

Umweltvölkerrecht

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Zur Einführung – Umweltvölkerrecht, Juristische Schulung (JuS) 2003, S. 1066-1072. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Das Umweltvölkerrecht ist zwar ein relativ junges Rechtsgebiet, hat sich aber als „Spezialgebiet“ des Völkerrechts in den letzten rund 30 Jahren sehr stark entwickelt, wobei das Völkervertragsrecht sicherlich im Mittelpunkt dieser Entwicklung steht, wenn auch dem Völkergewohnheitsrecht durchaus eine, häufig m.E. unterschätzte Bedeutung zukommt. Zielsetzung des vorliegenden Beitrages ist es, einen Überblick über die wesentlichen Prinzipien des Umweltvölkerrechts zu geben, wobei der Schwerpunkt auf dem für das Verständnis des Rechtsgebiets grundlegenden Völkergewohnheitsrecht liegen und auf das insgesamt eher technische Völkervertragsrecht nur in einem die m.E. wichtigsten Verträge berücksichtigenden Überblick hingewiesen werden soll. Immerhin kann dem Völkervertragsrecht für die Frage des Bestehens von Völkergewohnheitsrecht aber insofern eine gewisse Bedeutung zukommt, als die regelmäßige Verankerung von Grundsätzen in völkerrechtlichen Verträgen Anhaltspunkte für deren völkergewohnheitsrechtliche Geltung bilden.

I. Zur Herausforderung des Umweltvölkerrechts

Die im Wesentlichen in den letzten 30 Jahren ins öffentliche und damit politische Bewusstsein gelangte Problematik der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen erzeugt auch auf internationaler Ebene insofern einen *Handlungsbedarf*, als zahlreiche Umweltprobleme und insbesondere diejenigen von globalem Ausmaß letztlich effektiv nur über eine *Kooperation* der verschiedenen Staaten einer Lösung näher gebracht werden können. Deutlich wird damit aber auch die Herausforderung des Umweltvölkerrechts und gleichzeitig sein *Dilemma*: Die Kooperation der Staaten im Hinblick auf einen effektiven Umweltschutz impliziert auch das Eingehen von Verpflichtungen, die möglicherweise (kurzfristigen) nationalen Interessen und der nationalen „Souveränität“ entgegen laufen. Die Effektivität des internationalen Umweltrechts hängt damit maßgeblich davon ab, ob und inwieweit die Staaten hier bereit sind, einmal die notwendigen Verpflichtungen einzugehen und sie sodann auch tatsächlich zu beachten und umzusetzen.

II. Begriff und Gegenstand des Umweltvölkerrechts

„Umweltvölkerrecht“ ist – wie schon im Begriff zum Ausdruck kommt – einerseits Teil des „Umweltrechts“, andererseits Teil des „Völkerrechts“:

- Das *Völkerrecht* umfasst all diejenigen, in der Regel durch Konsens entstehenden Normen, die zwischen Völkerrechtssubjekten gelten, dies im Gegensatz zu den Rechtsnormen, die der inneren Rechtsordnung eines Völkerrechtssubjekts zuzuordnen

sind¹. Die Staaten sind die klassischen Völkerrechtssubjekte; allerdings gibt es auch eine Reihe anderer Völkerrechtssubjekte, von denen insbesondere die internationalen Organisationen und Institutionen zunehmend an Bedeutung gewinnen². Nicht zu den Internationalen Organisationen gehören die sog. Nichtregierungsorganisationen (NGO's), wie etwa der World wide Fund for Nature (WWF) oder die International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN); gleichwohl spielen diese sowohl bei der Rechtsetzung als auch der Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht eine immer größere Rolle³.

- „*Umweltrecht*“ nimmt Bezug auf den Regelungsgegenstand: Erfasst werden all diejenigen Normen, die den Schutz der Umwelt betreffen, wobei dem Völkerrecht keine Definition dieses Begriffs zu entnehmen ist. In der Sache dürfte es sinnvoll sein, diesen auf den weit verstandenen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu beziehen, so dass die Gesamtheit der Lebensgrundlagen der Menschen, die in welcher Form auch immer Teil der physischen „Um-Welt“ des Menschen sind, erfasst wird. Dieser Ansatz legt zwar eine anthropozentrische Grundkonzeption (der Schutz der Umwelt als Lebensgrundlage des Menschen) zugrunde, die aber auch den Schutz der Umwelt „um ihrer selbst Willen“ (ökozentrischer Ansatz) ermöglicht, da auch den Menschen nicht unmittelbar betreffende Einwirkungen das ökologische Gleichgewicht betreffen und auf diese Weise wieder auf den Menschen zurückwirken (können)⁴.

Damit nimmt der Begriff des Umweltvölkerrechts auf eine Vielzahl von multi- und bilateralen Abkommen sowie einige wenige völkergewohnheitsrechtliche Grundsätze Bezug. Deren Gemeinsamkeit ist in erster Linie in ihrem Regelungsgegenstand und -ziel zu sehen. Hingegen handelt es sich beim Umweltvölkerrecht – auch wenn der Begriff dies suggerieren mag – nicht um eine in sich geschlossene, systematisch geordnete und gemeinsamen Prinzipien gehorchende Materie; vielmehr ist das Umweltvölkerrecht insgesamt (immer noch) *disparat* ausgestaltet und weist zahlreiche Inkonsistenzen und Lücken auf.

III. Entwicklung des Umweltvölkerrechts

Erster Meilenstein der Entwicklung eines universellen und umfassenden Umweltvölkerrechts⁵ war die sog. *Stockholmer Konferenz* von 1972⁶, deren unmittelbares Ergebnis eine aus 26

¹ Zum Begriff des Völkerrechts m.w.N. *Graf Vitzthum*, in: *ders.*, Völkerrecht, 2. Aufl., 2001, 4 ff.

² Zu diesen mit Bezug auf das Umweltvölkerrecht *Beyerlin*, *Umweltrecht*, 2000, 67 ff.; *Epiney/Scheyli*, *Umweltvölkerrecht*, 2000, 47 ff.

³ Hierzu *Riedinger*, Die Rolle nichtstaatlicher Organisationen bei der Entwicklung und Durchsetzung internationalen Umweltrechts, 2001.

⁴ Vgl. zum Begriff der Umwelt aus der Literatur etwa *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 2. Aufl. 1998, § 1, Rn. 16; *Epiney/Scheyli*, *Umweltvölkerrecht*, 2000, 19 ff. S. ILM Reports, vol. 60 (1982), 159, sowie die Definition der OECD aus dem Jahr 1977, ILM 16 (1977), 977.

⁵ Zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts *Sands*, *Principles of International Environmental Law*, 1995, 25 ff.

