

„Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht: Bestandsaufnahme und Perspektiven

Astrid Epiney*

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, „Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 24/2007, S. 31-38. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

„Gerechtigkeit“ im Sinne einer angemessenen Ausgestaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen für die Staaten spielt auch im Umweltvölkerrecht eine zunehmende Rolle. Jedoch haben sich die entsprechenden Bemühungen in den letzten Jahren im Wesentlichen nur in eher allgemein gefassten Prinzipien niedergeschlagen. Daher drängt sich Operationalisierung in quantifizierbare Vorgaben auf, wozu auch gewisse institutionelle Rahmenbedingungen zu entwickeln sind. Angesichts der großen Bedeutung der Thematik erscheint es vordringlich, dass sich die Staatengemeinschaft auf entsprechende Schritte festlegt.

I. Einleitung

Das Umweltvölkerrecht ist – zumindest in der Form, wie wir es heute vorfinden¹ – ein recht junges Rechtsgebiet: Es hat sich im Wesentlichen in den letzten rund 30 Jahren herausgebildet, wobei die sog. Stockholmer Konferenz von 1972² den ersten wirklichen Meilenstein in dieser Entwicklung darstellen dürfte. Ihr unmittelbares Ergebnis stellte eine aus 26 Prinzipien bestehende Deklaration dar, die teilweise Völkergewohnheitsrecht aufgriff, teilweise aber auch neue Ansätze aufzeigte, insbesondere die Betonung des Zusammenhangs von Umweltschutz und wirtschaftlicher sowie sozialer Entwicklung sowie einige Grundsätze und Handlungsprinzipien. Im Gefolge der Stockholmer Konferenz entstanden eine Reihe verbindlicher und unverbindlicher Dokumente, die zum großen Teil noch heute von Bedeutung sind. Gleichzeitig verstärkte sich der Interessengegensatz zwischen dem „Norden“ und dem „Süden“, und es wurde deutlich, dass die ausgehandelten völkerrechtlichen Instrumente den (globalen) umweltpolitischen Herausforderungen nur eingeschränkt Rechnung tragen konnten. Vor diesem Hintergrund ist die Einberufung der „Rio-Konferenz“ 1992 zu sehen. Diese war allerdings – wie bereits die Vorarbeiten – weitgehend von dem

* Die Autorin ist Professorin für Europarecht, Völkerrecht und öffentliches Recht an der Universität Freiburg i.Ue. und geschäftsführende Direktorin des dortigen Instituts für Europarecht sowie Vizerektorin der Universität.

¹ Zu früheren Ansätzen und zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts *Philippe Sands, Principles of International Environmental Law*, 2. Aufl., Cambridge 2003, 25 ff.

² United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE).

erwähnten 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 an.³ Die Ergebnisse der Rio-Konferenz – drei rechtlich unverbindliche Erklärungen⁴ sowie zwei (Rahmen-) Konventionen⁵ – spiegeln diese Differenzen wieder und weisen daher einen gewissen Kompromisscharakter auf;⁶ dies kommt auch und gerade in den Differenzen um den an der Konferenz eine zentrale Rolle spielenden Begriff der Nachhaltigen Entwicklung zum Ausdruck.⁷ 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 Bewertung unterzog,⁸ die 2002 in Johannesburg veranstaltete Konferenz „10 Jahre nach Rio“⁹ und den sog. World Summit von 2005,¹⁰ aber auch teilweise das „Klimatreffen“ in Montreal im Jahr 2006.¹¹

