweltstandards für kostensparende Risikoexporte), mag klein erscheinen, doch seine globale Bedeutung ist sehr groß. Es geht um den Umgang von Menschen, Industrien und Staaten miteinander. Ist es erlaubt, Gefahrenpotentiale, die in den reichen Industriestaaten erkannt, bewertet und in statistische Krebstote umgerechnet werden, in die Gebiete von Menschen zu verlagern, deren nächste Sorge die Beschaffung von Brot und Milch und Dollars ist? Wäre es überhaupt legitim, selbst wenn dort Frieden und satte Ruhe herrschten, giftige Reste aus reichen Konsumgesellschaften in Gebiete zu bringen, in denen der Exporteur sich nur auf eines verlassen kann: Es gibt kein Immissionsschutzgesetz, kein Abfallgesetz oder zumindest keine Behörde, die ihn wirklich behindern kann.

Besonders dramatisch wird das Problem des Risikotransfers für das Weltklima, und zwar dann, wenn die transnationalen Konzerne ihren Plan der "joint implementation" wahr machen, der da lautet: Um die Verpflichtungen nach dem Montreal-Protokoll zur Reduktion von Klimakillern wie Kohlendioxid einhalten zu können, ohne die Energie- und Verkehrspolitik zu ändern, werden CO<sub>2</sub>-trächtige Produktionen in die Staaten des Südens und nach Osten verlagert.<sup>38</sup>

Das Umweltvölkerrecht muß festlegen, was die reichen Staaten nicht tun dürfen. Die Basler Konvention unter der Ägide der Vereinten Nationen muß die reale Scheidung der Welt in reiche und arme Staaten, in Nord-Süd und West-Ost anerkennen und umweltpolitisch regulieren. Insofern darf diese Konvention in der umweltvölkerrechtlichen Debatte nicht länger nur als ein Regelwerk "zum Bodenschutz"<sup>39</sup> zur Kenntnis genommen werden. In ihrer handelspolitischen Bedeutung als Werkzeug gegen die globale Verschiebung von Giften und

<sup>38</sup> T. Krägenow, Abfall für die Sünder, in: Die Zeit (Hamburg) vom 14.1.1994.

<sup>39</sup> Vgl. H. Hohmann, Fn. 15.

technischen Risiken im GATT-Kontext wird sie von den betroffenen Industrien und Wirtschaftsministerien längst erkannt und erbittert bekämpft. Von der globalen Umweltbewegung, zu der mittlerweile weltweit auch etliche Umweltverwaltungen und -ministerien gehören, muß sie aber erst positiv wahr- und aufgenommen werden.

Gegen das Exportverbot für gefährliche Abfälle aus OECD-Staaten in die arme Welt arbeiteten 1994 nur noch Australien, Neuseeland, Japan, Kanada, die Niederlande, Großbritannien und Deutschland - die "sinister seven". Als die sieben Finsterlinge haben wir sie im Vorfeld der Zweiten Arbeitssitzung der Basel-Vertragsstaaten in Genf vom 21. bis zum 25. März 1994 angeprangert.

Weltweit geht es heute darum, ressourcenschonend, energiesparend, ungiftig und ohne Abfälle zu produzieren. Jährlich entstehen 400 Millionen Tonnen Giftmüll, davon 98 Prozent in den 24 OECD-Staaten.<sup>40</sup> Wo also sollen diese "sauberen Technologien" zuerst entwickelt werden, wenn nicht hier?