⁶ Allerdings befasste sich das Völkerrecht schon früher – insbesondere im Bereich des Gewässerschutzes – mit heute dem Umweltvölkerrecht zuzuordnenden Fragen, allerdings aus einem anderen Blickwinkel:

Prinzipien bestehende Deklaration bildete, die teilweise Völkergewohnheitsrecht aufgriff, teilweise aber auch neue Ansätze aufzeigte, insbesondere die Betonung des Zusammenhangs von Umweltschutz und wirtschaftlicher sowie sozialer Entwicklung sowie einiger Grundsätze und Handlungsprinzipien (Vorsorgeprinzip, Kooperationsprinzip u.a.). Institutionell wurde im Gefolge der Stockholmer Konferenz das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Program, UNEP) geschaffen. Im Gefolge der Stockholmer Konferenz entstanden eine Reihe verbindlicher und unverbindlicher Dokumente, die zum großen Teil noch heute von Bedeutung sind. Allerdings waren gerade die völkerrechtlichen Verträge teilweise von eher geringer materieller Substanz und beschränkten sich im Wesentlichen auf einen sektoriellen Ansatz in dem Sinn, dass einzelne Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) geschützt wurden, während bereichsübergreifenden Ansätzen kaum Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Vor diesem Hintergrund ist die Einberufung der „Rio-Konferenz“ 1992 zu sehen. Diese war allerdings – wie bereits die Vorarbeiten – weitgehend von dem *Interessengegensatz der Staaten des Nordens und denjenigen des Südens* geprägt: Während erstere den Akzent auf die Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts legen wollten, strebten letztere die Verknüpfung umweltpolitischer Fortschritte mit einer angemessenen wirtschaftlichen Entwicklung und entsprechender Hilfe seitens des Nordens an⁷. Die Ergebnisse der Rio-Konferenz – drei rechtlich unverbindliche Erklärungen⁸ sowie zwei (Rahmen-) Konventionen⁹ – spiegeln diese Differenzen wieder und weisen daher einen gewissen Kompromisscharakter auf¹⁰; dies kommt auch und gerade in den Differenzen um den an der Konferenz eine zentrale Rolle spielenden Begriff der Nachhaltigen Entwicklung zum Ausdruck¹¹.

Dieser Interessengegensatz prägte auch die weiteren Arbeiten sowohl in der 1993 geschaffenen Commission on Sustainable Development (CSD), die – aus 53 Staatenvertretern bestehend – die Umsetzung der Rio-Dokumente überwachen und Vorschläge zu ihrer Fortentwicklung ausarbeiten soll, als auch die weiteren Staatentreffen im Gefolge der Rio-Konferenz, insbesondere die 1997 in New York zusammengetretene UNO-Sondergeneralversammlung, die die Umsetzung der Beschlüsse von Rio einer ersten

Zentrum solcher frühen Bestimmungen war nämlich gerade nicht der Schutz der Umwelt, sondern dieser war nur Mittel zum Zweck in dem Sinn, dass der Schutz der territorialen Integrität und die Nutzungsmöglichkeiten der natürlichen Ressourcen im Vordergrund standen. Diese frühen Ansätze legten damit eine sektorielle Sichtweise zugrunde und konzentrierten sich im Wesentlichen auf den Bereich des Nachbarrechts.

⁷ Zu diesem Interessengegensatz etwa *Sand*, EJIL 1993, 377 (388 f.); *Malanczuk*, FS Bernhardt, 1995, 985 (987).

⁸ Rio-Deklaration, Agenda 21 (Aktionsplan) und Wald-Erklärung.

⁹ Klimakonvention und Biodiversitätskonvention. Hierzu noch unten.

¹⁰ Im Einzelnen zu den Ergebnissen von Rio *Boisson de Chazournes*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Enforcing Environmental Standards*, 1996, 285 ff.; *Beyerlin*, ZaöRV 1994, 124 (132 ff.); *Kiss/Doumbe-Bille*, AFDI 1992, 823 ff.

¹¹ Hierzu noch unten IV.

Bewertung unterzog¹², und die 2002 in Johannesburg veranstaltete Konferenz „10 Jahre nach Rio“¹³.

Der „Rio-Folgeprozess“ hat sich vor diesem Hintergrund nur begrenzt in verbindlichen Verträgen mit normativ fassbaren Verpflichtungen der Staaten niedergeschlagen, so dass insofern die „großen Würfe“ im Umweltvölkerrecht noch auf sich warten lassen.

IV. Grundsätze des Umweltvölkerrechts

Auch im Umweltvölkerrecht finden sich – parallel zum nationalen Umweltrecht – eine Reihe allgemeiner Grundsätze, die Leitlinien für das entsprechende Verhalten der Staaten darstellen, einen Maßstab für Auslegung und Anwendung schon bestehender umweltvölkerrechtlicher Normen bilden und als Wegweiser für die zukünftige Entwicklung dienen sollen. Der Rechtscharakter dieser Grundsätze ist aber häufig unklar; nach der hier vertretenen Ansicht¹⁴ kann derartigen Grundsätzen ein (auch) völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zukommen¹⁵; allerdings können solchen „*Prinzipien des Umweltvölkerrechts*“ nicht selbst bereits Verhaltenspflichten der Staaten entnommen werden, da sie zu allgemein formuliert sind bzw. auf die Verwirklichung zu umfassender Zielsetzungen angelegt sind, so dass ein bestimmtes staatliches Verhalten nicht an ihrem Maßstab gemessen werden kann. Im Gegensatz hierzu sind Regeln zu sehen, die konkrete und als solche anwendbare Verhaltenspflichten für die Staaten enthalten.

Von Bedeutung sind hier in erster Linie¹⁶ folgende Grundsätze:

- Auf das *Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung* – das in seiner heutigen Fassung und auf den sog. Brundtland-Bericht „Our Common Future“ aus dem Jahr 1987¹⁷ zurückgeht und im Gefolge des Rio-Prozesses zu einiger Popularität gekommen ist – wird sowohl in unverbindlichen Dokumenten als auch (mittlerweile) in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen sowie in der internationale Gerichtsbarkeit zurückgegriffen¹⁸, so dass vieles

¹² Zu ihren Ergebnissen *Beyerlin/Ehrmann*, UPR 1997, 356 ff.; *Breier*, NuR 1998, 410 ff.

¹³ Zu ihren Ergebnissen *Maier*, VN 2002, 177 ff.; *Wolff*, NuR 2003, 137 ff., sowie die Beiträge in RECIEL 1/2003.

¹⁴ S. ausführlich bereits *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 2000, 75 ff.; i. Erg. ähnlich wohl *Sands*, Principles of International Environmental Law, 1995, 183 ff.; *Kellersmann*, Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt, 2000, 54 f.; *Wolfrum*, in: Morrison/Wolfrum (Hrsg.), International, Regional and National Environmental Law, 2000, 3 (6 f.); *Kamto*, RJE 1993, 11 (12 ff.). Vgl. aber auch die Kritik bei *Beyerlin*, FS Steinberger, 2002, 31 ff.

