



Zur rechtlichen Tragweite der "OSPAR-Konvention" in Bezug auf die Wiederaufbereitung atomarer Abfälle

Unter besonderer Berücksichtigung der Verpflichtungen der Schweiz

*Astrid Epiney/lic.iur. Andreas Felder**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney/Andreas Felder, Zur rechtlichen Tragweite der „OSPAR-Konvention“ in Bezug auf die Wiederaufbereitung atomarer Abfälle, Natur und Recht (NuR) 2003, S. 453-460. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

- A. Problemstellung und thematische Eingrenzung
- B. Das OSPAR-Übereinkommen – ein Überblick
 - I. Zielsetzungen
 - II. Inhalt und Aufbau
 - III. Insbesondere: die OSPAR-Kommission
- C. Zu den möglichen Ansatzpunkten für ein Verbot der Wiederaufbereitung atomarer Abfälle
 - I. Im Abkommen
 - 1. Allgemeine Verpflichtungen (Art. 2)
 - a) Ergreifung "aller möglicher Maßnahmen"
 - b) Zur rechtlichen Tragweite des Vorsorgeprinzips
 - 2. Verschmutzung vom Lande aus (Art. 3)
 - II. In den sekundärrechtlichen Bestimmungen
- D. Schlussbemerkung

Literatur

A. PROBLEMSTELLUNG UND THEMATISCHE EINGRENZUNG

* Der nachfolgende Beitrag beruht auf einem Gutachten, das die Verfasser im Februar 2003 für Greenpeace erstellten.

Die Meeresumwelt des Nordostatlantiks – das Schutzgut des Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks, die sog. "OSPAR-Konvention"¹ – wird u.a. durch radioaktive Substanzen beeinträchtigt und gefährdet. Dabei gilt es aus naturwissenschaftlicher Sicht als gesichert, dass die Hauptverantwortung für diese Belastungen bei den Wiederaufbereitungsanlagen bzw. deren Betrieb im "Einzugsgebiet" des Nordostatlantiks – also konkret die Wiederaufbereitungsanlagen in Sellafield (Großbritannien) und in La Hague (Frankreich) – liegt². Aus rechtlicher Sicht wird damit u.a. die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit dem OSPAR-Übereinkommen eine Verpflichtung zu entnehmen ist, von einer Wiederaufbereitung atomarer Abfälle abzusehen. Betroffen sind damit nicht nur die Staaten, in deren Territorium die genannten Anlagen betrieben werden, sondern auch diejenigen Staaten, die – wie die Schweiz – ihre atomaren Abfälle zur Wiederaufbereitung in diese Betriebe verbringen (lassen).

Die Erörterung der so skizzierten Thematik bedingt zunächst einen kurzen Überblick über das OSPAR-Übereinkommen (B.), um sodann den möglichen rechtlichen Ansatzpunkten in dem Übereinkommen sowie den auf seiner Grundlage ergangenen Durchführungsbeschlüssen nachzugehen (C.). Die Studie schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und einer kurzen Schlussbemerkung (D.).

B. DAS OSPAR-ÜBEREINKOMMEN – EIN ÜBERBLICK

Das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks³ wurde am 22. September 1992 von den Anrainerstaaten des Nordostatlantiks⁴, Luxemburg, der Schweiz sowie der EG in Paris unterzeichnet⁵. Es trat am 25. März 1998 in Kraft und ersetzt gemäß seinem Art. 31⁶ die Übereinkommen von Paris⁷ und Oslo⁸.

I. Zielsetzungen

¹ BBl 1993 III 921.

² Siehe dazu die OSPAR-Decision 2000/1, 7. Erwägung der Präambel, sowie die Erklärung von Bergen anlässlich der Fünften Internationalen Konferenz zum Schutz der Nordsee, 20./21. März 2002, Rz. 68 (zu finden auf der Homepage des norwegischen Umweltministeriums: <http://www.dep.no/md/nsc/declaration/>). Aus der Literatur etwa Ryan, Nuclear Energy 2002, 347 ff. Die Botschaft des Bundesrates zum Kernenergiegesetz relativiert dahingehend, dass die Emissionen radioaktiver Stoffe an Wasser und Luft bei der Wiederaufbereitung im Rahmen gesetzlicher und behördlicher Grenzwerte liege (BBl 2001 2665, 2734).

³ BBl 1993 III 921.

⁴ Der betroffene Teil des Nordostatlantiks wird in Art. 1 Bst. a) des Übereinkommens als "Meeresgebiet" definiert und abgegrenzt.

⁵ Einen Überblick über das Abkommen geben u.a. *Juste*, RGDIP 1993, 365 ff.; *Lagoni*, in: Meeresumweltschutz, 79 ff.; *de la Fayette*, IJMCL 1999, 247 (250 ff.).

⁶ Nicht näher bezeichnete Artikelangaben beziehen sich auf Artikel des OSPAR-Übereinkommens.

⁷ Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung vom Lande aus vom 4. Juni 1974.

⁸ Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen durch Schiffe und Luftfahrzeuge vom 15. Februar 1972.

Mit dem Übereinkommen streben die Vertragsparteien die Verhütung und Beseitigung der Meeresverschmutzung sowie die Erreichung einer nachhaltigen Bewirtschaftung des Meeresgebietes an⁹, wozu insbesondere eine Zusammenarbeit auf internationaler Ebene für notwendig erachtet wird¹⁰. Unter Verschmutzung versteht das Abkommen nach Art. 1 Bst. d)

"die unmittelbare oder mittelbare Zuführung von Stoffen oder Energie in das Meeresgebiet durch den Menschen, aus der sich eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit, eine Schädigung der lebenden Ressourcen und der Meeresökosysteme, eine Beeinträchtigung der Annehmlichkeiten der Umwelt oder eine Behinderung der sonstigen rechtmäßigen Nutzungen des Meeres ergeben oder ergeben können".

Zur Erreichung dieses Zwecks treffen die Vertragsparteien "alle nur möglichen Maßnahmen" zur Verhütung und Beseitigung von Verschmutzungen und "unternehmen alle notwendigen Schritte zum Schutz des Meeresgebiets vor den nachteiligen Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten" (Art. 2 Abs. 1 Bst. a); dazu beschließen die Vertragsparteien einzeln und gemeinsam Programme und Maßnahmen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b). In der Verwirklichung der Zielsetzungen des Abkommens lassen sich die Vertragsparteien vom Vorsorge¹¹- und Verursacherprinzip leiten (Art. 2 Abs. 2 Bst. a) und b), wobei die besten verfügbaren Techniken und die beste Umweltpraxis (einschließlich ggf. sauberer Technologie) verwendet werden sollen (Art. 2 Abs. 3 Bst. b).

Das Übereinkommen enthält lediglich Mindestanforderungen, es hindert die Vertragsparteien nicht, "einzeln oder gemeinsam strengere Maßnahmen" zu ergreifen (Art. 2 Abs. 5).

II. Inhalt und Aufbau

Das OSPAR-Übereinkommen besteht aus dem Text des Übereinkommens selbst, fünf Anlagen und drei Anhängen¹²; die Anlagen und Anhänge sind integrale Bestandteile der Konvention (Art. 14 Abs. 1).

Im Abkommen selbst werden die grundlegenden Verpflichtungen der Vertragsparteien formuliert, wobei in erster Linie auf folgende Aspekte hinzuweisen ist:

- Art. 2 enthält eine Reihe sog. "allgemeiner Verpflichtungen", die teilweise eher den Charakter von Zielsetzungen haben¹³, teilweise den Vertragsparteien aber auch eigentliche Pflichten auferlegen. Gemeinsam ist ihnen, dass sie sich nicht auf eine bestimmte Art der Meeresbelastung oder -verschmutzung beziehen, sondern bereichsübergreifend anwendbare Grundsätze bzw. Pflichten formulieren. Auf die in unserem Zusammenhang relevanten wird noch zurückzukommen sein¹⁴.

