

NACHBARRECHTLICHE PFLICHTEN IM INTERNATIONALEN WASSERRECHT UND IMPLIKATIONEN VON DRITTSTAATEN

Aufgezeigt am Beispiel des Staudammprojekts "Ilisu" (Türkei)

Astrid Epiney, Fribourg (CH)

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Nachbarrechtliche Pflichten im internationalen Wasserrecht und Implikationen von Drittstaaten. Aufgezeigt am Beispiel des Staudammprojekts « Ilisu » (Türkei), Archiv des Völkerrechts (ArchVR) 2001, S. 1-56. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.

Der nachfolgende Beitrag beruht auf einem Gutachten, das die Verfasserin im ersten Halbjahr 2000 für die Erklärung von Bern erstellte. Herzlich danken möchte ich an dieser Stelle Dr. Alberto Achermann und Dr. Martin Scheyli für die Anregungen und Diskussionen über die Thematik .

A. Problemstellung

Die Nutzung von Ressourcen durch die Staaten wirft immer dann besondere Probleme auf, wenn die Interessen anderer Staaten durch die Art und Weise der Nutzung betroffen sind. Eine solche Betroffenheit kann entweder darauf beruhen, dass die jeweiligen Staaten aufgrund ihrer geographischen Nähe von den direkten Auswirkungen eines Vorhabens oder einer Nutzungsart betroffen sind oder aber, dass das in Frage stehende Verhalten globale Auswirkungen entfaltet (z.B. in Bezug auf das Klima oder die Ozonschicht). In jedem Fall stellt sich dabei die Frage, in welchem Verhältnis die grundsätzlich gegebene *territoriale Hoheit des agierenden Staates* zu den Interessen bzw. Rechten der (möglicherweise) *betroffenen Staaten* steht. Dies ist - aus rechtlicher Sicht - notwendigerweise maßgeblich von dem Stand der einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben abhängig, die wiederum teilweise in den verschiedenen betroffenen Bereichen variieren. Diese Fragestellung weist naturgemäß in den Bereichen eine besonders große Bedeutung auf, in denen (potenziell) die vitalen Interessen der jeweiligen Staaten betroffen sind. Ein wichtiger Bereich ist hier zweifellos die Nutzung von (*Süß-*) *Wasser* durch verschiedene Staaten, was sich insbesondere durch die Knappheit der Ressource Wasser in zahlreichen Gebieten der Erde erklärt¹. Besondere Probleme werfen dabei Großprojekte – wie insbesondere Staudämme – auf, die auch und

¹ Zum (*Süß-*) Wasser als "potentielle Konfliktsache" Klaus M. Leisinger, Die sechste Milliarde: Weltbevölkerung und nachhaltige Entwicklung, 1999, 110 ff.; Hans-Joachim Heintze, Wasser und Völkerrecht, in: Jörg Barandat (Hrsg.), Wasser - Konfrontation oder Kooperation, 1997, 279 (295 ff.); Badr Kasme, L'obligation de règlement des différends relatifs aux cours d'eau internationaux, Mélanges Mohammed Bedjaoui, 1999, 179 ff.; s. auch Stephen C. McCaffrey, The Evolution of the Law of International Watercourses, AJIL 1993, 87 ff., der auch auf den steigenden Wasserverbrauch Bezug nimmt.

gerade Implikationen für und in anderen Staaten entfalten. Bei solchen Projekten ist weiterhin die Besonderheit zu beachten, dass diese häufig nur mit Hilfe ausländischer Investoren realisiert werden können, die sich ihrerseits wiederum in der Regel nur dann engagieren, wenn ihnen eine staatliche Exportrisikogarantie durch ihre Heimatstaaten gewährt wird.

Der folgende Beitrag setzt sich vor diesem Hintergrund zum Ziel, die umweltvölkerrechtlichen Vorgaben (C.) sowie die möglichen Pflichten von Drittstaaten im Zusammenhang mit der Gewährung einer Exportrisikogarantie (D.), letzterer am Beispiel der Situation in der Schweiz, in diesem Bereich auszuloten. Dabei sollen diese an Hand des sich zur Zeit in Planung befindlichen Staudammprojekts "Ilisu" entwickelt werden, das denn auch im Folgenden kurz vorgestellt werden soll (B.).

Ausgeklammert werden in der Untersuchung damit Aspekte des völkerrechtlichen Schutzes der Menschenrechte sowie des Kulturgüterschutzes, obwohl beide gerade im Falle des Ilisuprojektes angesichts der geplanten Überflutung von Kulturstätten und der Umsiedlung einer großen Zahl von Personen wohl nicht unbedeutend sind.