¹⁵ Dabei muss jedenfalls die völkervertragliche oder völkergewohnheitsrechtliche Geltung nachgewiesen werden.

¹⁶ Zu weiteren Prinzipien, denen aber kaum ein eigenständige Bedeutung im Umweltvölkerrecht zukommen dürfte, *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 2000, 97 ff.

¹⁷ World Commission on Environment and Development, WCED (Hrsg.), Our Common Future, 1987.

¹⁸ Für einen Überblick über die Praxis *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, 36 ff.; aus der neueren Judikatur sind insbesondere das Urteil des IGH im Gabcikovo-Nagymaros-Fall, ICJ Rep. 1997, 7, sowie die Spruchpraxis der WTO-Streitschlichtungsorgane zu erwähnen. Zu letzterer m.w.N. *Sands*, Max Planck UNYB 3 (1999), 389 ff.

für seine Geltung als „Prinzip“ des Umweltvölkerrechts spricht. Umso erstaunlicher ist es, dass über die inhaltliche Tragweite dieses Konzepts keine Einigkeit herrscht:

- Einerseits (und wohl mehrheitlich) wird davon ausgegangen, das Konzept verlange die Herstellung eines Ausgleichs ökologischer, ökonomischer und sozialer Interessen, dies auch im Hinblick auf die Befriedigung der Bedürfnisse zukünftiger Generationen.
- Andererseits wird für die primär ökologische Ausrichtung des Konzepts plädiert, die mit der Bezugnahme auf die künftigen Generationen eine neue, weitere inhaltliche Ausrichtung bekomme.

Im Ergebnis sprechen die besseren Argumente für die zuletzt genannte Sicht¹⁹: Die Verwendung des Begriffs in der völkerrechtlichen Praxis impliziert seinen rechtlichen Charakter als Prinzip des Umweltvölkerrechts. Dieser setzt aber ein Mindestmaß an normativer Dichte voraus, die unter der Annahme einer „Gleichwertigkeit“ der Verfolgung ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele nicht gewährleistet wäre, werden doch potenziell (teilweise) gegensätzliche Zielsetzungen in einem einzigen Konzept verschmolzen, so dass dessen Gehalt verschwimmt, Begriff und Zielsetzungen einer Nachhaltigen Entwicklung kaum fassbar sind und jedenfalls nicht die Grundlage rechtlich relevanter Vorgaben – auch nicht auf einer „Prinzipienebene“ darstellen können. Hinzu kommt, dass die im Zentrum des Konzepts stehenden Interessen künftiger Generationen dauerhaft und unumkehrbar in erster Linie durch Eingriffe in die Umwelt beeinträchtigt werden können. Schließlich dürfte diese Sicht auch der Entstehung des Konzepts der Nachhaltigkeit und einem Teil der völkerrechtlichen und innerstaatlichen Praxis entsprechen.

Nur am Rande sei bemerkt, dass dieser Ansatz nicht bedeutet, dass ökonomische und soziale Anliegen nicht zu berücksichtigen wären; dies ist vielmehr im Rahmen jeweils eigenständiger Zielsetzungen möglich, womit dann die möglicherweise gegensätzlichen Zielsetzungen zu einem Ausgleich zu bringen sind.

- Auch dem *Vorsorgeprinzip* dürfte inzwischen völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zukommen. Sein Aussagegehalt kann dahingehend zusammengefasst werden, dass in den Fällen, in denen mit hohen Risiken für die Umwelt zu rechnen ist, die erforderlichen umweltpolitischen Maßnahmen auch dann ergriffen werden müssen, wenn keine absolute wissenschaftliche Gewissheit über den tatsächlichen Eintritt des Umweltschadens oder über die Kausalität zwischen einem bestimmten Verhalten und den befürchteten Auswirkungen auf die Umwelt besteht²⁰.

¹⁹ Ausführlich bereits *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, 56 ff., m.w.N. I. Erg. ähnlich aus jüngerer Zeit *Kahl*, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Vosskuhle (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, 111 (122 ff.).

²⁰ Zum Vorsorgeprinzip *Martin-Bidou*, RGDIP 1999, 631 ff.; *Marr*, EJIL 2000, 815 (819 ff.); *Scheyli*, ArchVR 2002, 273 (292 f.), sowie die Beiträge in: *Freestone/Hey* (Hrsg.), The Precautionary Principle and International Law, 1996.

Für weitere Handlungsprinzipien – insbesondere Ursprungs- und Verursacherprinzip – lässt sich hingegen keine hinreichend konstante und verdichtete Praxis nachweisen, die die Anerkennung dieser Grundsätze als Völkergewohnheitsrecht begründen könnte.

- Der vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgangslagen der Staaten (insbesondere des Nordens und des Südens) zu sehende *Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung* der Mitglieder der Staatengemeinschaft geht einerseits von einer von allen Staaten gemeinsam zu tragenden Verantwortung für die Berücksichtigung von Umweltbelangen aus; andererseits aber kann diese nicht für alle Staaten gleich sein bzw. gleiche Konsequenzen entfalten. Dieses Prinzip ist nicht als solches operationell, sondern bedarf der Konkretisierung in völkerrechtlichen Verträgen²¹. Schon aufgrund seiner zu geringen normativen Dichte dürfte es als solches nicht zum Völkergewohnheitsrecht zählen.
- Das Konzept des *Gemeinsamen Erbes der Menschheit* („common heritage of mankind“) soll Ansatzpunkte für die Nutzung staatsfreier Räume liefern. Es hat sich ab Ende der 60er Jahre entwickelt und bislang insbesondere in der Seerechtskonvention von 1982 Niederschlag gefunden²². Dieses Konzept dürfte aber als solches kein Völkergewohnheitsrecht darstellen, auch nicht als Prinzip, sondern letztlich handelt es sich hier um die Beschreibung eines bestimmten, in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen herangezogenen Schutzansatzes. Zu unterscheiden ist dieses Konzept vom „*common concern of mankind*“, das letztlich auf die Erfüllungsstruktur (umwelt-) völkerrechtlicher Verpflichtungen Bezug nimmt.

V. Souveränität und territoriale Integrität

Konzeptioneller Ausgangspunkt der im Folgenden zu erörternden staatlichen Verhaltenspflichten sind die Grundsätze der territorialen Souveränität und der territorialen Integrität der Staaten:

- Aus der *territorialen Souveränität* folgt, dass die Staaten auf ihrem Gebiet ihre Hoheitsgewalt ausüben können, und zwar in der Weise, die ihnen sachdienlich erscheint, dies unter der Voraussetzung, dass dem keine völkerrechtliche Regel entgegensteht.
- Die *territoriale Integrität* schützt vor Einwirkungen, die vom Staatsgebiet anderer Staaten ausgehen oder diesen gar zuzurechnen sind.