⁹ Erwägung 3 der Präambel.

¹⁰ Erwägung 7 der Präambel.

¹¹ Siehe dazu noch unten C.I.1.b).

¹² Auf Anlage V und Anhang 3 hat man sich erst im Jahre 1998 verständigt.

¹³ S. denn auch schon soeben unter B.I. die Bezugnahme auf einige dieser allgemeinen Verpflichtungen.

¹⁴ Unten C.I.

- Art. 3-5, 7 betreffen hingegen bestimmte Verschmutzungsarten¹⁵: Art. 3 betrifft die Verschmutzung vom Lande aus, Art. 4 die Verschmutzung durch Einbringen oder Verbrennen, Art. 5 die Verschmutzung durch Offshore-Quellen und Art. 7 die Verschmutzung durch "andere Quellen"¹⁶.
- Nach Art. 6 haben die Vertragsparteien eine Beurteilung der Qualität der Meeresumwelt vorzunehmen, unter Einschluss einer Bewertung der Wirksamkeit der getroffenen Schutzmaßnahmen.
- Art. 8 verpflichtet zur Förderung von und zur Zusammenarbeit in wissenschaftlichen und technischen Forschungsprogrammen, und nach Art. 9 ist ein umfassender Anspruch auf Zugang zu das Meeresgebiet betreffenden Informationen zu gewähren.
- Art. 10-34 enthalten organisatorische Bestimmungen¹⁷ und diverse Schlussbestimmungen.

Den Anlagen und Anhängen¹⁸ sind Präzisierungen und Einzelbestimmungen in verschiedenen Bereichen zu entnehmen, womit letztlich die durchwegs sehr allgemein gehaltenen Bestimmungen der Konvention selbst konkretisiert werden¹⁹. Im Einzelnen geht es um folgende Aspekte:

- Anlagen I, II, III präzisieren die Verpflichtungen der Vertragsparteien in Bezug auf bestimmte Verschmutzungsarten (Verschmutzung vom Lande aus, s. auch Art. 3, Verschmutzung durch Einbringen oder Verbrennen, s. auch Art. 4, und Verschmutzung durch Offshore-Quellen, s. auch Art. 5).
- Anlage IV formuliert Maßstäbe zur Durchführung der Beurteilung der Meeresumwelt (vgl. auch Art. 6), die in Anhang 2 nochmals aufgegriffen werden.
- Anlage V betrifft den Schutz und die Erhaltung der Ökosysteme und der biologischen Vielfalt des Meeresgebiets, wobei die hier vorgesehene "Festlegung menschlicher Tätigkeiten" in Anhang III näher umschrieben wird²⁰.
- In Anhang I geht es um die Präzisierung der Begriffe der "besten verfügbaren Techniken" und der "besten Umweltpraxis".

III. Insbesondere: die OSPAR-Kommission

¹⁵ Siehe im Einzelnen zu den verschiedenen Verschmutzungsarten *Lagoni*, in: Meeresumweltschutz, 79 (93 ff.).

¹⁶ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass die verwandten Begriffe in Art. 1 definiert werden.

¹⁷ Zur OSPAR-Kommission noch sogleich unten B.III.

¹⁸ Wobei letzteren nach Art. 14 Abs. 2 wissenschaftlicher, technischer oder verwaltungstechnischer Charakter zukommt.

¹⁹ Insofern stellt die OSPAR-Konvention denn auch eine Rahmenkonvention dar. Zum Rückgriff auf Rahmenkonventionen im Umweltvölkerrecht m.w.N. *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 35 ff.

²⁰ S. auch Art. 7, wonach die Vertragsparteien zum Schutz des Meeresgebiets vor Verschmutzung durch andere Quellen weitere Anlagen annehmen sollen, was dann im Jahre 1998 durch die Einigung auf Anlage V geschehen ist.

Das OSPAR-Übereinkommen hat – wie andere, insbesondere jüngere Übereinkommen im Gewässerschutz²¹ – eine aus Vertretern aller Vertragsparteien bestehende Kommission eingerichtet (Art. 10 Abs. 1). Es handelt sich dabei um eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit²². Die Kommission hat u.a. folgende Aufgaben (Art. 10 Abs. 2):

- sie überwacht die Durchführung des Abkommens;
- sie überprüft den Zustand des Meeresgebiets und die Wirksamkeit der beschlossenen Maßnahmen;
- sie erarbeitet Programme und Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt.

Zu diesem Zweck kann die Kommission Beschlüsse und Empfehlungen annehmen. In der Regel entscheidet die Kommission einstimmig; in Fällen, in denen im Übereinkommen nicht Einstimmigkeit verlangt wird, genügt eine Dreiviertelmehrheit. Ein Beschluss, der auf diese Weise erlassen wurde, wird für jene Vertragsparteien verbindlich, welche für ihn gestimmt haben und ihre Zustimmung nicht innerhalb von 200 Tagen zurückziehen. Empfehlungen sind nicht bindend (Art. 13).

C. ZU DEN MÖGLICHEN ANSATZPUNKTEN FÜR EIN VERBOT DER WIEDERAUFBEREITUNG ATOMARER ABFÄLLE

Ansatzpunkte für ein Verbot der Wiederaufbereitung radioaktiver atomarer Abfälle könnten sich sowohl aus dem OSPAR-Übereinkommen selbst (I.) als auch aus durch die OSPAR-Kommission angenommenen Beschlüssen (sog. sekundärrechtlichen Quellen)²³ ergeben (II.).

I. Im Abkommen

Angesichts der Tatsache, dass ein Großteil der radioaktiven Belastung des Nordostatlantiks auf die Wiederaufbereitungsanlagen für atomare Abfälle zurückzuführen ist²⁴, können sich die folgenden Ausführungen – bei denen es um die Klärung der Frage geht, ob und inwieweit das OSPAR-Übereinkommen einer Wiederaufbereitung von atomaren Abfällen entgegensteht – auf die Erörterung der "Allgemeinen Verpflichtungen" in Art. 2 (1.) sowie auf die Verschmutzung vom Lande aus (Art. 3) beschränken (2.). Die Verschmutzung durch Einbringen oder Verbrennen sowie durch Offshore-Quellen kann von vornherein ausgeschlossen werden.

1. Allgemeine Verpflichtungen (Art. 2)

²¹ Vgl. zu einigen solcher Kommissionen, die durch den Süßwasserschutz betreffende Verträge eingerichtet wurden, *Epiney/Felder*, Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen, 69 ff.

²² *Lagoni*, in: Meeresumweltschutz, 79 (85).

²³ Hierzu oben B.III.

²⁴ Vgl. die Nachweise in Fn. 2.

Von den in Art. 2 formulierten allgemeinen Verpflichtungen könnten im Wesentlichen die in Art. 2 Abs. 1 Bst. a) formulierte grundsätzliche Pflicht zur Ergreifung von Maßnahmen (a) und das in Art. 2 Abs. 2 Bst. a) verankerte Vorsorgeprinzip in unserem Zusammenhang relevant sein (b).

Hingegen kommt es von vornherein nicht in Betracht, aus den in Art. 2 Abs. 3, 4 formulierten Pflichten zum Erlass und zur Durchführung von Programmen und Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt Verpflichtungen der Vertragsparteien zu einem konkreten Verhalten abzuleiten.

a) Ergreifung "aller möglicher Maßnahmen"

Art. 2 Abs. 1 Bst. a) verpflichtet die Vertragsparteien in Übereinstimmung mit dem Abkommen

*"alle nur möglichen Maßnahmen [zu treffen], um Verschmutzungen zu verhüten und zu beseitigen, und (...) alle notwendigen Schritte zum Schutz des Meeresgebiets vor den nachteiligen Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten [zu unternehmen], um die menschliche Gesundheit zu schützen, die Meeresökosysteme zu erhalten und, soweit durchführbar, beeinträchtigte Meereszonen wiederherzustellen"*²⁵.