### Müllexport ist "standortschädlich" und rechtswidrig

Deutschland täte auch als "Industriestandort" gut daran, seine umwelttechnische Entwicklung nicht immer wieder durch Abbläseventile und Atempausen auf Kosten anderer zu unterbrechen. Gerade die Deutschen sollten endgültig einen Schlußstrich unter die Kette von Müllskandalen rund um den Globus ziehen. Sie sollten endlich zur Exportreife entwickeln, worin sie gerade noch einen Vorsprung haben: saubere, umweltschonende Produktionstechnologien. Diese werden am Ende auf den Märkten in Asien und Amerika nachgefragt, weil sie überall

<sup>40</sup> H. Yakowitz, Global Aspects of Hazardous Waste Management, US Government Printing Office, 1985 (Untersuchung für das Office of Technology Assessment des US-amerikanischen Kongresses). Der Einsatz abfallarmer Technologien (low waste technologies) wird in zwischenstaatlichen regionalen Meeresschutzkonventionen unter der Schirmherrschaft von UNEP seit Mitte der achtziger Jahre gefordert; für Beispiele siehe H. Hohmann, Fn.15.

gebraucht werden - nicht die Schattenhändler der Gift- und Dreckverschieber.<sup>41</sup>

Ausgerechnet Greenpeace konnte in Anhörungen des Bundestages zeigen, daß es den vielbeschworenen "Müllnotstand" überhaupt nicht (mehr) gibt: Betreiber von Verbrennungsanlagen für Sondermüll und mittelständische Recyclingbetriebe führen bereits seit 1993 Klage, daß ihnen der Stoff ausgehe und sie möglicherweise schließen müssen. Auch in Untertagedepotien gibt es noch massenhaft Platz. Nur kostet dort die Ablagerung einer Tonne Sondermüll ab 1.200 Mark, die Verbrennung von Altfarben und Lackschlämmen ebensoviel und von Alt-Pestiziden gar das Zehnfache.

Nicht, daß wir irgendwelche "Entsorgungstechnologien" fördern wollten - wir wollen die Entgiftung der Produktion und die Abfallvermeidung im Betrieb -, aber eine Rechtfertigung für Exporte gibt es objektiv nicht. Müllexport dient ausschließlich der Kostenersparnis und ist überdies im Prinzip rechtswidrig. Das Bundesabfallgesetz (AbfG) sagt in § 13 eindeutig, daß nur dann exportiert werden darf, wenn es nachgewiesenermaßen keine inländische Entsorgungsmöglichkeit gibt. Selbst die "weichere" EG/EU-Verordnung, die seit dem 6. Mai 1994 diese Bestimmung abgelöst hat, verlangt in ihren Präambeltexten noch die "Entsorgungsnähe" (proximity) und "Entsorgungsauf-tarkie" (self-sufficiency).<sup>42</sup>

Trotzdem fuhr die deutsche Delegation, zusammengesetzt aus Beamten des Umweltministeriums, des Wirtschaftsministeriums und des Außenamtes, am 20. März 1994 "mit leichtem Gepäck"<sup>43</sup> und der alten Position zur Vertragsstaatenkonferenz der Basler Konvention nach Genf: Giftmüll zur "Beseitigung" in der Dritten Welt und in Osteuropa (Nicht-OECD-Staaten) -

<sup>41</sup> Diese Meinung wird - allerdings ohne Bezug auf Müllexporte - auch von Prof. Heinrich von Lersner, Präsident des Umweltbundesamtes, und Prof. Lutz Wicke, Umweltsenat Berlin, vertreten.

<sup>42</sup> EWG-Verordnung Nr. 259/93 des Rates vom 1.2.1993 zur Überwachung und Kontrolle von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (Abl. EG Nr. L 30, S. 1).

<sup>43</sup> Handelsblatt vom 17.3.1994.

nein, zum "Recycling" und zur "weiteren Verwendung" - ja. Dies hatten sie zusammen mit den Briten und in Übereinstimmung mit der genannten EG/EU-Verordnung als "Position der Europäischen Union" zuvor in Brüssel durchgesetzt.<sup>44</sup>

### Das Verbot kommt - 1998

Ein EU-Mitglied, nämlich Dänemark, gleichzeitig Mitglied des Nordischen Rates der skandinavischen Staaten, stellte sich allerdings klar auf die Seite der in Genf durch die Wortführer Senegal und Sri Lanka vertretenen G-77, und die Süd(west)europäer einschließlich Frankreichs schwankten. Die G-77 drohte mit einer Abstimmung, die in UN-Organisationen zwar unüblich, aber möglich ist, und die sie klar gewonnen hätte: Sie forderte ein Totalverbot für Giftmüllfuhren aus OECD-Staaten in den Rest der Welt.