Deutlich wird damit, dass einer der bedeutendsten Herausforderungen des Umweltvölkerrechts die Frage danach ist, auf welche Weise dem Anliegen der „Gerechtigkeit“ in dem Sinn Rechnung getragen werden kann, dass die Staaten (als Völkerrechtssubjekte) diejenigen Pflichten übernehmen (sollten), die ihrer Rolle bei der Entstehung der Umweltprobleme sowie ihrer (wirtschaftlichen und sozialen) Leistungsfähigkeit Rechnung tragen, ohne dass die Effektivität des Umweltvölkerrechts beeinträchtigt wird, so dass die aus naturwissenschaftlicher Sicht anzustrebenden umweltpolitischen Ziele erreicht werden können. Im Rahmen des Umweltvölkerrechts haben sich in den vergangenen Jahren verschiedene Konzepte entwickelt, die teilweise auch umgesetzt wurden, um diesen Anliegen Rechnung zu tragen, die im Folgenden im Sinne einer Bestandsaufnahme im Überblick darzustellen sind (II.). Darauf aufbauend soll der

³ Zu diesem Interessengegensatz etwa *Peter H. Sand*, International Environmental Law after Rio, *European Journal of International Law* 1993, 377 (388 f.); *Peter Malanczuk*, Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) und das internationale Umweltrecht, FS Bernhardt, Berlin u.a. 1995, 985 (987).

⁴ Rio-Deklaration, Agenda 21 (Aktionsplan) und Wald-Erklärung.

⁵ Klimakonvention und Biodiversitätskonvention.

⁶ Im Einzelnen zu den Ergebnissen von Rio etwa *Ulrich Beyerlin*, Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1994, 124 (132 ff.).

⁷ Hierzu noch unten II.1.a).

⁸ Zu ihren Ergebnissen *Siegfried Breier*, Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York, *Natur und Recht* 1998, 410 ff.

⁹ Zu ihren Ergebnissen *Jürgen Maier*, Weder Durchbruch noch Rückschlag. Eine erste Bilanz des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, *Vereinte Nationen* 2002, 177 ff.

¹⁰ Zu diesem RECIEL 2006, 1 ff.

¹¹ Zu diesem etwa *Markus Ehrmann*, Das internationale Klimaschutzregime nach Montreal, *EurUP* 2006, 37 ff.

verbleibende Handlungsbedarf aufgezeigt werden (III.), und der Beitrag schließt mit einer kurzen Schlussbemerkung zu institutionellen Herausforderungen und Rahmenbedingungen (IV.).

Dabei ist es im Rahmen des vorliegenden Beitrags selbstredend nicht möglich, den Begriff der „Gerechtigkeit“ umfassend zu erörtern, implizierte dies doch vertiefte auch und gerade rechtsphilosophische Überlegungen, die hier nicht geleistet werden können. Für die Zwecke der folgenden Ausführungen reicht es vielmehr aus, darauf hinzuweisen, dass mit „Gerechtigkeit“ insofern auf inhaltliche Aspekte des Umweltvölkerrechts Bezug genommen wird, als danach gefragt wird, ob und inwieweit das Umweltvölkerrecht, wenn es den Staaten als Völkerrechtssubjekten¹² Verpflichtungen auferlegt, Anliegen der „Gerechtigkeit“ im Sinne einer Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Leistungsfähigkeit sowie ihres Anteils an der Verursachung der entsprechenden Umweltbelastung Rechnung trägt.

Weiter kann es im Folgenden auch nicht darum gehen, diesen Problemkreis umfassend darzustellen, implizierte dies doch eine Erörterung des gesamten Umweltvölkerrechts. Daher soll hier im Sinne eines Überblicks in den diesbezüglichen Stand des Umweltvölkerrechts eingeführt werden, um stichwortartig auf die Herausforderungen und Probleme einzugehen.

II. „Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht – Versuch einer Bestandsaufnahme

Im Umweltvölkerrecht kommt der Gedanke der „Gerechtigkeit“ im skizzierten Sinn¹³ bislang in erster Linie in den sog. „Prinzipien“ zum Ausdruck; hingegen ist eine Konkretisierung dieser eher allgemeinen Grundsätze bislang erst in Ansätzen und Teilbereichen erkennbar. Im Folgenden sollen nun die wichtigsten diesbezüglichen Prinzipien dargestellt werden (1.). Daneben sei noch kurz auf den in unserem Zusammenhang ebenfalls relevanten Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen eingegangen (2.).