Zu diesem Zweck sollen die Vertragsparteien einzeln und gemeinsam Programme und Maßnahmen beschließen und ihre diesbezüglichen Politiken und ihre Strategien aufeinander abstimmen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b).

Dabei beziehen sich diese Maßnahmen und Programme nur auf vom Übereinkommen erfasste Verschmutzungen; ihr Inhalt und Umfang wird in den jeweiligen Anlagen und Anhängen näher bestimmt²⁶. In Anlage I findet sich ein expliziter Verweis auf Programme und Maßnahmen in Bezug auf radioaktive Stoffe einschließlich Abfälle (Art. 1 Abs. 4 Anlage I). Ein Tätigwerden in diesem Bereich liegt demzufolge durchaus im Kompetenzbereich der OSPAR-Kommission²⁷. Dies hindert die Vertragsparteien aber – wie bereits angesprochen²⁸ – in keiner Weise daran, einzeln oder gemeinsam strengere Maßnahmen zu ergreifen (Art. 2 Abs. 5). Insbesondere ist es den Vertragsparteien möglich, allgemeine Verbote mit einem Bewilligungsvorbehalt zu erlassen; die Bewilligung muss sich nach den jeweiligen von der Kommission erlassenen Kriterien richten²⁹.

Deutlich wird damit auch, dass die in Art. 2 Abs. 1 Bst. a) formulierten Vorgaben nicht als solche operationell sind, geht die Konvention doch gerade davon aus, dass zu ihrer Durchführung Programme und Maßnahmen zu beschließen sind. Im Übrigen steht der Ableitung konkreter Handlungs- oder Unterlassungspflichten bereits aus dieser Bestimmung der Umstand entgegen, dass sie zu allgemein formuliert ist, so dass ihr aus normativer Sicht nicht entnommen werden kann, zu welchen Maßnahmen nun genau die Vertragsparteien

²⁵ Bei den in Art. 2 Abs. 1 Bst. a) erwähnten menschlichen Tätigkeiten wird auf solche Aktivitäten Bezug genommen, die gerade nicht vom Verschmutzungsverbot des OSPAR-Übereinkommens erfasst sind, sich aber dennoch nachteilig auf die Meeresumwelt auswirken (können). Vgl. Hey/Ijlstra/Nollkaemper, IJMCL 1993, 1 (8); Lagoni, in: Meeresumweltschutz, 79 (91), nennt als Beispiele u.a. Wasserbaumaßnahmen, Errichtung von Bauten im Meeresgebiet oder die Gewinnung von Sand und Kies.

²⁶ Lagoni, in: Meeresumweltschutz, 79 (90).

²⁷ Siehe dazu B.III., C.II.

²⁸ Oben B.I.

²⁹ Lagoni, in: Meeresumweltschutz, 79 (90).

verpflichtet sind. Gerade die Bezugnahme auf "alle nur möglichen Maßnahmen" und auf "alle notwendigen Schritte" – wobei die Begriffe des "Möglichen" und "Notwendigen" nicht näher definiert werden und insbesondere offen bleibt, ob und inwieweit Kriterien der wirtschaftlichen Rentabilität zu berücksichtigen sind – vermag dies zu verdeutlichen. Damit scheidet diese Bestimmung als Anknüpfungspunkt für ein Verbot der Wiederaufbereitung atomaren Abfalls aus.

Zu bemerken ist insbesondere, dass (noch) nicht davon ausgegangen werden kann, dass diese allgemeine Verhaltensvorgabe bereits durch sekundärrechtliche Bestimmungen³⁰ konkretisiert worden wären. Denn auch diese enthalten nur die Formulierung einer Art Zielvorstellung im Hinblick auf die Einstellung der Wiederaufbereitung; der operative und eigentlich verpflichtende Teil bezieht sich nur auf die Überprüfung der Betriebsgenehmigungen atomarer Wiederaufbereitungsanlagen. Im Übrigen ist festzuhalten, dass jedenfalls die Dringlichkeitserklärung dieses Anliegens im Beschluss 2001/1 für die Schweiz nicht verbindlich ist, da sie sich der Stimme enthalten hat. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass bislang die in Art. 2 Abs. 1 implizierten Durchführungsmaßnahmen im Bereich der Wiederaufbereitung gerade noch nicht getroffen worden sind.

b) Zur rechtlichen Tragweite des Vorsorgeprinzips

Artikel 2 Abs. 2 Bst. a) verpflichtet die Vertragsparteien, das Vorsorgeprinzip³¹ anzuwenden. Es wird vom Abkommen definiert als Prinzip,

"nach dem Verhütungsmaßnahmen getroffen werden, wenn triftige Gründe zur Besorgnis vorliegen, dass unmittelbar oder mittelbar der Meeresumwelt zugeführte Stoffe oder Energie zu einer Gefährdung der menschlichen Gesundheit, einer Schädigung der lebenden Ressourcen und der Meeresökosysteme, einer Beeinträchtigung der Annehmlichkeiten der Umwelt oder einer Behinderung der sonstigen rechtmäßigen Nutzungen des Meeres führen können, selbst wenn es keinen schlüssigen Beweis für einen ursächlichen Zusammenhang zwischen den Einträgen und den Auswirkungen gibt".

Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass diese Umschreibung des Vorsorgeprinzips im OSPAR-Übereinkommen in Bezug auf die zu ergreifenden Vorsorge- und Vorsichtsmaßnahmen einiges weiter geht als der Großteil anderer Verweise auf dieses Prinzip in sonstigen umweltrechtlichen Instrumenten³², wobei insbesondere drei Aspekte hervorzuheben sind:

- Erstens ist das Vorsorgeprinzip insofern "handlungsgerichtet" ausgestaltet, als den Vertragsparteien die aktive Pflicht zukommt, Verhütungsmaßnahmen zu treffen.
- Zweitens ist die Schwelle, bei deren Überschreiten ebensolche Maßnahmen anzuordnen sind, vergleichsweise tief angesetzt. So sind "triftige Gründe zur Besorgnis (...) einer

³⁰ Insbesondere die Beschlüsse 2000/1 und 2001/1. S. hierzu noch unten C.II.

³¹ Zum Vorsorgeprinzip im Allgemeinen Marr, EJIL 2000, 815 (819 ff.); Cameron, in: Precautionary Principle, 29 ff.; Martin-Bidou, RGDIP 1999, 631 ff.; Dominicé, ZEuS 1998, 329 ff.; Scheyli, ArchVR 2002, 273 (292 f.); die Beiträge in: Freestone/Hey (Hrsg.), Precautionary Principle; ausführlich unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Praxis auch Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien, 103 ff.; speziell in Bezug auf das OSPAR-Übereinkommen Hilf, ZaöRV 1995, 580 (585 ff.), Lagoni, in: Meeresumweltschutz, 79 (91 f.), Hey, Marine Policy 1991, 244 ff., Marr, Kap. Marine Pollution (Diss.); de la Fayette, IJMCL 1999, 247 (254 f.); Hey/Ijlstra/Nollkaemper, IJMCL 1993, 1 (10 ff.).

³² de la Fayette, IJMCL 1999, 247 (254 f.). Vgl. für einen Überblick über die diesbezügliche völkerrechtliche Praxis Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 103 ff., m.w.N.