Die deutsche Delegation - obzwar nur als Gast anwesend - argumentierte, daß niemand festgelegt habe, was gefährliche Abfälle seien - als ob nicht gerade in Deutschland die weltweit vielleicht schärfsten und detailliertesten Vorschriften zur Entsorgung von Klärschlämmen, Filterstäuben und sogar Altreifen entwickelt worden wären. Sie behauptete weiter, Dritte-Welt-Länder wünschten Abfälle, weil sie sonst von globalen "Sekundärrohstoffströmen" (Metallen) abgeschnitten würden. Nur konnte sie hierfür keine Kronzeugen aufbringen.

Die Deutschen versuchten, vor allem die Osteuropäer mit dem Argument auf ihre Seite zu bringen, daß es ohne Westabfälle auch keinen Technologietransfer nach Osteuropa gäbe. - Die Gesprächspartner reagierten mit mühsam höflicher Indignation. - Dann fauchten sie, die G-77-Position sei nur unter "größtem politischen Druck" zustande gekommen. Damit

<sup>44</sup> Diese Ausgangsposition "der EU" (UNEP/CHW.2/CRP.5, 21 March 1994) ist deshalb noch von Bedeutung, weil Deutschland, Großbritannien und möglicherweise auch die Niederlande weiterhin versuchen werden, ihr dort vorgeschlagenes Listensystem - festgelegte jährliche Abfallkontingente nach Art, Menge und Empfängerland - durchzusetzen.

machten sie sich besonders viele Freunde in der Dritten Welt. So ruinierten sie den ehemals guten umweltpolitischen Ruf deutscher Delegationen in der Antarktis-Frage und bei der "London Dumping Convention", die seit 1993 das Abkippen ("Verklappung") von Abfällen in den Meeren verbietet.

Schließlich streuten sie auf den Gängen das Gerücht, die USA würden der Konvention gar nicht erst beitreten, wenn ein Verbot beschlossen würde. Damit werde das gesamte Regelwerk sinnlos. Die Amerikaner selbst hielten sich jedoch zurück. Sie waren gebunden durch öffentliche Erklärungen des US-Vizepräsidenten Al Gore gegen den Giftmüllhandel und durch entsprechende Positionen der Umweltbehörde EPA.

Erst kurz vor der drohenden Abstimmung - am 24. März - gab man die Schlacht verloren und ließ Minister Klaus Töpfer für die gerade in Brüssel versammelten EU-Umweltminister erklären, sie wollten alle Giftmüllexporte in die Dritte Welt und nach Osteuropa künftig verbieten.<sup>45</sup> So wurde in Genf einvernehmlich und ohne Abstimmung beschlossen: ab dem 1. Januar 1998 ein Totalverbot für Giftmüllexporte, bis dahin ein Aufsichts- und Listensystem für "Recyclingexporte".<sup>46</sup> Greenpeace gratulierte demonstrativ und stellte eine lachende Sonne zur Schau.

Dies war die größte Blamage deutscher Umweltpolitik auf dem internationalen Parkett. Doch Klaus Töpfers Vertreter, Staatssekretär Clemens Stroethmann, sagte der Genfer Presse schnell: "Damit können wir gut leben."<sup>47</sup>

Eine einstimmig gefällte Entscheidung gegenwärtiger und zukünftiger Mitglieder einer internationalen Konvention während einer Konferenz, bei der jede Delegation förmliche Vorbehalte (reservations) im Abschlußtext durchsetzen kann, ist für alle

<sup>45</sup> Frankfurter Rundschau vom 26.3.1994.

<sup>46</sup> Second Meeting of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal - Final Decision (II/12), Geneva, 21-25 March 1994; deutsche Übersetzung: Bericht der Bundesregierung über Verlauf und Ergebnisse der 2. Vertragsstaatenkonferenz zum Basler Übereinkommen (BMU WA II 1-45081-/1, ohne Datum).