1. Zu den „Prinzipien des Umweltvölkerrechts“

Auch das Umweltvölkerrecht kennt – insoweit im Grundsatz parallel zum nationalen Recht – allgemeine 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

¹² Hier erfolgt eine Beschränkung auf die Staaten als Völkerrechtssubjekte, die durch das Umweltvölkerrecht verpflichtet werden (zum Begriff des Umweltvölkerrechts *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Umweltvölkerrecht, Bern 2000, 19 ff., m.w.N.). Rechte der Individuen bleiben damit ausgespart, wobei aber nicht zu verkennen ist, dass menschenrechtliche Verträge Einzelnen auch Ansprüche einräumen, die einen Bezug zum Umweltrecht haben. Vgl. insbesondere zur EMRK *Jens Meyer-Ladewig*, Das Umweltrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, NVwZ 2007, 25 ff.; zur diesbezüglichen Tragweite des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte *Astrid Epiney*, Sustainable Use of Freshwater Resources, ZaöRV 2003, 377 (387 ff.).

¹³ Oben I., am Ende.

¹⁴ S. ausführlich bereits *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht (Fn. 12), 75 ff.; i. Erg. ähnlich wohl *Sands*, Principles of International Environmental Law (Fn. 1), 213 ff.; *Bettina Kellersmann*, Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt, Berlin 2000, 54 f.

kann derartigen Grundsätzen ein (auch) völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zukommen, der aber in Bezug auf jedes einzelne Prinzip nachzuweisen ist. 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.

a) Das Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung

Auf das *Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung* – das in seiner heutigen Fassung auf den sog. Brundtland-Bericht „Our Common Future“ aus dem Jahr 1987¹⁵ zurückgeht – wird sowohl in unverbindlichen Dokumenten als auch (mittlerweile) in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen sowie in der internationale Gerichtsbarkeit zurückgegriffen,¹⁶ so dass Vieles 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 Sicht:¹⁷ 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, würden doch potenziell (teilweise) gegensätzliche Zielsetzungen in einem einzigen Konzept verschmolzen, so dass dessen Gehalt verschwämme, Begriff und Zielsetzungen einer Nachhaltigen Entwicklung kaum fassbar wären und jedenfalls nicht die Grundlage rechtlich relevanter Vorgaben – auch nicht auf einer „Prinzipienebene“ darstellen könnten. 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.

¹⁵ World Commission on Environment and Development, WCED (Hrsg.), *Our Common Future*, 1987.

¹⁶ Für einen Überblick über die Praxis *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts*, Baden-Baden, 1998, 36 ff.; aus der neueren Judikatur sind insbesondere das Urteil des IGH im Gabčíkovo-Nagymaros-Fall, ICJ Rep. 1997, 7, sowie die Spruchpraxis der WTO-Streitschlichtungsorgane zu erwähnen.

¹⁷ Ausführlich bereits *Epiney/Scheyli*, *Strukturprinzipien* (Fn. 16), 1998, 56 ff., m.w.N.

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.

b) Der Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung

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 Verträgen.¹⁸ Schon aufgrund seiner zu geringen normativen Dichte dürfte es als solches nicht zum Völkergewohnheitsrecht zählen. Zum Ausdruck gekommen ist dieser Grundsatz insbesondere in der Klimarahmenkonvention und im Kyoto-Protokoll, werden den Staaten hier doch sehr unterschiedliche materielle Pflichten im Hinblick auf die Reduktion von Treibhausgasen auferlegt, die sowohl auf dem unterschiedlichen Grad der Verursachung als auch auf die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Staaten abstellen.¹⁹

c) Das Konzept des Gemeinsamen Erbes der Menschheit

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 gefunden.²⁰ 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.

¹⁸ Ausführlich zu diesem Prinzip *Kellersmann*, Gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit (Fn. 14).

¹⁹ Ausführlich zum Klimaschutzregime nur *Charlotte Kreuter-Kirchhof*, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht. Die Kyoto Mechanismen, Berlin 2005, insbes. 48 ff.