Gefährdung" ausreichend, um als handlungsauslösendes Element zu wirken. Zudem wird – im Gegensatz zu anderen Formulierungen³³ – kein qualifizierter Schaden oder die Gefahr eines solchen vorausgesetzt; vielmehr soll das Vorsorgeprinzip auch dann greifen, wenn die Schwere des potentiellen Schadens ungewiss ist³⁴.

- Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass das Vorsorgeprinzip des OSPAR-Übereinkommens – ebenfalls im Gegensatz zu sonstigen Formulierungen – keinen Bezug auf die Kosten der Maßnahmen nimmt³⁵.

Artikel 2 Abs. 3 Bst. b) verpflichtet die Vertragsparteien, (u.a.) zur Umsetzung des Vorsorgeprinzips die besten verfügbaren Techniken und die beste Umweltpraxis (ggf. einschließlich sauberer Technologie) in den Programmen und Maßnahmen vorzusehen und bei deren Durchführung auch anzuwenden. Die Kriterien zur Definition dieser Techniken und Praktiken sind im Anhang 1 zum Abkommen aufgeführt³⁶. "Beste verfügbare Technik" bezeichnet

*"den neuesten Stand der Entwicklung (Stand der Technik) bei Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsmethoden, welche die praktische Eignung einer bestimmten Maßnahme zur Begrenzung von Einleitungen, Emissionen und Abfällen anzeigen."*³⁷

Soweit vorhanden muss der Schwerpunkt bei der Anwendung der besten verfügbaren Technik auf der Verwendung abfallfreier Technologie liegen³⁸. Unter "beste Umweltpraxis" wird

*"die Anwendung der geeignetsten Kombination von Kontrollmaßnahmen und Strategien zum Schutz der Umwelt"*³⁹

verstanden. An diese beiden Legaldefinitionen schließt sich jeweils ein Katalog von Kriterien an, der zur Ermittlung der besten Technologien und Praktiken herangezogen werden kann (und muss). Für die Verbringung von radioaktiven Abfällen und deren Wiederaufbereitung wurde bislang, soweit ersichtlich, von der OSPAR-Kommission keine beste verfügbare Technik und keine beste Umweltpraxis bestimmt.

Vor diesem Hintergrund geht die hier relevante Frage dahin, ob bereits aus dem in der OSPAR-Konvention verankerten Vorsorgeprinzip ein Verbot der Wiederaufbereitung atomaren Abfalls abgeleitet werden kann. Voraussetzung hierfür ist zunächst, dass diese Bestimmung grundsätzlich den Ansatzpunkt für konkrete Verhaltenspflichten der Vertragsstaaten darstellen kann und zwar ohne einen irgendwie gearteten Zusammenhang mit anderen völkerrechtlichen Bestimmungen bzw. Verpflichtungen.

³³ Grundsatz 15 der Rio-Deklaration etwa spricht von der "Gefahr von ernsthaftem oder irreparabilem Schaden".

³⁴ Zu diesem Aspekt auch *Marr*, Kap. Marine Pollution (Diss.).

³⁵ Hierzu *Marr*, Kap. Marine Pollution (Diss.).

³⁶ Siehe dazu *Hilf*, ZaöRV 1995, 580 (589 f.); *Lagoni*, in: Meeresumweltschutz, 79 (92); *Marr*, Kap. Marine Pollution.

³⁷ Absatz 2 des Anhangs 1.

³⁸ Absatz 1 des Anhangs 1.

³⁹ Absatz 6 des Anhangs 1.

Hierfür könnte zunächst der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 Bst. a) sprechen, der die Vertragsparteien – wie erwähnt – ausdrücklich dazu verpflichtet, "Verhütungsmaßnahmen" unter den in dieser Bestimmung formulierten Voraussetzungen zu treffen. Im Weiteren könnte für eine direkt aus dieser Bestimmung abzuleitende Handlungs- bzw. Unterlassungspflicht die im Vergleich zu sonstigen Formulierungen des Vorsorgeprinzips in der völkerrechtlichen Praxis eher weitreichende – gerade im Hinblick auf den "Verpflichtungsgrad" der Vertragsparteien – Ausgestaltung des Prinzips angeführt werden, die darauf hindeuten könnte, dass sich aus dem Grundsatz unmittelbar Verhaltenspflichten der Staaten ergeben.

Allerdings stehen der Heranziehung des in Art. 2 Abs. 2 Bst. a) verankerten Vorsorgeprinzips als direkte Grundlage für eine Verpflichtung der Staaten, eine bestimmte Handlung zu setzen oder zu unterlassen, gewichtige Bedenken entgegen, die auf mindestens vier Ebenen angesiedelt sind:

- Zunächst ist auch hier zu bemerken, dass – trotz aller Verdichtung des Normgehalts des Art. 2 Abs. 2 Bst. a) – die inhaltlichen Umrisse des Vorsorgeprinzips insbesondere im Hinblick auf die Rechtsfolgen, d.h. die den Staaten obliegenden Verpflichtungen, noch denkbar unbestimmt bleiben. So werden insbesondere die zu ergreifenden "Verhütungsmaßnahmen" in keiner Weise näher umschrieben, so dass es einigen Zweifeln unterworfen ist, ob das Vorsorgeprinzip wirklich – sollten die tatbestandlichen Voraussetzungen seines Eingreifens gegeben sein – die Grundlage für eine konkrete Verhaltenspflicht bilden kann. So fragt es sich etwa in Bezug auf die hier relevante Problemstellung, ob "Verhütungsmaßnahme" zwingend bedeutet, dass die Wiederaufbereitung einzustellen ist oder ob nicht andere Maßnahmen – etwa solche zur Eindämmung der radioaktiven Belastung durch Wiederaufbereitungsanlagen – ausreichen können. Weiterhin sind die Adressaten dieser potenziellen Verpflichtung denkbar unbestimmt; insbesondere stellt sich die Frage, ob auch eine nur mittelbare "Beteiligung" an der Verschmutzung bereits durch das Vorsorgeprinzip verboten sein soll. In Bezug auf die Rolle der Schweiz geht die Frage konkret dahin, ob auch bereits die Lieferung von atomarem Abfall – was mittelbar zum Betrieb der Wiederaufbereitungsanlagen beiträgt – durch das Vorsorgeprinzip verboten ist, dies obwohl allein die Lieferung solchen Abfalls nicht die Verschmutzungsursache darstellt.
- Sodann dürfte auch die Systematik des OSPAR-Übereinkommens davon ausgehen, dass das Vorsorgeprinzip des Art. 2 Abs. 2 Bst. a) nicht als solches operationell ist. Denn sowohl Art. 2 Abs. 3, 4 als auch die Anlagen des Abkommens gehen davon aus, dass erst konkrete Beschlüsse die Vertragsparteien zu bestimmten Verhaltensweisen verpflichten können. Für diese Sicht spricht auch die allgemeine Ausgestaltung des Abkommens als Rahmenübereinkommen.
- Auch die Praxis der Vertragsparteien der OSPAR-Konvention deutet darauf hin, dass aus Art. 2 Abs. 2 Bst. a) keine konkreten Verhaltenspflichten abgeleitet werden können,

jedenfalls in Bezug auf radioaktive Belastung: Denn ansonsten wäre es gerade nicht notwendig gewesen, einen Aktionsplan zu beschließen, in dem u.a. vorgesehen ist, dass die vom Menschen verursachte radioaktive Belastung im Meer bis 2020 gegen Null tendieren soll⁴⁰. Aber auch darüber hinaus sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Vertragsparteien des OSPAR-Übereinkommens von einer "direkten Verpflichtungswirkung" des Vorsorgeprinzips ausgehen.