<sup>47</sup> dpa, 25.3.1994.

Einzelmitglieder verbindlich. Es gibt keine Klammertexte, und es liegen auch keine Vorbehalte seitens irgendeiner Delegation vor. Man sollte nun erwarten dürfen, daß Bonn das Verbot legislativ und durch Ankündigung zügig vorbereitet.

### Konterstrategien

Die Bonner Politik ist aber ebenso unbelehrbar wie doppelbödig. Dem Umweltausschuß des Deutschen Bundestages lag im Mai 1994 bei seiner Abstimmung zur Umsetzung der Basler Konvention in deutsches Recht eine Stellungnahme des Bundesumweltministeriums vor, derzufolge die Genfer Entscheidung lediglich eine "Resolution" und völlig unverbindlich sei.<sup>48</sup> Gegen den Antrag der Opposition, Müllexporte in Nicht-OECD-Gebiete ausnahmslos zu verbieten, beschloß die Regierungskoalition die Basler Konvention in der Fassung von 1989, als ein bloßes Kontrollinstrument. Gleichzeitig wiederholt der Bundesumweltminister vor der Öffentlichkeit Sätze wie: "Giftmüll kann nicht exportiert werden, es sei denn illegal."<sup>49</sup>

Die deutsche Regierung stellt sich intern auf den Standpunkt, die Entscheidung II/12 müsse bei einer weiteren Sitzung der Basel-Vertragsstaaten - die nächste findet Ende 1995 statt - in ein Protokoll zur Änderung der Konvention selbst umgesetzt werden. Bis dahin versuchen Bonn und (zur Zeit noch intensiver) die australische Regierung, die Front der G-77 durch reizvolle Angebote aufzubrechen.

Artikel 4 (5) der Basler Konvention verbietet Müllgeschäfte mit Nicht-Vertragsstaaten, es sei denn über eigens geschlossene bilaterale Staatsverträge, deren Bestimmungen aber nicht schwächer sein sollen als die Konvention selbst. Mitte 1993

<sup>48</sup> Bericht der Bundesregierung über Verlauf und Ergebnisse der 2. Vertragsstaatenkonferenz zum Basler Übereinkommen (BMU WA II 1-45081-/1, ohne Datum).

<sup>49</sup> So z.B. am 6. November 1994 im Hamburger Hafen bei der Ankunft eines durch Greenpeace erzwungenen Rücktransports deutscher Alt-Pestizide aus Albanien.

hatte das Bonner Wirtschaftsministerium bereits mehr als 40 Staaten solche Verträge angeboten.<sup>50</sup> Nun wird mit diesen bilateralen Abkommen die neue Idee verbunden, daß diese Nicht-OECD-Staaten die Basler Konvention ratifizieren und dann auf deren Arbeitssitzungen gegen die Genfer Verbotsentscheidung votieren sollen. "Wir werden dort unsere neuen Partner zum Sprechen bringen", erklärt der zuständige Beamte im Bonner Wirtschaftsministerium gegenüber Greenpeace.

Die australische Regierung führte im September und Oktober 1994 eine mülldiplomatische Offensive in Südasiens durch und hat einige indische Ministerien bereits dazu gebracht, sich vor der Öffentlichkeit positiv über das "Recycling" gefährlicher Abfälle (z.B. Bleibatterien-Schwefelsäure) aus Australien und anderen Staaten zu äußern. Die Europäische Kommission in Brüssel handelt - als Vertragspartner der Basler Konvention - ebenfalls bilaterale Verträge aus.

In der neugegründeten Arbeitsgruppe Abfallwirtschaft der OECD (Waste Management Policy Group - WMPG) klagten im Oktober 1994 Australien, Großbritannien, Deutschland und die USA über das drohende Verbot des Müllexports in Nicht-OECD-Staaten. Es wurde dringend empfohlen, noch vor 1997 möglichst viele bilaterale Abkommen einzufahren, um damit die Genfer Entscheidung zu kippen.