B. Zum Staudammprojekt "Ilisu"

Der zur Zeit in Südostanatolien geplante Bau des Staudamms "Ilisu"² illustriert die einleitend angesprochene Problematik nur zu deutlich: Die Türkei als Trägerin des Projekts plant in Südostanatolien die Errichtung dieses großen Staudammes am Fluss Tigris, etwa 65 km nördlich von der syrischen und 40 km von der syrisch-irakischen Grenze entfernt.

Der Damm selbst soll eine Länge von 1820m und eine Höhe von 135m aufweisen, während der See ein Volumen von 10,4 Billionen m³ (das bei Normalbetrieb bis zu 7,46 Billionen m³ gefüllt sein soll) und eine Oberfläche von 313 km² umfassen soll. Der Staudamm würde auf etwa 120 km Länge den Tigris-Strom in ein stehendes Gewässer umwandeln. Das Kraftwerk soll eine Leistungsfähigkeit von 1,200 MW haben und jährlich

² Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass sich die folgenden faktischen Ausführungen auf eine Reihe von Dokumenten stützen, in die die Verfasserin Einblick hatte und die größtenteils von der Erklärung von Bern zur Verfügung gestellt worden waren; die Richtigkeit der Informationen konnte selbstverständlich nicht im Einzelnen nachgeprüft werden. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf die für diese Untersuchung relevanten tatsächlichen Grundlagen den verschiedenen herangezogenen Quellen übereinstimmende Angaben zu entnehmen sind. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Dokumente: Kurdish Human Rights Project, *A Human Rights Disaster in the Making*, London 1999 (dieses Dokument dürfte am vollständigsten Auskunft über die tatsächlichen Umstände geben, insbes. 5 ff.); *Elias Slameh*, *Wasserressourcen der arabischen Länder. Merkmale, Möglichkeiten und Zukunftsaussichten*, Studie erstellt im Auftrag des DNR und des BUND; insbesondere in Bezug auf die ökologischen Folgen *Stefan Michel*, *Staudammprojekte in der Türkei und Kurdistan*, 1999; *Patrick McCully*, *Silenced Rivers*, 1996 (letzterer im Hinblick auf die allgemeinen ökologischen Folgen sehr großer Staudammprojekte). Diese Studien werden im Folgenden nicht mehr jeweils im Einzelnen zitiert; in Bezug auf die für diese Untersuchung notwendigen Fakten weisen die Berichte keine Differenzen auf. Vgl. im Übrigen zu der faktischen Seite in Bezug auf die Gesamtheit der GAP-Projekte *Jörg Barandat*, *Die Türkei in der Wasserfälle: das Südostanatolien Projekt*, in: Jörg Barandat (Hrsg.), *Wasser - Konfrontation oder Kooperation*, 1997, 158 ff.; ausführlich *Mukaddes Sahin*, *Politischer Größenwahn oder sinnvolle Entwicklungspolitik? Das Südostanatolienprojekt (GAP) unter Nutzen-Kosten-Gesichtspunkten*, 1999, passim; s. darüber hinaus die Berichterstattung in der NZZ vom 23.10.1998, 5; NZZ vom 7.8.1998, 7; NZZ vom 1.12.1998, 13 (insbesondere in Bezug auf die Exportrisikogarantie durch die Schweiz); NZZ vom 25.11.1998, 21; über diesbezügliche parlamentarische Anfragen und die Antworten des Bundesrates, vgl. NZZ vom 25.11.1998, 21; NZZ vom 10.9.1999, 9; NZZ vom 1.12.1998.

3,800 GWh Strom produzieren. Der ursprünglich geplante Baubeginn (Frühjahr 1999) hatte sich aufgrund verschiedener Umstände etwas verzögert.

Ilisu ist Teil des Südostanatolienprojekts ("GAP")³, im Rahmen desselben in Südostanatolien an den Flüssen Euphrat und Tigris eine Reihe von Staudämmen, Kraftwerken und Bewässerungsanlagen (am Euphrat: 21 Staudämme, 17 Wasserkraftwerke, 1000 km Kanäle, eine Million Hektar Bewässerungsland, am Tigris: acht Staudämme, 600 000 Hektar Bewässerungsland) mit dem Ziel errichtet werden sollen, die Entwicklung der Region zu fördern und insbesondere die landwirtschaftliche Anbaufläche zu vergrößern sowie eine ausreichende Energieproduktion sicherzustellen⁴. Ilisu ist das derzeit größte in der Türkei geplante Staudammprojekt.