- Schließlich finden sich in der völkerrechtlichen Praxis keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass das Vorsorgeprinzip – selbst wenn es relativ "weitgehend" formuliert ist – Ausgangspunkt für die Verankerung konkreter Verhaltenspflichten der Staaten bilden kann. Vielmehr geht die völkerrechtliche Praxis davon aus, dass dieses Prinzip – wie auch andere eher allgemein gehaltene völkerrechtliche Grundsätze – nur in Verbindung mit anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen Wirkungen entfalten kann, so dass es grundsätzlich – allenfalls abgesehen von gewissen "extremen" Fallgestaltungen – nicht allein Anknüpfungspunkt für die Annahme der Völkerrechtswidrigkeit eines bestimmten Verhaltens bilden kann.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, das Vorsorgeprinzip – auch so, wie es in der OSPAR-Konvention formuliert ist – als "Prinzip des (Umwelt-) Völkerrechts" anzusehen, das zwar rechtlich verbindlich ist, aus dem aber – im Gegensatz zu den "Regeln" – nicht selbst bereits Verhaltenspflichten der Staaten abgeleitet werden können, weil es zu allgemein formuliert ist oder / und auf die Verwirklichung zu umfassender Zielsetzungen angelegt ist, so dass ein bestimmtes staatliches Verhalten nicht an seinem Maßstab gemessen werden kann⁴¹.

Die hier vertretene Ansicht⁴² geht damit davon aus, dass man auch im (Umwelt-) Völkerrecht zwischen Prinzipien – hierunter sind allgemein formulierte Grundsätze zu verstehen, die als solche nur sehr begrenzt operationell handhabbar sind, aber gleichwohl Ausgangspunkt für rechtliche Überlegungen und

⁴⁰ Hierzu noch unten C.II.

⁴¹ Insofern erscheint es denn auch durchaus folgerichtig und überzeugend, die operationelle Bedeutung des Vorsorgeprinzips der OSPAR-Konvention im Wesentlichen in einer vorgeschriebenen Umkehr der Beweislast zu sehen. So *Hey/Ijlstra/Nollkaemper*, IJMLC 1993, 1 (12). S. im Übrigen in diesem Zusammenhang die Entscheidung über vorläufige Maßnahmen, die der Seegerichtshof in einem Rechtsstreit zwischen Irland und Großbritannien zu treffen hatte, in dem es u.a. um die Frage der Völkerrechtmäßigkeit der Art und Weise des Betriebs der Wiederaufbereitungsanlage Sellafield geht ("Mox Plant Case"). Vgl. Order vom 3.12.2001, zu finden auf der homepage des Seegerichtshofs: www.itflos.org oder www.tiddm.org. Der Gerichtshof ging hier gerade nicht so weit, bereits aus dem Vorsorgeprinzip die Pflicht zur Einstellung des Betriebs zu verlangen, sondern hielt die beiden involvierten Staaten (nur, aber immerhin) dazu an, in der Sache zu kooperieren, dies auf der Grundlage des gewohnheitsrechtlichen Charakters dieser Kooperationspflicht. Hinzuweisen ist sodann noch auf das Urteil des Seegerichtshofs vom 27.8.1999 in Bezug auf den Schutz von Fischbeständen, in dem der Gerichtshof festhielt, dass angesichts der Gefährdung der zur Debatte stehenden Fischbestände ("Southern Bluefin Tuna") ein experimentelles Fischprogramm zu unterlassen sei. Der Gerichtshof dürfte hiermit durchaus das Vorsorgeprinzip (wenn auch nicht ausdrücklich) herangezogen haben, dies aber im Rahmen der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Seerechtskonvention. Vgl. ausführlich hierzu *Marr*, EJIL 2000, 815 ff.

⁴² S. ausführlich bereits *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien 43 ff., 76 ff.; *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 75 ff.; i. Erg. ähnlich wohl *Sands*, International Environmental Law, 183 ff.; *Kellersmann*, Gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit, 54 f.; *Wolfrum*, in: International, Regional and National Environmental Law, 3 (6 f.); *Kamto*, RJE 1993, 11 (12 ff.); s. auch *Durner*, Common goods, 22, 74 ff.; er geht allerdings auf die spezielle Frage sog. "Statusprinzipien" ein.

die Formulierung verbindlicher Rechte und Pflichten sein können⁴³ – und Regeln – die konkrete und als solche anwendbare Verhaltenspflichten für die Staaten enthalten – unterscheiden⁴⁴ kann⁴⁵. Ersteren kommt insbesondere insofern eine Bedeutung zu, als sie die Auslegung und Anwendung der Regeln leiten, so dass sie insoweit indirekt auch das Verhalten der Staaten beeinflussen können, auch wenn sie selbst keine unmittelbaren Verhaltenspflichten erzeugen können. Als Beispiele für solche Prinzipien lässt sich – neben dem Vorsorgeprinzip – insbesondere das Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung⁴⁶ anführen. Rechtlich verbindlich sind derartige Prinzipien allerdings nur unter der Voraussetzung zu berücksichtigen, dass sie als solche zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt sind, ein Nachweis, der mitunter nur sehr schwer zu erbringen ist, oder dass sie in einem völkerrechtlichen Vertrag verankert sind.

2. *Verschmutzung vom Lande aus (Art. 3)*

Wie bereits erwähnt⁴⁷, ist der Großteil der radioaktiven Verschmutzung des Nordostatlantiks auf die Wiederaufbereitungsanlagen für atomare Abfälle zurückzuführen. Es handelt sich hierbei unzweifelhaft um eine Verschmutzung vom Lande aus⁴⁸ gemäß Art. 3⁴⁹, so dass sich die Frage stellt, ob sich aus den hierfür einschlägigen Bestimmungen der OSPAR-Konvention ein Verbot der Wiederaufbereitung und/oder der Zurverfügungstellung atomaren Abfalls zur Wiederaufbereitung ableiten lässt.

⁴³ Prinzipien setzen also durchaus gewisse rechtliche Standards, sind aber im Gegensatz zu Regeln oder Verpflichtungen allgemeiner gefasst, und aus ihnen kann in aller Regel keine bestimmte Verhaltenspflicht im Einzelfall abgeleitet werden. Vor diesem Hintergrund ist der Unterschied zwischen einem Prinzip und einer Regel darin zu sehen, dass es eine geringere inhaltliche Präzision aufweist.

⁴⁴ Diese Differenzierung wurde unlängst unter zwei Gesichtspunkten kritisiert: Einmal wurde geltend gemacht, bei der Unterscheidung zwischen Prinzipien und Regeln gehe es um die Abgrenzung von "realem" und "idealem" Sollen, für deren Abgrenzung jedenfalls die Regelungsdichte nicht maßgeblich sein könne. Zum anderen wurde bezweifelt, ohne dass jedoch die völkerrechtliche Praxis im Einzelnen untersucht wurde, dass die als Prinzipien in Betracht kommenden Grundsätze völkergewohnheitsrechtlichen Charakter aufweisen. Vgl. *Beyerlin*, FS Steinberger, 31 ff. Damit wird jedenfalls nicht bestritten, dass es eine gewisse Abstufung völkerrechtlicher Normen gibt, wie auch immer man die Abgrenzung zwischen Prinzipien und Regeln vornimmt (wobei die Ergebnisse häufig deckungsgleich sein werden). Auch der Umstand, dass man sich darüber streiten mag, ob nun das eine oder andere Prinzip schon dem Völkergewohnheitsrecht zugeordnet werden kann, ändert nichts an der grundsätzlichen Existenz der dargelegten Unterscheidung.

⁴⁵ Dabei muss jedenfalls die völkervertragliche oder völkergewohnheitsrechtliche Geltung nachgewiesen werden, unabhängig davon, ob es sich um Prinzipien oder Regeln handelt. Die Unterscheidung bezieht sich also nicht auf die rechtliche Verbindlichkeit als solche, sondern auf die (unterschiedliche) inhaltliche Tragweite und materiellen Aussagegehalt.