Dabei handelt es sich nicht um gegenläufige Prinzipien, sondern die territoriale Integrität stellt gerade sicher, dass die territoriale Souveränität durch das Verhalten anderer Staaten nicht beeinträchtigt wird. Daher können sich aus der Souveränität ergebende Rechte von vornherein nur so weit reichen, wie die Souveränität anderer Staaten – sprich die territoriale

²¹ Ausführlich zu diesem Prinzip *Kellersmann*, Gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit (Fn.).

²² Ausführlich zu diesem Konzept m.w.N. *Odendahl*, Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität, 1998, 252 ff.

Integrität – nicht berührt wird²³, wobei sich allerdings im Völkerrecht auch Ausnahmen entwickeln können; vor diesem Hintergrund ist denn auch der teilweise verwandte Begriff der beschränkten territorialen Souveränität zu sehen.

1. *Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen*

Das *Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen* ist – trotz seiner relativ geringen Bedeutung in der völkerrechtlichen Praxis – unstreitig dem Völkergewohnheitsrecht zuzurechnen. Es verwehrt den Staaten, ihr Territorium so zu nutzen, dass auf dem Gebiet anderer Staaten erhebliche Umweltbeeinträchtigungen entstehen bzw. entsprechende (private) Aktivitäten zuzulassen. Die einmütige Anerkennung dieses Grundsatzes in Praxis²⁴ und Lehre²⁵ ändert allerdings nichts daran, dass seine Konturen nicht sehr scharf sind und einige Tatbestandselemente nach wie vor nicht ganz klar umrissen sind. Im Einzelnen geht es dabei in erster Linie um folgende Problemkreise²⁶:

- Es muss eine *Umweltbeeinträchtigung* – womit jegliche Einwirkung auf die Umwelt in einem anderen Staat erfasst wird, unabhängig davon, ob es um "künstliche" oder "natürliche" Umwelt geht – vorliegen oder drohen; das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen wirkt also auch *präventiv*, so dass schon die Gefahr des Auftretens einer solchen Beeinträchtigung erfasst wird²⁷. Dies ist gewissermaßen schon dem Schädigungsverbot inhärent: Wenn die Staaten keine tatsächlichen Beeinträchtigungen verursachen dürfen, so müssen sie konsequenterweise auch schon dazu verpflichtet sein, eine entsprechende Gefahrensituation zu vermeiden, so dass die präventive Wirkung untrennbar mit der Geltung der Grundnorm verbunden ist. Zudem entbehrte die Forderung nach einer tatsächlichen Schadensentstehung jeglichen Sinns: Die Staaten könnten sich nicht schon dann zur Wehr setzen, wenn die Gefahr einer Umweltbeeinträchtigung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit besteht, sondern sie müssten warten, bis der Schaden auch tatsächlich eingetreten ist. Schließlich ist noch auf das Vorsorgeprinzip hinzuweisen, dem eine Verneinung der Präventivwirkung in eklatanter Weise widerspräche. Dieser Grundsatz bedeutet allerdings nicht, dass besonders gefährliche Aktivitäten – sog. ultra-hazardous activities

²³ Ausführlich zum Problemkreis schon *Epiney*, ArchVR 1995, 309 (316 ff.).

²⁴ Leitfall ist hier der Trail Smelter-Fall, RIAA III, 1938 (1965); s. ansonsten auch ICJ Rep. 1996, 226, par. 29, sowie die Nachweise bei *Epiney*, ArchVR 1995, 309 (317 f.).

²⁵ Vgl. ausführlich *Stoll*, in: Morrison/Wolfrum (Hrsg.), International, Regional and National Environmental Law, 2000, 169 ff.; s. auch *Lücke*, ArchVR 1997, 1 ff.; *Kiss/Shelton*, International Environmental Law, 2. Aufl., 2000, 280 ff.; *Beyerlin*, FS Doehring, 37 (46); *Birnie/Boyle*, International Law & The Environment, 2. Aufl., 2002, 109 ff.

²⁶ Ausführlich bereits *Epiney*, ArchVR 1995, 309 ff.

²⁷ So auch die ganz herrschende Lehre unter Abstützung auf die allerdings sehr spärliche völkerrechtliche Praxis. Vgl. *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn.), 124 ff.; *Hach*, Völkerrechtliche Pflichten (Fn.), 56 ff.; *Beyerlin*, FS Doehring, 37 (52); *Wolfrum*, in: Morrison/Wolfrum (Hrsg.), International, Regional and National Environmental Law, 2000, 3 (30); *Sohnle*, RGDIP 1998, 85 (110). So wohl auch der IGH, ICJ Rep. 1997, 7 (Gabcikovo/Nagymaros). Zweifelnd hingegen *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, § 58, Rdnr. 22.

- grundsätzlich unzulässig wären. Damit wird auch deutlich, dass es bei diesem Gebot nicht um eine sog. Ergebnisverpflichtung, sondern um eine Verhaltenspflicht geht: Gefordert ist die Anwendung der nach den Umständen angemessenen Sorgfalt; eine andere, hier nicht zu erörternde Frage ist diejenige nach der Haftung für legales Verhalten ("Gefährdungshaftung").
- Die Umweltbeeinträchtigung muss *grenzüberschreitend* sein, d.h. in einem anderen Staat oder in staatsfreien Räumen²⁸ auftreten. Darüber hinaus ist weder die Nachbareigenschaft des anderen Staates noch eine "besondere" Betroffenheit erforderlich.
- Das entsprechende staatliche Verhalten (Handeln oder Unterlassen) muss für die Umweltbeeinträchtigung *kausal* sein.
- Die Umweltbeeinträchtigung muss sodann „*erheblich*“ sein, ein zentrales Element für Auslegung und Tragweite des Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen. Ohne die Offenheit dieses Kriteriums – bei dessen Anwendung den Umständen des Einzelfalls eine große Bedeutung zukommt – zu verneinen, ist es doch einer gewissen Präzisierung zugänglich, wobei in erster Linie – ausgehend von dem Schutzgut der territorialen Integrität – folgende Aspekte von Bedeutung sind:
 - Die Erheblichkeit ist insofern *immissionsbezogen* zu ermitteln, als das Immissionsniveau in dem betroffenen Staat bzw. staatsfreien Raum entscheidend ist. Damit sind auch Vorbelastungen oder eine besondere ökologische Sensibilität zu berücksichtigen. Grundsätzlich ist demnach auch die Sicht bzw. das Recht des geschädigten Staates maßgeblich, wobei er die Grenzen des Verbots des Rechtsmissbrauchs zu beachten hat.
 - Für die Beantwortung der Frage nach der Überschreitung der Erheblichkeitsschwelle sollte bei der Bestimmung der relevanten Gefahrenschwelle das *zu erwartende Schadensausmaß* mit einbezogen werden. D.h., je größer das Ausmaß des Schadens im Falle der Realisierung der Gefahr ausfiele, desto geringer muss die Wahrscheinlichkeit eines solchen Schadenseintritts sein, damit die Erheblichkeit bejaht werden kann.
 - Ein irgendwie geartetes Erfordernis der *Unüblichkeit* der Umweltbeeinträchtigung als Teilelement ihres erheblichen Charakters lässt sich *nicht nachweisen* und wäre wohl auch kaum mit dem Schutzzweck vereinbar.