Der GATT-Unterausschuß Handel und Umwelt (Sub-Committee on Commerce and Trade) zur Vorbereitung der neuen Welthandelsorganisation WTO schließlich will weltweit systematisch alle Umweltvorschriften daraufhin überprüfen, ob sie dem freien Handel abträglich sind und deshalb für unerlaubt erklärt werden können. Auch in diesem Gremium will vor allem Australien sich gegen alle Behinderungen des Handels mit gefährlichen Abfällen stark machen.

Ende 1991 sagte Lawrence Summers, Weltbank-Chefökonom und heute verantwortlich für den neuen Umweltfond der Weltbank (Global Environment Facilities - GEF): "Ich denke, daß die wirtschaftliche Logik, die hinter dem Abladen giftiger

<sup>50</sup> Siehe hierzu Fn. 14.

Abfälle in Niedriglohnländern steckt, untadelig ist und daß wir uns mit dieser Tatsache abfinden sollten ...<sup>51</sup>

## Der Müll der Reichen für die Armen? Afrika ist tabu

Afrika galt bis 1990 als erste Wahl europäischer und nordamerikanischer Giftmüllexporteure. Die haarsträubenden Verseuchungen und Vergiftungen durch europäischen Chemiemüll in Djibouti und vor allem im nigerianischen Koko sowie das plötzliche Bekanntwerden im Jahre 1988 von Dutzenden ähnlicher Projekte führte zu Empörung auf dem ganzen Kontinent. Eine neue, extra-perfide Variante von weißem Kolonialismus hatte sich breit gemacht.

Etliche Regierungen bedrohten Müllschieber mit drakonischen Strafen, und es waren vor allem afrikanische Delegierte, die bei den Verhandlungen zur Basler Konvention in Caracas, Genf, Luxemburg und schließlich Basel strikte Importverbote aus den Industriestaaten in die arme Welt verlangten - vergeblich. Alle afrikanischen Delegationen verweigerten der Basler Konvention im März 1989 die Unterschrift; sie entschieden sich für eine eigene Konvention.

Die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), der 1995 außer Marokko alle afrikanischen Länder angehören, hat bereits im Januar 1991 in Bamako (Mali) eine Konvention verabschiedet, die sämtliche Müllimporte nach Afrika verbietet. Diese Konvention, die auch Grundsätze zur Müllvermeidung und zu "clean production" sowie Vorschriften zum Müllverkehr innerhalb Afrikas beinhaltet, wurde damals von Greenpeace beraten.

Im Dezember 1994 hatten 22 Staaten die Konvention von Bamako gezeichnet und acht von ihnen ratifiziert. Das Abkommen tritt nach Hinterlegung der zehnten Ratifikationsurkunde bei der OAU inkraft.

<sup>51</sup> Vgl. New Scientist, Dezember 1991; Die Welt vom 7.2.1992.

Trotz des schleppenden Prozesses haben die sehr starken und populären nationalen Politiken - die in der gemeinsamen Anstrengung der OAU gipfelten - den ganzen afrikanischen Kontinent für Müllschieber unattraktiv gemacht. Bis 1990 waren bei Greenpeace 40 teils erfolgreiche Fälle von Müllablagerungen registriert, seitdem sind nur noch vier erfolglose Versuche bekanntgeworden.

Nicht, daß die Anstrengungen der Giftmüllhändler nachließen: die kalifornische Firma Raremin, die 1990 mit ihrem Giftmüllangebot in Namibia scheiterte, tauchte noch im selben Jahr in Polen auf; der Belgier Roger Cottenie, der 1989 in Sierra Leone erfolglos für die Verbrennung europäischen Mülls geworben hatte, wurde 1991 mit demselben Plan in Georgien aktiv, scheiterte auch dort und verlegte sich 1993 auf Indien; der Schweizer Afrikaspezialist Gianfranco Ambrosini ging ins Baltikum.

Ziel muß daher jetzt die "Bamakoisierung der Welt" sein, d.h. die konsequente Schließung aller Grenzen der ärmeren Welt für den Müll der reichen OECD-Staaten.