⁴⁶ Trotz seiner tatbestandlichen Unschärfe dürfte die völkerrechtliche Praxis zumindest mittlerweile davon ausgehen, dass dem Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung eine gewisse rechtliche Bedeutung zukommt. Immerhin ist bemerkenswert, dass auch in der Internationalen Gerichtsbarkeit (IGH und WTO Appellate Body) im Hinblick auf die Auslegung anderer Bestimmungen auf diesen Grundsatz zurück gegriffen wird. Vgl. hierzu instruktiv *Sands*, Max Planck UNYB 3 (1999), 389 ff.; s. ansonsten zum Rückgriff auf das Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien, 36 ff., wo aus rechtlicher Sicht die Vermischung (auch) gegensätzlicher Zielsetzungen der ökologischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung kritisiert und auf der Grundlage rechtsdogmatischer Überlegungen im Hinblick auf ein Mindestmaß an rechtlicher Konkretisierung dafür plädiert wird, den Begriff der Nachhaltigen Entwicklung auf Gesichtspunkte des Umweltschutzes zu beschränken. Ebenso neuerdings *Kahl*, in: *Umwelt, Wirtschaft und Recht*, 111 (122 ff.).

⁴⁷ Oben A.

⁴⁸ Gemäß Art. 1 Bst. e) "bedeutet 'vom Lande aus' die Punktquellen und diffusen Quellen an Land, von denen aus Stoffe oder Energie auf dem Wasser- oder Luftweg oder unmittelbar von der Küste aus in das Meeresgebiet gelangen."

⁴⁹ Siehe dazu *Hilf*, ZaöRV 1995, 580 (596 ff.); *Lagoni*, in: *Meeresumweltschutz*, 79 (93 ff.); *Juste*, RGDIP 1993, 365 (380 ff.).

Nach Art. 3 ergreifen die Vertragsparteien

"einzeln und gemeinsam alle nur möglichen Maßnahmen, um die Verschmutzung vom Lande aus (...) zu verhüten und zu beseitigen."

Anlage I zum Abkommen ergänzt und konkretisiert diese Pflicht der Vertragsparteien, indem es die Anwendung der besten verfügbaren Techniken für die Punktquellen und der besten Umweltpraxis für Punkt- und diffuse Quellen (ggf. einschließlich sauberer Technologie) vorschreibt⁵⁰. Anhang 2 umschreibt die anzuwendenden Maßstäbe bei der Erarbeitung von entsprechenden Programmen und Maßnahmen; "Radioaktivität" ist einer der Maßstäbe, der bei der Festlegung der Prioritäten und der Bewertung von Art und Umfang der Maßnahmen und Programme sowie der entsprechenden Zeitpläne berücksichtigt werden muss⁵¹. Ebenso ergibt sich aus Anhang 2, dass "radioaktive Stoffe einschließlich Abfälle" zu jenen Stoffen gehören, die Gegenstand von Programmen und Maßnahmen sein müssen⁵². Beim Erlass solcher Programme und Maßnahmen sollen die Vertragsparteien Empfehlungen (insbesondere bzgl. Überwachungsverfahren) anderer zuständiger Organisationen und Einrichtungen berücksichtigen⁵³. Zudem müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die Gefahr unfallbedingter Verschmutzung auf ein Mindestmaß zu beschränken⁵⁴. Außerdem sollen Einleitungen in das Meeresgebiet aus Punktquellen sowie Freisetzungen in das Wasser oder die Luft unbedingt einer Genehmigung bedürfen⁵⁵.

Deutlich wird damit, dass auch die Verpflichtungen der Vertragsparteien, die Verschmutzung vom Lande aus zu verringern, kein allgemeines Verbot der Wiederaufbereitung atomarer Abfälle umfassen. Denn ansonsten hätte sich die Verpflichtung zur Aufstellung entsprechender Programme sowie zur Maßgeblichkeit der Radioaktivität bei der genauen Formulierung der Programme erübrigt. M.a.W. geht die Konvention auch hier davon aus, dass die Reduktion bzw. der vollständige Abbau radioaktiver Belastung des Meeres durch menschliche Aktivitäten erst im Anschluss an von den Vertragsparteien zu formulierende Programme und im Zuge der auf ihrer Grundlage zu ergreifenden Maßnahmen verwirklicht werden soll bzw. kann.

II. In den sekundärrechtlichen Bestimmungen

Das OSPAR-Übereinkommen sieht auch vor, dass die OSPAR-Kommission Beschlüsse fassen kann, die für die Vertragsparteien unter bestimmten Voraussetzungen verbindlich sind⁵⁶. Daher fragt es sich im Zusammenhang mit der hier zu erörternden Problemstellung, ob

⁵⁰ Art. 1 der Anlage I.

⁵¹ Abs. 1 Bst. d) des Anhangs 2.

⁵² Abs. 3 Bst. g) des Anhangs 2; s. dazu *Hilf*, *ZaöRV* 1995, 580 (597 f.).

⁵³ Art. 1 Abs. 4 der Anlage I.

⁵⁴ Art. 1 Abs. 3 der Anlage I.

⁵⁵ Art. 2 der Anlage I.

⁵⁶ S. im Einzelnen oben B.III.

und ggf. inwieweit sich eine Pflicht der Vertragsstaaten aus solchen sekundärrechtlichen Bestimmungen ableiten lässt, die atomare Wiederaufbereitung einzustellen, also weder den Betrieb solcher Anlagen noch die Verbringung atomaren Abfalls in solche Anlagen zuzulassen.

Ansatzpunkte hierfür könnten zunächst zwei im Rahmen des OSPAR-Übereinkommens angenommene Entschlüsse sein:

- Anlässlich eines Treffens der OSPAR-Kommission im Jahre 1998 verständigten sich die jeweiligen Minister der Vertragsstaaten sowie der Vertreter der Europäischen Kommission im portugiesischen Sintra auf einen Aktionsplan in verschiedenen Gebieten. Dieses sog. *Sintra-Statement*⁵⁷ enthält unter anderem auch einen Abschnitt zu radioaktiven Substanzen:

"(...) WE AGREE, in addition, to prevent pollution of the maritime area from ionising radiation through progressive and substantial reductions of discharges, emissions and losses of radioactive substances, with the ultimate aim of concentrations in the environment near background values for naturally occurring radioactive substances and close to zero for artificial radioactive substances. In achieving this objective, the following issues should, inter alia, be taken into account:
- legitimate uses of the sea;
- technical feasibility;
- radiological impacts to man and biota. (...)"

Bis zum Jahre 2020 sollen die Freisetzung, Emission und der Verlust ("discharges, emissions and losses") an radioaktiven Substanzen auf ein Maß reduziert werden, dass die (im Verhältnis zu der natürlichen Belastung) zusätzlichen Konzentrationen in der Meeresumwelt gegen Null tendieren ("close to zero").

- Am selben ministeriellen Treffen wurde die *OSPAR-Strategie* bzgl. radioaktiver Substanzen⁵⁸ verabschiedet⁵⁹. Die Strategie hat zum Zweck, der Kommission als Zielvorgabe und Richtlinie in der zukünftigen Arbeit im Bereich der radioaktiven Substanzen zu dienen. In der Strategie finden sich wortwörtlich dieselben Vorgaben wie im Sintra-Statement. Zusätzlich soll die Kommission schon bis ins Jahr 2000 auf das Ziel einer beträchtlichen Reduktion oder Elimination von radioaktiven Substanzen hinarbeiten⁶⁰.

Grundlage für ein Verbot der atomaren Wiederaufbereitung können diese Instrumente jedoch nur dann sein, wenn sie rechtlich verbindlich sind, womit die Frage nach dem rechtlichen Charakter der beiden Instrumente aufgeworfen wird. Hierzu ist zweierlei anzumerken:

- Bei beiden Instrumenten handelt es sich nicht um "Beschlüsse" im Sinne des Art. 13 Abs. 3, da sie nicht in dem hierfür vorgesehenen Verfahren zustande gekommen sind.