2. Zum Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen

²⁸ Ob auch Beeinträchtigungen in staatsfreien Räumen erfasst werden, war zunächst fraglich, dürfte aber heute der ganz herrschenden Meinung entsprechen. Vgl. etwa *Wolfrum/Langefeld*, Umweltschutz durch internationales Haftungsrecht, 1999, 124 f.; *Heintschel von Heinegg*, Umweltvölkerrecht, in: Hans-Werner Rengeling, (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, Bd. I, § 23, Rdnr. 78.

Der Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen wird in denjenigen Konstellationen relevant, bei denen sich natürliche Ressourcen auf dem Staatsgebiet mehrerer Staaten befinden. In diesem Fall sollen sich – so der Aussagegehalt des Prinzips – die Staaten so verhalten, dass auch für die jeweils anderen Staaten eine angemessene Nutzung ("equitable utilization") möglich ist. Hintergrund ist auch hier die territoriale Integrität: Die Ressourcen sollen nicht so genutzt werden, dass andere Staaten dadurch übermäßig in ihren Nutzungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Deutlich wird damit auch, dass es bei diesem Grundsatz weniger um den Schutz der Ressource, denn um die angemessene Verteilung vorhandener Ressourcen geht, wobei diesem Prinzip eben auch in ökologischer Hinsicht Rechnung zu tragen ist.

Anerkannt ist dieser Grundsatz heute jedenfalls im *internationalen Wasserrecht* für Binnengewässer²⁹. Fraglich ist hingegen (auch aufgrund der hier sehr spärlichen Anhaltspunkte in der völkerrechtlichen Praxis³⁰), ob der Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer Ressourcen auch für *andere natürliche Ressourcen* – wie etwa Wälder oder Bodenschätze³¹ – bereits völkergewohnheitsrechtlich gilt³². Insbesondere grundsätzliche rechtsdogmatische Erwägungen sprechen im Ergebnis für die allgemeine gewohnheitsrechtliche Anerkennung dieses Grundsatzes auch für dem Wasser ähnliche Ressourcen: Das Schutzgut des Grundsatzes der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen besteht – insofern parallel zum Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen – in dem Schutz der territorialen Integrität der betroffenen Staaten. Denn die nicht angemessene Nutzung gemeinsamer Ressourcen beeinträchtigt die territoriale Integrität, so dass hierauf aus der territorialen Souveränität – die

²⁹ Vgl. StIGH (Lamers), PCIJ, Serie A, No 23, 27; Lac Lanoux-Fall, ILM 1957, 101 ff.; IGH (Gabcikovo/Nagymaros), ICJ Rep. 1997, 7; Art. 5 I des Abkommens über die nicht schiffbare Nutzung internationaler Wasserläufe, ILM 1997, 700 ff. Vgl. ansonsten den Überblick über die völkerrechtliche Praxis insbesondere bei *Reinicke*, Die angemessene Nutzung gemeinsamer Naturgüter, 1991, 35 ff.; *Ule*, Das Recht am Wasser, 1998, 164 ff.; *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn.), 165 ff. S. ansonsten aus der Literatur *Hinds*, Umweltrechtliche Einschränkungen der Souveränität, 1997, 100; *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, § 58, Rdnr. 20 f.; *Heintze*, in: Barandat (Hrsg.), Wasser - Konfrontation oder Kooperation, 1997, 279 (285 f.); *McCaffrey*, AJPIIL 1993, 87 (106 f.); *Sohnle*, RGDIP 1998, 85 (113 ff.); *Hafner*, AJPIIL 1993, 113 (119 ff.).

³⁰ Dieser sind immerhin einige Ansätze für die Ausdehnung des Anwendungsbereichs dieses Grundsatzes zu entnehmen. S. etwa die 1978 von der UNEP formulierten "Principles of Conduct (...) in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States", ILM 1978, 1091, sowie die Ausführungen des IGH in ICJ Rep. 1974 3 (in Bezug auf Fischvorkommen). Weitere Nachweise bei *Durner*, Common goods, 2001, 93 ff.

³¹ Für die Luft dürfte der Grundsatz hingegen schon deswegen kaum in Betracht kommen, weil die Luftmassen kaum abgrenzbar und schon gar nicht "aufteilbar" sind, was natürlich nichts an der Notwendigkeit des Schutzes der Atmosphäre ändert. Im Übrigen dürfte es in Bezug auf die Luft schon an einer Staatenpraxis fehlen. A.A. aber *Hach*, Völkerrechtliche Pflichten (Fn.), 140 f.; *Reinicke*, Angemessene Nutzung (Fn.), 68 ff. Wie hier *Kunig*, BerDGV 1992, 9 (22 f.); *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn.), 173 f.

³² Zustimmung etwa *Hinds*, Umweltrechtliche Einschränkungen (Fn.), 105 f.; *Perrez*, Cooperative Sovereignty, 2000, 299 ff.; *Birnie/Boyle*, International Law & The Environment, 2. Aufl., 2002, 139 ff.; *Gündling*, EPIL 9, 1981, 119 (125); a.A. etwa *Beyerlin*, FS Doehring, 37 (60); sehr skeptisch auch *Durner*, Common Goods, 2001, 134 ff. Ausführlich zum Problemkreis *Epiney*, FS Fleiner, 2003, 705 ff.

ansonsten in Bezug auf die Nutzung gebietseigener Ressourcen zur Anwendung kommt – kein Recht abgeleitet werden kann. Damit impliziert letztlich der effektive Schutz der territorialen Integrität die Anerkennung des Prinzips der fairen und gleichmäßigen Nutzung auch für andere gemeinsame Ressourcen, die dem Wasser ähnliche Charakteristika aufweisen. Im Verhältnis zu dem Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen stellt dieses Prinzip denn auch die andere Seite der Medaille dar: Während ersteres durch einen (negativen) Abwehranspruch die territoriale Integrität schützt, soll das hier behandelte Prinzip durch eine Art Teilhabeanspruch sicherstellen, dass die eigenen Ressourcen angemessen genutzt werden können³³.