²⁰ Ausführlich zu diesem Konzept m.w.N. *Kerstin Odendahl*, Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität, Berlin 1998, 252 ff.

In engem Zusammenhang mit dem Konzept des gemeinsamen Erbes der Menschheit steht das sog. *Solidaritätsprinzip*, wonach die Staaten allgemein bei der Ergreifung nationaler Maßnahmen die Interessen anderer Staaten zu berücksichtigen haben. Es ist allerdings sehr zweifelhaft, ob diesem Grundsatz schon völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zukommt.²¹

d) Das Kooperationsprinzip

Das *Kooperationsprinzip* ist sichtbares Zeichen des Wandels des Völkerrechts von einem Koexistenz- zu einem Kooperationsvölkerrecht. Hintergrund ist die auch und gerade im Umweltvölkerrecht relevante Erkenntnis, dass die Lösung der dringendsten globalen Probleme nicht nur auf eine friedliche Koexistenz, sondern – weit darüber hinaus – auf eine aktive Kooperation der Staaten und Internationalen Organisationen angewiesen ist.

Die im Umweltvölkerrecht verankerten Verfahrenspflichten können (auch) als Konkretisierungen des Kooperationsprinzips angesehen werden, wobei insbesondere die (umfassenden) Informations-, Warn- und Konsultationspflichten²² von Bedeutung sind. Diese sind denn auch in der Regel hinreichend konkret ausgestaltet und finden sich in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen; aber auch die völkerrechtliche Praxis und die Rechtsprechung internationaler Gerichte nehmen auf sie Bezug.²³ Weiter kann auch der Technologietransfer²⁴ als ein Element oder als ein Ausfluss des Kooperationsprinzips angesehen werden, wobei bemerkenswert ist, dass in diesem Bereich kaum wirklich konkretisierbare Verpflichtungen bestehen.

e) Das Verursacherprinzip

Dem Verursacherprinzip sind Aussagen darüber zu entnehmen, wer die *Kosten* umweltpolitischer Maßnahmen zu tragen hat, dies im Gegensatz zu den hier nicht näher zu erörternden Vorsorge- und Ursprungsprinzipien, die sich auf die Frage beziehen, ob, wann und wo umweltpolitische Maßnahmen anzusetzen haben.²⁵ Die Urheber von Umweltbelastungen sollen durch die Inpflichtnahme zur Kostentragung dazu veranlasst werden, Umweltschädigungen zu verringern oder gar zu vermeiden. Diese Zielsetzung ist

²¹ Vgl. zum Solidaritätsprinzip *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn. 20), 216 ff., die einer völkergewohnheitsrechtlichen Geltung eher positiv gegenüber steht, aus diesem Grundsatz aber keine konkreten Rechtspflichten ableiten will. S. ähnlich wohl auch *Peter Hilpold*, *Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 55 (2007), 195 (202 f.).

²² Zu diesen etwa *Andreas von Arnould*, *Völkerrechtliche Informationspflichten bei Naturkatastrophen*, *ArchVR* 2005, 279 ff.

²³ S. im Einzelnen m.w.N. *Sands*, *Principles* (Fn. 1), 249 ff.

²⁴ Hierzu *Sands*, *Principles* (Fn. 1), 1037 ff.

²⁵ Vgl. *Epiney/Scheyli*, *Umweltvölkerrecht* (Fn. 12), 84 ff.

auch aus der Perspektive der Interessen künftiger Generationen, wie sie vom Konzept der Nachhaltigen Entwicklung verlangt wird, gefordert. Im Zusammenhang mit der Umweltnutzung durch die gegenwärtigen Generationen soll das Verursacherprinzip zu jener Verhaltenssteuerung beitragen, die notwendig ist, damit das Interesse der künftigen Generationen an der Bewahrung natürlicher Ressourcen respektiert wird. Insofern lässt sich das Verursacherprinzip als ein Instrument zur Wahrung der Interessen künftiger Generationen verstehen.