⁵⁷ Ministerial Meeting of the OSPAR Commission, Summary Record OSPAR 98/14/1-E, Annex 45. Vgl. zu dieser Erklärung *de la Fayette*, IJMCL 1999, 247 ff.; *Ryan*, Nuclear Energy 2002, 347 (348); *Jarlier-Clément*, Nuclear Energy 2001, 21 (24 f.).

⁵⁸ OSPAR Strategy with regard to Radioactive Substances. Vgl. Ministerial Meeting of the OSPAR Commission, Summary Record OSPAR 98/14/1, Annex 35.

⁵⁹ Vgl. dazu *Ryan*, Nuclear Energy 2002, 347 (348); *de la Fayette*, IJMCL 1999, 247 (276 ff.).

⁶⁰ Punkt 4.1 a) der Strategie.

Auch die Form der – ohnehin nicht verbindlichen (vgl. Art. 13 Abs. 5) – Empfehlung wurde nicht gewählt. Vielmehr dürften beide Instrumente eine Art Deklaration des politischen Willens der Vertragsparteien darstellen, der als solche keine rechtliche Verbindlichkeit für die Vertragsparteien zukommt⁶¹. Bei der OSPAR-Strategie kommt noch hinzu, dass sich das Papier in erster Linie an die Kommission richtet; diese soll zur Umsetzung der Strategie einen entsprechenden Aktionsplan erstellen⁶².

Auch die Vertragsparteien dürften nicht davon ausgehen, dass die genannten Dokumente bereits konkrete Verpflichtungen für die Vertragsstaaten implizieren, wie die Umsetzungsbestrebungen im Rahmen der OSPAR zeigen. Hier steht insbesondere die Klärung und Konkretisierung einiger Begriffe, z.B. "historic levels", "close to zero", aber auch "progressive and substantial reductions of discharges" im Vordergrund. Des Weiteren müssen die Ausgangswerte ("baselines"), an denen die Fortschritte gemessen werden können, festgelegt werden. Diese Arbeiten geschehen im von der Kommission eingesetzten "Radioactive Substances Committee (RSC)". Es scheint sehr schwierig zu sein, innerhalb des RSC zu einheitlichen Begriffen zu gelangen⁶³. Eine Definition von "historic levels" und "close to zero" ist nicht vor dem Treffen des RSC im Jahr 2003 zu erwarten⁶⁴.

- Allerdings könnten die beiden genannten Dokumente vor dem Hintergrund Verbindlichkeit erlangen, dass sie als einseitige Erklärungen der betroffenen Staaten anzusehen sind mit der Folge, dass diese sich durch diese Erklärungen sozusagen "selbst gebunden" haben. Im Völkerrecht ist es anerkannt, dass einseitige Erklärungen grundsätzlich Rechtswirkungen erzeugen können⁶⁵. Allerdings genügt es hierfür nicht, dass ein Staat zu einem Problem Stellung nimmt; vielmehr ist es notwendig, dass aus der Gesamtheit der Umstände und unter Berücksichtigung einer allenfalls entstandenen Vertrauenssituation auf einen Rechtsbindungswillen des betroffenen Staates geschlossen werden kann⁶⁶. Diese Voraussetzungen dürften in Bezug auf die erwähnten Instrumente nicht vorliegen; nichts deutet darauf hin, dass sich die Vertragsstaaten tatsächlich rechtlich zu einem entsprechenden Verhalten verpflichten wollten, und im Übrigen sind auch keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass eine Vertrauenssituation entstanden ist.

Weiterhin sind noch die Beschlüsse 2000/1⁶⁷ und 2001/1⁶⁸ zu erwähnen. Im erstgenannten Beschluss wird in der Präambel unter Hinweis auf Art. 2 Abs. 1 Bst. a) der Konvention betont, dass eine Endlagerung atomarer Abfälle ("dry storage") zur Entlastung des Nordost-

⁶¹ *de la Fayette*, IJMCL 1999, 247 (248); *Jarlier-Clément*, Nuclear Energy 2001, 21 (25).

⁶² Punkt 5.1 der Strategie. Die Vertragsparteien werden nur bezüglich der Anwendung des Vorsorgeprinzips direkt angesprochen, Punkt 5.3 der Strategie, wobei der Aussagegehalt hier aber nicht über Art. 2 Abs. 2 Bst. a) der Konvention selbst hinausgehen dürfte.

⁶³ Siehe dazu das erhellende Beispiel bzgl. Ausgangswerte von "radioactive discharges" bei *Ryan*, Nuclear Energy 2002, 347 (348).

⁶⁴ Vgl. RSC 2002 Summary Record, Punkt 2.16.

⁶⁵ Vgl. hierzu nur *Verdross/Simma*, Völkerrecht, 395 ff., 419 ff.; *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 79 ff.; aus der Rechtsprechung Ständiger Internationaler Gerichtshof, P.I.C.J. series A/B, No 53, 1933, 71; ICJ Rep. 1974, 253, para 34 ff.; ICJ Rep. 1986, 554, 571 ff.

⁶⁶ Vgl. die Nachweise in Fn. 65.

⁶⁷ Vgl. OSPAR Commission, Summary Record OSPAR 2000, OSPAR 00/20/1-E, Annex 14.

⁶⁸ Vgl. OSPAR Commission, Summary Record OSPAR 2001, OSPAR 01/18/1, Annex 10.

Atlantiks beitrüge, dass Verhandlungen in Bezug auf die Reduzierung der Wiederaufbereitung aufzunehmen seien und dass keine neuen Wiederaufbereitungsanlagen oder beträchtliche Kapazitätserweiterungen bestehender Anlagen bewilligt werden sollen. Im operativen Teil werden die Vertragsstaaten verpflichtet, die Bewilligungen der Wiederaufbereitungsanlagen zu überprüfen, insbesondere im Hinblick auf die Implementierung von Optionen der Nicht-Wiederaufbereitung. Der Beschluss 2001/1 nimmt das gleiche Anliegen auf und erklärt es für dringlich.

Da es sich hierbei um Beschlüsse handelt, können sie für die Vertragsparteien rechtliche Verbindlichkeit erlangen⁶⁹; allerdings haben sich beim erstgenannten Beschluss Frankreich und Großbritannien, in deren Territorium die einzigen Wiederaufbereitungsanlagen der Vertragsstaaten liegen, der Stimme enthalten, so dass dieser Beschluss für die beiden genannten Staaten nicht verbindlich ist (Art. 13)⁷⁰. Die Schweiz hat zwar den Beschluss 2000/1 mitgetragen und ist damit an ihn gebunden, nicht jedoch den Beschluss 2001/1.

Deutlich wird damit, dass sich auch aus diesen beiden Beschlüssen keine rechtlichen Verpflichtungen für die Schweiz ableiten lassen. Insbesondere enthalten beide Beschlüsse auch nur die Formulierung einer Art Zielvorstellung im Hinblick auf die Einstellung der Wiederaufbereitung; der operative und eigentlich verpflichtende Teil bezieht sich nur auf die Überprüfung der Betriebsgenehmigungen atomarer Wiederaufbereitungsanlagen.