Die genaue *inhaltliche Tragweite* dieses Grundsatzes kann allerdings vor dem Hintergrund nur bedingt präzisiert werden, dass in Bezug auf die Umriss dessens, was als "angemessene", "gleichmäßige" oder "faire" Nutzung betrachtet werden kann, kaum eine hinreichend kontinuierliche und konsistente Staatenpraxis nachweisbar ist und jedenfalls die konkreten Umstände des Einzelfalls maßgeblich sind. Immerhin können – ausgehend von der Praxis im internationalen Wasserrecht – gewisse Anhaltspunkte formuliert werden³⁴:

- Zunächst impliziert der Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer Ressourcen eine Reihe von *Verfahrenspflichten* (insbesondere zu Information und Konsultation), die sich grundsätzlich auf alle Nutzungsmöglichkeiten einer Ressource sowie über geplante ins Gewicht fallende Nutzungsvorhaben beziehen³⁵.
- Bei der Planung und Verwirklichung von "Nutzungsprojekten" – also solchen Vorhaben, die die gemeinsame natürliche Ressource nutzen sollen – *sind alle für die Nutzung des Gewässers bzw. der Ressource relevanten Faktoren zu berücksichtigen*, womit insbesondere auch die (Nutzungs-) Interessen der weiteren betroffenen Staaten einzubeziehen sind³⁶. Damit ist nicht nur eine Kenntnisnahme und mögliche Berücksichtigung der Anliegen der anderen betroffenen Staaten, sondern eine materielle Auseinandersetzung mit den verschiedenen Faktoren und ihre effektive Einbeziehung in die letztlich zu treffenden Nutzungsentscheidungen gefordert. Daher verstieße z.B. die

³³ Zuzugeben ist allerdings, dass es nach wie vor keine anerkannte Definition dessen, was unter "gemeinsamen Ressourcen" zu verstehen sein soll, gibt, so dass die tatbestandlichen Voraussetzungen im Hinblick auf den Anwendungsbereich dieses Grundsatzes unscharf sind. In Anlehnung an die Charakteristika der Binnengewässer dürfte eine gemeinsame Ressource im Ergebnis immer dann vorliegen, wenn die Grenzen als "Aufteilungsmodus", aus welchen Gründen auch immer, versagen.

³⁴ Vgl. auch die in dieser Hinsicht wegweisenden ILA Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers aus dem Jahr 1966, in: *Harald Hohmann*, Basic Documents of International Environmental Law (3 Bände), 1992, Bd. 1, 227 ff.

³⁵ Vgl. ausführlich zu diesen Verfahrenspflichten in diesem Zusammenhang *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn.), 179 ff.

³⁶ Art. 6 des Abkommens über die nicht schiffahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe ist eine (nicht abschließende) Liste derartiger Kriterien zu entnehmen, die im Wesentlichen die einschlägigen völkergewohnheitsrechtlichen Vorgaben wiedergeben dürfte. Ausführlich zu diesen Kriterien *Fuentes*, *BYIL* 1996, 337 ff. S. auch *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn.), 177 f.; *Hafner*, *AJPIL* 1993, 113 (119 ff.).

völlige Außerachtlassung bestimmter zentraler Elemente der Wassernutzung gegen dieses Gebot³⁷.

- Im Ergebnis muss insgesamt ein *angemessener Ausgleich der Interessen* gegeben sein. Es geht also nicht notwendigerweise um eine gleiche Aufteilung der Ressourcen, sondern um ein ausgewogenes Ergebnis, unter Berücksichtigung der Interessen, Bedürfnisse und Nutzungen der einzelnen Staaten³⁸. Zwar ist dies u.U. schwierig zu beurteilen; es sind jedoch durchaus Situationen denkbar, in denen eindeutig kein angemessenes Ergebnis³⁹ vorliegt⁴⁰.

IV. Verfahrenspflichten

1. Informations- und Konsultationspflichten

Die Pflicht der Staaten, sich gegenseitig zu *informieren und zu konsultieren*, falls – aus welchen Gründen auch immer – in einem anderen Staat *erhebliche Umweltbeeinträchtigungen* zu erwarten oder bereits eingetreten sind, lässt sich heute dem Völkergewohnheitsrecht zuordnen⁴¹. Ausreichend ist dabei jedenfalls die Möglichkeit des Eintritts solcher Auswirkungen, dürfte doch nur dieser Ansatz dem sich zumindest auf dem Weg zur Anerkennung als Völkergewohnheitsrecht befindenden Vorsorgeprinzip entsprechen. Allerdings greifen diese Pflichten nur dann, wenn "erhebliche" Auswirkungen auf die Umwelt in einem anderen Staat zu erwarten sind, eine nach den Umständen des Einzelfalles zu bestimmende Schwelle, die allerdings eine gewisse tatbestandliche Offenheit aufweist.

³⁷ Allerdings ist auch hiermit nicht abschließend geklärt, welches Gewicht den einzelnen Kriterien zukommen soll. Zum Problembereich m.w.N. *Fuentes*, BYIL 1996, 337 (367 ff., 370 ff.); *Ule*, Das Recht am Wasser, 1998, 156 ff.

³⁸ Vgl. ausdrücklich *Ule*, Das Recht am Wasser, 1998, 164.

³⁹ S. z.B. die Aussagen des IGH im Fall *Gabcikovo/Nagymaros*, ICJ Rep. 1997, 7, Ziff. 85.

⁴⁰ Zum Verhältnis des Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen zum hier diskutierten Grundsatz *McCaffrey*, AJPIIL 1993, 87 (108 ff.); *Nollkaemper*, NYIL 1996, 39 (55 ff.); *Caflisch*, AFDI 1997, 751 ff.

⁴¹ Eine solche Informationspflicht ist in zahlreichen Verträgen festgeschrieben und findet in der Staatenpraxis Anerkennung. Vgl. die Nachweise bei *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 2000, 125 ff.; *Rauschnig*, FS Schlochauer, 1981, 557 (572 f.); *Brunnée*, Entwicklungen im Umweltvölkerrecht am Beispiel des Sauren Regens und der Ozonschichtzerstörung, 1989, 98 ff.; *Birmie/Boyle*, International Law & The Environment, 2. Aufl., 2002, 126 ff.; *Kiss/Shelton*, International Environmental Law, 2. Aufl., 2000, 282 ff. S. nunmehr auch Art. 8 des ILC-Entwurfes über "International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law (Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities)", Report of the International Law Commission, Fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, suppl. No. 10 (A/56/10). In Bezug auf die Konsultationspflicht vgl. *Lac Lanoux-Fall*, ILM 1957, 101 ff.; ICJ Rep. 1997, 7 (*Gabcikovo/Nagymaros*); s. ansonsten die Nachweise bei *Epiney*, ArchVR 2001, 1 (15); ebenso die h.M. in der Literatur, vgl. etwa *Beyerlin*, FS Bernhardt, 1995, 937 (949); *Wolfrum*, DVBl. 1984, 493 (497); *Caflisch*, AFDI 1997, 751 (784); *Wolf*, Die Haftung der Staaten für Privatpersonen nach Völkerrecht, 1997, 723; *Handl/Simma*, ÖZöRV 1988, 1 (6 f.); *Ule*, Das Recht am Wasser, 1998, 184 ff.; *Caponera*, AJPIIL 1993, 147 (156 f.); *Sohnle*, RGDIP 1998, 85 (115 ff.).