Das Verursacherprinzip kann sich sowohl auf die Frage der individuellen Verantwortlichkeit als auch auf die Frage, welche Verantwortlichkeit den Staaten zukommen soll, beziehen. Gerade der zuletzt genannte Aspekt weist einen engen Bezug zu dem hier im Vordergrund stehenden Problemkreis auf, kommt den Staaten doch hinsichtlich der Verursachung (globaler) Umweltprobleme eine sehr unterschiedliche Rolle zu.

Zwar wird auch auf das Verursacherprinzip in zahlreichen völkerrechtlichen Dokumenten und Verträgen Bezug genommen,²⁶ so auch in Prinzip 16 der Rio-Deklaration; allerdings fehlt regelmäßig jegliche Präzisierung in Bezug auf den genauen Aussagegehalt des als solchen noch sehr offenen Grundsatzes. Insgesamt ist daher – abgesehen von der im Übrigen wohl noch unzureichenden *opinio iuris* – keine klare Linie in Bezug auf einzelne Elemente dieses Grundsatzes erkennbar, so dass er nicht als Völkergewohnheitsrecht angesehen werden kann.

2. Zum Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen

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 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 bzw. „gerechte“ 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 Binnengewässer.²⁷ Fraglich ist hingegen (auch aufgrund der hier sehr spärlichen Anhaltspunkte in der völkerrechtlichen Praxis²⁸), ob der Grundsatz der angemessenen

²⁶ Vgl. den Überblick bei *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien (Fn. 16), 152 ff.

²⁷ 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 schiffahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe, ILM 1997, 700 ff.

²⁸ 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

Nutzung gemeinsamer Ressourcen auch für *andere natürliche Ressourcen* – wie etwa Wälder oder Bodenschätze – bereits völkergewohnheitsrechtlich gilt.²⁹ 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 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. Die genaue *inhaltliche Tragweite* dieses Grundsatzes kann allerdings vor dem Hintergrund nur bedingt präzisiert werden, dass in Bezug auf die Umrisse dessen, 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 werden:³⁰

- 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 beziehen.³¹
- 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 sind.³² 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

²⁹ 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).

³⁰ Ausführlich zum Problemkreis *Astrid Epiney*, Zum Anwendungsbereich des Grundsatzes der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen, FS Fleiner, Freiburg 2003, 705 ff.

³¹ 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.

³² Vgl. ausführlich zu diesen Verfahrenspflichten in diesem Zusammenhang *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn. 20), 179 ff.

³³ 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 *Ximena Fuentes*, The criteria for the equitable utilization of international rivers, BYIL 1996, 337 ff. S. auch *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn. 20), 177 f.

die letztlich zu treffenden Nutzungsentscheidungen gefordert. Daher verstieße z.B. die völlige Außerachtlassung bestimmter zentraler Elemente der Wassernutzung gegen dieses Gebot.³³

- 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 Staaten.³⁴ Zwar ist dies u.U. schwierig zu beurteilen; es sind jedoch durchaus Situationen denkbar, in denen eindeutig kein angemessenes Ergebnis³⁵ vorliegt.

III. Herausforderungen und Perspektiven

Die Skizzierung der Ansätze der Verwirklichung des „Prinzips Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht konnte zweierlei verdeutlichen:

- Einerseits ist das Anliegen einer „gerechten Lastenverteilung“ auf der Ebene der Prinzipien durchaus recht umfassend anerkannt, und teilweise kommt diesen Prinzipien auch der Charakter als Völkergewohnheitsrecht zu. Gewissen Konkretisierungen dieser Grundsätze können auch als solche anwendbare rechtliche Vorgaben entnommen werden.
- Andererseits jedoch bleiben diese Prinzipien und auch die völkergewohnheitsrechtlichen Konkretisierungen notwendigerweise insofern eher weit gefasst, als ihnen – im Hinblick auf die Lösung eines bestimmten Problems – keine quantifizierbaren Vorgaben entnommen werden können. Diese müssen vielmehr regelmäßig im Einzelnen für die verschiedenen Bereiche in der Regel im Rahmen völkerrechtlicher Verträge vereinbart werden. Gerade hier bestehen aber große Schwierigkeiten: Zwar gibt es punktuell gewisse Ansätze, so insbesondere im bereits erwähnten Klimaregime. Jedoch stellen diese insgesamt Ausnahmen dar, und im Übrigen sind nicht immer alle (relevanten) Staaten Vertragsparteien. In anderen Bereichen, so etwa in demjenigen des Technologietransfers oder der sonstigen Unterstützung anderer Staaten bei der Umsetzung umweltvölkerrechtlicher Verpflichtungen, fehlen konkrete Verpflichtungen weitgehend, und in den einschlägigen Verträgen finden sich im Wesentlichen sehr unbestimmte und offene Formulierungen.

Deutlich wird damit, dass zwar insofern bedeutende Fortschritte auf dem Weg zu einer Implementierung des „Prinzips Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht erreicht wurden; zu

³³ Allerdings ist auch hiermit nicht abschließend geklärt, welches Gewicht den einzelnen Kriterien zukommen soll. Zum Problemkreis m.w.N. *Fuentes*, BYIL 1996 (Fn. 32), 337 (367 ff., 370 ff.); *Christian Ule*, Das Recht am Wasser, Baden-Baden 1998, 156 ff.

³⁴ Vgl. ausdrücklich *Ule*, Recht am Wasser (Rn. 33), 164.

³⁵ S. z.B. die Aussagen des IGH im Fall *Gabcikovo/Nagymaros*, ICJ Rep. 1997, 7, Ziff. 85.

beachten ist jedoch, dass diese zwingend einer weiteren Operationalisierung bedürfen, wovon im Übrigen auch die Effektivität des Umweltvölkerrechts an sich abhängt. Insofern sind also die Staaten aufgerufen, im Rahmen bzw. bei der Weiterentwicklung der bestehenden umweltvölkerrechtlichen Verträge die eher allgemeinen Postulate durch das Eingehen konkreter Verpflichtungen auch im Hinblick auf die Effektivität der jeweiligen Verpflichtungen zu operationalisieren. Es kann im vorliegenden Rahmen selbstredend nicht darum gehen, hier den Handlungsbedarf in allen Bereichen des Umweltvölkerrechts aufzuzeigen, bedingte dies doch eine umfassende Erörterung aller umweltvölkerrechtlichen Vertragsregime. Als allgemein zum Zuge kommende Leitlinien sind jedenfalls die Anliegen eines geeigneten und hinreichend konkretisierten Technologietransfers, präziser Festschreibungen der von den einzelnen Staaten zu übernehmenden Verpflichtungen und eine möglichst breite Beteiligung der Staatengemeinschaft zu nennen.

Beispielhaft aufgezeigt werden kann dieser Ansatz am Klimaregime:³⁶ Naturwissenschaftliche Forschungen³⁷ legen nahe, dass die globale Erwärmung zu beschränken ist, will man größere Schäden vermeiden. Nur ein international als gerecht erachtetes, auf dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten fußendes Vertragswerk vermag die Einhaltung der Klimaschutzziele zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund drängen sich bei der derzeit anstehenden Anpassung bzw. Weiterentwicklung des Kyoto-Protokolls bzw. auch der Klimarahmenkonvention in Anknüpfung an den WBGU³⁸ folgende Handlungsstrategien auf:

- Auf internationaler Ebene sollte die als akzeptabel erachtete globale Erwärmung quantifiziert werden und als Zielsetzung festgeschrieben werden. Im Anschluss an die einschlägigen Empfehlungen des WBGU ist hier eine globale Temperaturleitplanke von 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu fordern. Diese sollte idealerweise auch international festgeschrieben werden, so dass das in Art. 2 Klimarahmenkonvention formulierte Ziel in diesem Sinn zu quantifizieren ist.
- Die anstehende Überprüfung des Kyoto-Protokolls sollte sich an dieser Zielsetzung orientieren. Längerfristig erscheint es notwendig, weltweit eine Zuordnung von Emissionsrechten pro Kopf vorzusehen, wobei eine Beteiligung aller Staaten anzustreben ist. Dabei sollte der Gleichbehandlung und der fairen Differenzierung – insbesondere in Anknüpfung an den aktuellen und historischen Verursacheranteil sowie nach wirtschaftlicher und technologischer Leistungsfähigkeit – ein zentraler Stellenwert zukommen.
- Die Industrieländer sollten sich – in Anbetracht ihrer relativ hohen Pro-Kopf-Emissionen, ihrer historischen Verantwortung und ihrer großen wirtschaftlichen und

³⁶ Zu diesem *Kreuter-Kirchhof*, Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht (Fn. 19).

³⁷ Vgl. nur m.w.N. WBGU, Die Zukunft der Meere – zu warm, zu hoch, zu sauer, Berlin 2006, 7 ff. WBGU, Über Kioto hinaus denken – Klimaschutzstrategien für das 21. Jahrhundert, 2003.

³⁸ WBGU, Neue Impulse für die Klimapolitik: Chancen der deutschen Doppelpräsidentschaft nutzen, 2007, 11 ff.

technologischen Leistungsfähigkeit – zu erheblichen Emissionsreduktionen verpflichten, dürfte dies doch eine unabdingbare Voraussetzung für die Verhinderung eines gefährlichen Klimawandels sein. Insofern ist die Zielsetzung der Europäischen Kommission, dass die EU ihre Emissionen um 20 % gegenüber dem Stand von 1990 verringern möchte, nachhaltig zu begrüßen.

- In Zukunft sind aber – insofern im Gegensatz zum gegenwärtigen Stand des Klimaregimes – die Schwellen- und Entwicklungsländer verstärkt einzubinden, wenn auch – im Vergleich zu den Verpflichtungen der Industriestaaten – in differenzierter Form. Notwendig erscheinen hier jedenfalls auch quantifizierte Verpflichtungen, wobei Abstufungen zwischen den Staaten denkbar bzw. gar notwendig erscheinen.
- Schließlich muss der Anpassung an den bis zu einem gewissen Grad nicht mehr zu vermeidenden Klimawandel höhere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Hier wäre – ggf. unter Anbindung an bereits bestehende Strukturen – insbesondere ein Kompensations- und Anpassungsregime aufzubauen, das im Vergleich zu den derzeit bestehenden Fonds ggf. erhebliche zusätzliche Mittel erforderte, womit die Annex I-Länder herausgefordert wären.

IV. Schluss: zu den institutionellen Rahmenbedingungen

Die bislang angestellten Überlegungen dürften auch verdeutlicht haben, dass eine der Hauptschwierigkeiten bzw. Herausforderungen des Umweltvölkerrechts und der Implementierung des „Gerechtigkeitsgedankens“ in diesem Bereich die Einbindung aller relevanten Staaten und ihre Verpflichtung auf bestimmte, quantifizierbare Reduktionsziele darstellt. Daneben ist auch die Frage der Befugnis zur verbindlichen Auslegung der einmal eingegangenen Verpflichtungen sowie – damit in engem Zusammenhang stehend – die Problematik der effektiven Einhaltung der völkerrechtlichen Vorgaben zu erwähnen.³⁹ Vor diesem Hintergrund dürften auch die institutionellen Rahmenbedingungen nicht zu vernachlässigen sein. Diese müssten einerseits idealerweise einen institutionalisierten Rahmen für die Erarbeitung umweltvölkerrechtlicher Verträge und die Kontrolle ihrer Einhaltung zur Verfügung stellen, andererseits aber auch eine rechtsverbindliche Auslegung der eingegangenen Verpflichtungen ermöglichen. Vor diesem Hintergrund sind folgende institutionelle Neuerungen in Erwägung zu ziehen:

- Schaffung einer Internationalen Umweltorganisation: Derzeit fehlt im UN-System eine Internationale Organisation, die sich spezifisch mit Umweltfragen auf globaler Ebene befasst. Eine solche Organisation wäre aber schon insofern ebenso sinnvoll wie notwendig, als damit ein (in Bezug auf das Umweltvölkerrecht) bereichsübergreifender

³⁹ Vgl. zur Compliance-Kontrolle im Rahmen umweltvölkerrechtlicher Verträge die Beiträge in *Ulrich Beyerlin/Peter-Tobias Stoll/Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, Leiden u.a. 2006.

Rahmen für die Aushandlung multilateraler Umweltübereinkommen geschaffen würde und auf diese Weise auch den Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Umweltregimen besser Rechnung getragen werden könnte. In dieser Internationalen Umweltorganisation könnte dann auch insbesondere das UNEP, eventuell auch die CSD, aufgehen.⁴⁰

- Verstärkung der compliance-Mechanismen: In zahlreichen multilateralen Umweltübereinkommen sind sog. compliance- oder auch enforcement-Mechanismen vorgesehen, die teilweise recht unterschiedlich ausgestaltet sind.⁴¹ Diese sollten einerseits insofern verstärkt werden, als die Möglichkeiten einer unabhängigen Kontrolle der compliance – unter Einbezug von NGOs – generalisiert werden; andererseits ist in Erwägung zu ziehen, gewisse Typen von compliance-Mechanismen zu entwickeln, auf die dann in den verschiedenen Abkommen zurückgegriffen werden kann. Auf diese Weise könnte zumindest mittelfristig eine gewisse Angleichung der compliance-Mechanismen erreicht werden, was ihre Effektivität erhöhen würde.⁴²
- Schließlich ist die Idee eines Umweltgerichtshofs weiter zu verfolgen.⁴³ Dieser könnte für bestimmte Klagen im Rahmen bestimmter multilateraler Umweltübereinkommen wenn möglich obligatorisch zuständig sein, wobei hier die genaue Ausgestaltung des Zugangs sowie das Verhältnis zu anderen Streitbeilegungsformen noch zu klären wäre.

Insgesamt könnten diese institutionellen Neuerungen m.E. eine bessere Umsetzung des „Gerechtigkeitsgedankens“ im Umweltvölkerrecht und eine effektivere Anwendung seiner Vorgaben sicherstellen und damit auch der Durchsetzung des Gedankens der Rechtsstaatlichkeit im Umweltvölkerrecht Vorschub leisten, der ja auch ein Element der „Gerechtigkeit“ darstellen dürfte. Zwar brächte die Verwirklichung dieser Perspektiven eine gewisse „Suparanationalisierung“ des Umweltvölkerrechts mit sich, so dass zu erwarten ist, dass sie bei einigen Staaten auf eine gewisse Skepsis stoßen werden; andererseits dürfte der Handlungsbedarf gerade im Umweltvölkerrecht derzeit so groß sein, dass sich zumindest Schritte in diese Richtung aufdrängen. Es bleibt daher zu hoffen, dass die Staatengemeinschaft die Dringlichkeit der Anliegen erkennt und zumindest Ansätze in die skizzierte Richtung verfolgt werden.

⁴⁰ Vgl. im Einzelnen hierzu WBGU, Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, Berlin u.a. 2001, 181 ff.

⁴¹ Vgl. zu diesen den Nachweis in Fn. 39.

⁴² Hierzu im Einzelnen *Astrid Epiney*, The Role of NGOs in the Process of Ensuring Compliance with MEAs, in: Ensuring Compliance (Fn. 39), 319 ff.

⁴³ Hierzu etwa *Alfred Rest*, Zur Notwendigkeit eines internationalen Umweltgerichtshofs, Liber amicorum Ignaz Seidl-Hohenveldern, Den Haag 1998, 575 ff.