D. SCHLUSSBEMERKUNG

Auch wenn sich somit die Anhaltspunkte in den einschlägigen völkerrechtlichen Texten noch nicht soweit verdichtet haben dürften, dass eine Rechtspflicht zum Verzicht auf eine Wiederaufbereitung atomarer Abfälle anzunehmen wäre⁷¹, ist doch nicht zu verkennen, dass im Rahmen der OSPAR-Organe eine Tendenz besteht, der Endlagerung gegenüber der Wiederaufbereitung den Vorzug einzuräumen, dies aufgrund der wohl nicht bestrittenen negativen Auswirkungen der Wiederaufbereitungsanlagen auf die Meeresumwelt. Im Übrigen ist zu betonen, dass Ziel und Zweck der OSPAR-Konvention zweifellos dahin gehen, die u.a. radioaktive Belastung des Nordostatlantiks "soweit wie möglich" zu verringern, so dass die Umsetzung der Zielsetzungen der OSPAR-Konvention wohl kurz- bis mittelfristig einen Verzicht auf die Wiederaufbereitung atomarer Abfälle impliziert. Auch die Schweiz ist diesen Zielsetzungen verpflichtet, zum einen schon als Vertragspartnerin der OSPAR-Konvention, zum anderen durch ihre Zustimmung zum Beschluss 2000/1. Es ist durchaus möglich, dass sich diese Tendenzen auf dem Weg zu einem Verbot der atomaren Wiederaufbereitung – die derzeit noch auf der Ebene des völkerrechtlichen "soft law" anzusiedeln sind – jedenfalls

⁶⁹ Oben B.III.

⁷⁰ Vgl. hierzu auch *Jarlier-Clément*, Nuclear Energy 2001, 21 (26).

⁷¹ Ebenso i. Erg. *Hey/Ijlstra/Nollkaemper*, IJMCL 1993, 1 (27 ff.), die aber auch auf die Unzulänglichkeiten und Nachteile dieser Rechtslage hinweisen.

soweit sie Auswirkungen auf die vom Anwendungsbereich der OSPAR-Konvention erfassten Meere entfaltet in nicht allzu ferner Zukunft zu verbindlichen rechtlichen Pflichten verdichten.

Darüber hinaus dürfte es im Sinne der effektiven Umsetzung des Vorsorgeprinzips sein, möglichst rasch und weitgehend auf eine Wiederaufbereitung atomarer Abfälle zu verzichten.

Soll die politische Deklaration im Sintra-Statement umgesetzt bzw. eingehalten werden, erscheint es im Übrigen unabdingbar, dass die OSPAR-Kommission und/oder die einzelnen Vertragsparteien so rasch wie möglich aktiv werden: Andernfalls wird das dort formulierte Ziel, dass bis zum Jahr 2020 die zusätzliche (im Vergleich zur natürlichen radioaktiven Belastung) Konzentration radioaktiver Substanzen nahe bei Null liegen soll ("close to zero") nicht erreichbar sein, geht es doch um die Konzentration als solche und nicht bloß um die Freisetzung neuer Substanzen ("discharge").

Insofern erschiene es jedenfalls sehr (zu) kurzsichtig, sich derzeit auf die wohl beschränkte Tragweite der rechtlichen Verpflichtungen zu berufen, um nach wie vor auf die Wiederaufbereitung atomarer Abfälle wie bislang zu setzen. Vielmehr dürfte es vorausschauendes Handeln – unter Berücksichtigung der Vorgaben des Vorsorgeprinzips – nahe legen, bereits jetzt nach gangbaren Lösungen zu suchen, um möglichst rasch die Wiederaufbereitung atomarer Abfälle vermeiden zu können. Ein anderer Weg als die Endlagerung des bereits vorhandenen atomaren Abfalls ist dabei derzeit nicht ersichtlich.

LITERATUR

Beyerlin, Ulrich: "Prinzipien" im Umweltvölkerrecht – ein pathologisches Phänomen?, FS Helmut Steinberger, Berlin u.a. 2002, 31 ff.

Cameron, James/Abouchar, Juli: The Status of the Precautionary Principle in International Law, in: Freestone, David/Hey, Ellen (Hrsg.): The Precautionary Principle and International Law, The Challenge of Implementation, Den Haag/London/Boston 1996, 29-52.

Dominicé, Christian: Le principe de prévention en droit international de l'environnement, ZEuS 1998, 329 ff.
Durner, Wolfgang: Common goods. Statusprinzipien von Umweltgütern im Völkerrecht, Baden-Baden 2001.

Epiney, Astrid/Felder, Andreas: Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie, Berlin 2002.

Epiney, Astrid/Scheyli, Martin: Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, Baden-Baden 1998.

Epiney, Astrid/Scheyli, Martin: Umweltvölkerrecht. Völkerrechtliche Bezugspunkte des schweizerischen Umweltrechts, Bern 2000.

de la Fayette, Louise: The OSPAR Convention Comes into Force: Continuity and Progress, IJMCL 1999, 246-297.

Freestone, David/Hey, Ellen (Hrsg.): The Precautionary Principle and International Law, The Challenge of Implementation, Den Haag/London/Boston 1996.

Hey, Ellen: The Precautionary Approach. Implications of the revision of the Oslo and Paris Conventions, Marine Policy 1991, 244-254.

Hey, Ellen/Ijlstra, Ton/Nollkaemper, André: The 1992 Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic: A Critical Analysis, IJMCL 1993, 1-49.

- Hilf, Juliane*: The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic – New Approaches to an Old Problem?, *ZaöRV* 55 (1995), 580-603.
- Jarlier-Clément, Chantal*: The Oskar Convention and its Implementation: Radioactive Substances, in: *Nuclear Law*, Bulletin 67, vol. 2001/1, 21-26.
- Juste, José*: La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est, *RGDIP* 97 (1993), 365-393.
- Kahl, Wolfgang*: Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Bauer, Hartmut/Czybulka, Detlef/Kahl, Wolfgang/Voskuhle, Andreas (Hrsg.), *Umwelt, Wirtschaft und Recht*, 2002, 111 ff.
- Kamto, Maurice*: Les nouveaux principes du droit international de l'environnement, *RJE* 1993, 11 ff.
- Kellersmann, Bettina*: Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt, Berlin u.a. 2000.
- Lagoni, Rainer*: Das OSPAR-Übereinkommen von 1992 und der Schutz der Nordsee: Einwirkungen auf das deutsche Umweltrecht, in: Koch, Hans-Joachim/Lagoni, Rainer (Hrsg.), *Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Zum Zusammenspiel von Völkerrecht und nationalem Umweltrecht*, Baden-Baden 1996, 79-101.
- Marr, Simon*: The Southern Bluefin Tuna Cases: the Precautionary Approach and Conservation of Fish Resources, *EJIL* 2000, 815 ff.
- Marr, Simon*: The Precautionary Principle in the Law of the Sea – modern decision making in international law, Dissertation, im Erscheinen bei Martinus Nijhoff.
- Martin-Bidou, Pascale*: Le principe de précaution en droit international de l'environnement, *RGDIP* 1999, 631 ff.
- Ryan, T.P.*: Implementation of the OSPAR strategy with regard to radioactive substances – an Irish perspective, in: *Nuclear Energy*, vol. 41 (2002), No. 5, 347-351.
- Sands, Philippe*: *Principles of International Environmental Law*, Manchester/New York 1995.
- Sands, Philippe*: International Courts and the Application of the Concept of "Sustainable Development", *Max Planck UNYB* 3 (1999), 389 ff.
- Scheyli, Martin*: Der Schutz des Klimas als Prüfstein völkerrechtlicher Konstitutionalisierung?, *ArchVR* 2002, 292 ff.
- Verdross, Alfred/Simma, Bruno*: *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl., Berlin 1984.
- Vitzthum, Wolfgang Graf* (Hrsg.): *Völkerrecht*, 2. Aufl., Berlin 2001 (zitiert: *Verfasser*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*).
- Wolfrum, Rüdiger*: International Environmental Law: Purposes, Principles and Means of Ensuring Compliance, in: Morrison/Wolfrum (Hrsg.), *International, Regional and National Environmental Law*, 2000, 3 ff.