Konsultationspflichten gehen im Vergleich zu (bloßen) Informationspflichten insofern weiter, als Stellungnahmen eines potenziell betroffenen anderen Staates entgegen zu nehmen sind, um diese in das Entscheidungsverfahren und die Planung sowie damit auch die Ausgestaltung des Projekts im Einzelnen zumindest einbeziehen zu können. Damit muss es die Art und Weise der Durchführung der Konsultationen erlauben, ggf. vorgebrachte Einwände berücksichtigen zu können, hätten doch die Konsultationen ansonsten keinen Sinn⁴². Hingegen dürfte keine Pflicht des das Projekt planenden oder durchführenden Staates bestehen, die vorgebrachten Stellungnahmen auch tatsächlich zu berücksichtigen⁴³. Dies impliziert auch, dass keine Pflicht bestehen kann, auf eine einvernehmliche Lösung hinzuarbeiten oder gar zu einer solchen zu kommen⁴⁴. Dies schließt allerdings ggf. eine auf vertraglicher oder völkergewohnheitsrechtlicher (Treu und Glauben) Grundlage bestehende Pflicht zur zeitweisen Aussetzung eines umstrittenen Vorhabens nicht aus, auch und gerade im Hinblick auf die Ermöglichung einer Stellungnahme⁴⁵.

2. *Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung*

Die völkerrechtliche Praxis lässt (inzwischen) den Schluss zu, dass eine *Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung*⁴⁶ jedenfalls bei Projekten, bei denen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit wesentliche grenzüberschreitende Auswirkungen zu erwarten sind, Teil des Völkergewohnheitsrechts ist⁴⁷. Allerdings dürfte die praktische Bedeutung dieser Verpflichtung insofern sehr beschränkt sein, als sich mangels einer entsprechenden Kontinuität in der völkerrechtlichen Praxis keine Vorgaben für die Art und Weise der Durchführung einer UVP formulieren lassen.

Anzumerken bleibt, dass für den europäischen Raum das UN/ECE-Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen⁴⁸ ebenfalls eine solche Pflicht festschreibt und auch diverse Verfahrensschritte etwas präzisiert.

V. **Zu den wichtigsten umweltvölkerrechtlichen Verträgen**

⁴² So wohl auch der IGH im Fall *Gabcikovo/Nagymaros*, ICJ Rep. 1997, 7, insbesondere Ziff. 129 f.

⁴³ Vgl. *Hunter/Salzman/Zaelke*, *International Environmental Law and Policy*, 1998, 377. S. auch die Stellungnahme des Schiedsgerichts im *Lac-Lanoux-Fall*, RIAA XII, 281 ff.

⁴⁴ Vgl. m.w.N. *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn.), 149 ff.

⁴⁵ Vgl. zum Problemkreis m.w.N. *Ule*, *Das Recht am Wasser*, 1998, 206 ff.

⁴⁶ Die übrigens in engem Zusammenhang mit den erwähnten Informations- und Konsultationspflichten steht, können doch häufig erst durch eine UVP die notwendigen Informationen über die grenzüberschreitende Auswirkungen eines Projekts erlangt werden.

⁴⁷ Vgl. schon *Epiney/Scheyli*, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts*, 1998, 126 ff.; ebenso die dissenting opinion des Richters *Palmer* im *Atomtestfall*, ICJ Rep. 1995, 288 (412); ICJ Rep. 1997, 7 (*Gabcikovo/Nagymaros*); *Kiss/Shelton*, *International Environmental Law*, 2000, 202 ff.; s. auch Art. 7 ILC-Entwurf "Hazardous Activities", Report of the International Law Commission, Fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, suppl. No. 10 (A/56/10); vorsichtiger *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn.), 153, die davon ausgeht, dass eine solche Pflicht erst "in statu nascendi" sei.

⁴⁸ ILM 1991, 802 ff.

Im Folgenden kann nur stichwortartig auf einige wichtige völkerrechtliche Regelungswerke hingewiesen werden⁴⁹, womit insbesondere Bedeutung und Bandbreite des Völkervertragsrechts illustriert werden kann.

1. Gewässerschutz

Im Binnengewässerschutz gibt es im Wesentlichen ein globales Vertragswerk und sodann verschiedene überregionale und regionale Verträge:

- Auf der globalen Ebene wurde 1997 im Rahmen der Vereinten Nationen das Übereinkommen über die nichtschiffahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe⁵⁰ unterzeichnet.
- Im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) entstand im Jahr 1992 mit dem Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen⁵¹ die heute (insbesondere auch für Europa) bedeutendste überregionale Konvention zum Schutz des Süßwassers.
- Schließlich kommt angesichts der häufig nachbarrechtlichen Probleme der Süßwassernutzung regionalen Übereinkommen – die sehr zahlreich sind⁵² – eine große Bedeutung zu. Für Deutschland sind hier in erster Linie die sich auf die Nutzung der großen Flüsse beziehenden Abkommen von Bedeutung⁵³.

Parallel dazu gibt es auch in Bezug auf den Schutz der Meeresumwelt universelle Verträge⁵⁴ und (über-) regionale Verträge⁵⁵.

2. Schutz der Atmosphäre, Klimaschutz und verwandte Aufgaben

In diesem Bereich ist in erster Linie auf folgende Übereinkommen hinzuweisen:

⁴⁹ Vgl. ansonsten die Zusammenstellung der völkerrechtlichen Verträge bei *Heintschel von Heinegg*, Umweltvölkerrecht, in: Hans-Werner Rengeling, (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003, Bd. I, § 23, Rdnr. 9 ff.; ausführlicher auf den Inhalt verschiedener völkerrechtlicher Verträge gehen *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, 2000, 83 ff., und *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 2000, 171 ff., ein.

⁵⁰ ILM 1997, 519.

⁵¹ ILM 1992, 1312.

⁵² *McCaffrey*, in: Gleick (Hrsg.), Water in Crisis, 1993, 92 (97) nennt unter Berufung auf eine Studie der FAO eine Zahl von mehr als 2000 derartiger Abkommen.

⁵³ Übereinkommen zum Schutz des Rheins, BGBl. 2001 II, 849; Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe, BGBl. 1992 II, 943; Vertrag über die Internationale Kommission zum Schutz der Oder, BGBl. 1997 II, 1708; Übereinkommen über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur vertraglichen Nutzung der Donau (Donauschutzübereinkommen), BGBl. 1996 II, 875. Zu diesen Abkommen *Epiney/Felder*, Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie, 2002, 69 ff.

⁵⁴ Von besonderer Bedeutung ist hier zweifellos die auch umweltrechtliche Aspekte regelnde Seerechtskonvention, BGBl. 1994 II, 1799.

⁵⁵ Für Deutschland von besonderer Bedeutung ist das sog. OSPAR-Übereinkommen (Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks), BGBl. 1994 II, 1360.

- Das als Rahmenkonvention ausgestaltete Genfer Übereinkommen über die weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung⁵⁶ stellt das bedeutendste internationale Regelungswerk im Bereich der grenzüberschreitenden Luftverunreinigung dar. Die in seinem Rahmen unterzeichneten Zusatzprotokolle schreiben in Bezug auf bestimmte Stoffe jeweils konkrete quantitative Reduktionsziele vor, wobei in Bezug auf das Vorgehen unterschiedliche Modelle zugrundegelegt werden⁵⁷.
- Das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht⁵⁸, das durch das Protokoll von Montreal⁵⁹ ergänzt wurde, sieht im Hinblick auf die Erhaltung der Ozonschicht verschiedene Maßnahmen vor, insbesondere auch ein Verbot bzw. eine Verpflichtung zur Reduktion der Verwendung bestimmter Substanzen.
- Die anlässlich der Rio-Konferenz unterzeichnete Klimarahmenkonvention⁶⁰ und insbesondere das auf ihrer Grundlage angenommen sog. Kyoto-Protokoll⁶¹ sehen für jede Vertragspartei präzise Reduktionen oder Begrenzungen des Ausstoßes von Treibhausgasen, wobei CO₂ im Mittelpunkt steht, vor. Daneben sind auch verschiedene Mechanismen zur Umsetzung dieser Verpflichtungen geregelt, wobei derzeit das Instrument des Emissionshandels im Mittelpunkt des Interesses steht.

3. *Schutz der biologischen Vielfalt*

Aus dem Bereich des Artenschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt sind insbesondere zwei Regelungswerke zu nennen⁶²:

- Das Washingtoner Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES)⁶³ strebt einen umfassenden Schutz gefährdeter Arten an, indem diese durch Regulierung oder Verbot des internationalen Handels vor übermäßiger Ausbeutung bewahrt werden sollen. Die diesbezüglich in den Anhängen I-III enthaltenen Listen umfassen rund 30 000 Tier- und Pflanzenarten, die unterschiedlich strengen Schutzmaßnahmen unterstellt werden.
- Das anlässlich der Rio-Konferenz unterzeichnete Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention)⁶⁴ strebt die Bewahrung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile sowie die faire Aufteilung der aus der Nutzung genetischer Ressourcen resultierenden Vorteile an. Die Konvention wurde inzwischen

⁵⁶ BGBl. 1982 II, 374.

⁵⁷ Näher hierzu *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 2000, 219 ff.

⁵⁸ ILM 1987, 1529.

⁵⁹ ILM 1987, 1550.

⁶⁰ BGBl. 1993 II, 1783.

⁶¹ ILM 1998, 32.

⁶² Daneben gibt es natürlich noch eine Reihe von Abkommen, die regional oder überregional die biologische Vielfalt schützen wollen. Für Europa ist insbesondere auf die sog. Alpenkonvention (BGBl. 1994 II, 2538) und ihre Zusatzprotokolle hinzuweisen.

⁶³ BGBl. 1975 II, 773.

⁶⁴ BGBl. 1993 II, 1741.

durch das Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit⁶⁵ ergänzt, das sich mit den (potenziellen) Risiken gentechnisch veränderter Organismen befasst.

4. *Schutz vor gefährlichen Tätigkeiten und Abfallrecht*

Aus diesem Bereich ist – neben dem hier nicht weiter zu behandelnden Sonderbereich des Schutzes vor radiologischen Stoffen – im Wesentlichen auf drei Regelungswerke hinzuweisen:

- Das im Rahmen der ECE ausgehandelte Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen⁶⁶ strebt die Verhinderung größerer Unfälle an, wobei den Staaten im Wesentlichen verschiedene Verfahrens- und Hilfeleistungspflichten auferlegt werden.
- Das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle⁶⁷ und ihre Entsorgung sieht konkrete Handelsbeschränkungen und -verbote für bestimmte Arten von Abfällen vor, wobei je nach Gefährlichkeit der Abfälle (die in Listen aufgeführt sind) unterschiedliche Regelungen gelten. Weiter wird insbesondere die Ausfuhr einer Reihe von Abfällen in Länder des Südens verboten.

5. *Umweltinformation, Beteiligungsrechte und Rechtsschutz*

Aus diesem Bereich ist insbesondere auf die Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ("Aarhus-Konvention")⁶⁸ hinzuweisen. Diese enthält – neben der Verpflichtung der Vertragsparteien, Zugang zu bei Behörden befindlichen Umweltinformationen zu gewähren sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung bestimmter Projekte sicherzustellen – insbesondere Vorgaben in Bezug auf den gerichtlichen Zugang gegen bestimmte behördliche Genehmigungsentscheidungen, wobei im Grundsatz eine Verbandsklage einzuführen ist.

VI. Perspektiven

Die große Herausforderung des Umweltvölkerrechts liegt immer noch – trotz aller Entwicklungen hin zur Verankerung normativ fassbarer Vorgaben – in der weiteren Fortschreibung völkerrechtlicher Verträge, die präzise Verpflichtungen der Vertragsstaaten sowie geeignete Durchsetzungsmechanismen enthalten. Angesichts der zögernden

⁶⁵ ILM 2000, 1027.

⁶⁶ ABl. 1998 L 326, 5.

⁶⁷ BGBl. 1994 II, 2703.

⁶⁸ ILM 38 (1999), 517 ff.

Entwicklung im Allgemeinen und des teilweisen Ausscherens einflussreicher und großer Staaten im Besonderen ist hier für die Zukunft nur begrenzt Optimismus angesagt.

Vor diesem Hintergrund drängt es sich m.E. – neben der Fortsetzung der Versuche der Formulierung weiterer völkerrechtlicher Verträge – auch auf, wieder verstärkt auf das Völkergewohnheitsrecht zurückzugreifen: Die Ausführungen dürften gezeigt haben, dass hier ein gewisses Potenzial liegt, das aber erst durch die Berufung der Staaten auf diese Grundsätze fruchtbar gemacht werden und damit seine Wirkung entfalten kann.