Die Errichtung des Staudammes zöge - insbesondere auch angesichts seiner Ausmaße - verschiedene *Konsequenzen* nach sich:

- Der Staudamm würde 52 Dörfer und 15 kleinere Städte überschwemmen (hierunter auch die archäologisch bedeutsame Stadt Hasankeyf) und die (wahrscheinlich zwangsweise) *Umsiedlung von 15'000 bis 20'000 Menschen* nach sich ziehen. Die genau betroffenen Personen sind jedoch offenbar (noch) nicht ermittelt worden.
- Die Differenz des gesamten Volumens des geplanten Stausees im Vergleich zu seiner geplanten Normalgröße (3 Millionen m³) ermöglichte es der Türkei, das im Tigris fließende Wasser zu regulieren; es wäre möglich, den Wasserfluss des Tigris insgesamt etwa während zwei bis drei Monaten im Jahr im Stausee "zurückzubehalten". Damit eröffnet sich der Türkei ein gewisses "*Druckpotential*" gegenüber den Unterrainerstaaten.

Allerdings wird derzeit offenbar - nach noch nicht bestätigten Angaben - in Erwägung gezogen, das "Reservevolumen" zu reduzieren.

- Das *Wasservolumen des Tigris* und damit die verfügbare Wassermenge für die Unterrainerstaaten würde sich zwar während des Füllens des Stausees ggf. erheblich reduzieren. Bei Normalbetrieb würde die Reduktion des Wasservolumens des Tigris durch den Staudamm bzw. die Kraftwerke jedoch nicht sehr ins Gewicht fallen, da es sich um einen hydroelektrischen Staudamm ohne Bewässerung handelt.

Hinzuweisen ist aber darauf, dass die Nettowasserentnahme der Türkei aus dem Tigris insgesamt ständig steigt, was auch im Zusammenhang mit den geplanten Staudämmen, u.a. dem Ilisu-Damm, steht. Insgesamt ist also ein drastischer Rückgang der verfügbaren Wasserressourcen für die flussabwärts liegenden Staaten Syrien und Irak zu erwarten⁵. Im Fall des Tigris ist nach Fertigstellung aller Projekte mit einem Rückgang von insgesamt 2/3 der bisher von türkischem Gebiet nach Irak einfließenden Wassermenge zu rechnen. Diesem eher globaleren Gesichtspunkt soll jedoch in der vorliegenden Untersuchung nicht näher nachgegangen werden.

- Die *Wasserqualität des Tigris* würde im Gefolge des Baus des Staudamms aufgrund verschiedener Faktoren beträchtliche Einbußen erleiden.

³ Guneydogu Anadolu Projesi.

⁴ Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass durch die Umsiedlung und Neuorganisation des Lebens der in Südostanatolien ansässigen kurdischen Bevölkerung deren Lebensweise in dem Sinn Änderungen erfährt, als sie ihr traditionelles Leben in den Bergen zugunsten geplanter städtischer Siedlungsformen aufgeben (müssen).

⁵ Hingewiesen sei dann darauf, dass auch Syrien Wassernutzungsprojekte hat, die dann wiederum den Irak beeinträchtigen werden; diesem Aspekt soll jedoch in dieser Untersuchung nicht weiter nachgegangen werden.

Abfälle und Abwasser aus mehreren großen Städten (z.B. Diyarbakir mit einer Million Einwohnern) werden unbehandelt in den Tigris geleitet. Der Bau des Ilisu-Staudammes würde aber die Aufnahmefähigkeit des Flusses erheblich vermindern und brächte damit die Gefahr erheblich höherer Immissionswerte im Tigris mit sich, mit den entsprechenden Folgen für Flora und Fauna sowie die Eignung des Wassers zur Trinkwassergewinnung. Im Übrigen würde die Belastung des Flusses durch die geplante Landwirtschaft aufgrund der Ableitung von Pestiziden zunehmen. Da die erwarteten Rückflüsse aus türkischen Bewässerungssystemen sich auf etwa ¼ des gelieferten Wassers belaufen werden, dürfte sich der Salzgehalt des zurückfließenden Wassers um den Faktor vier erhöhen, was die Wasserqualität zusätzlich nachhaltig beeinflussen wird. Im Augenblick ist unsicher, ob, inwieweit und wann dieser Situation durch die Erstellung von Kläranlagen und/oder sonstigen Maßnahmen Abhilfe geschaffen werden soll.

- Unabhängig von diesen Umständen und ggf. zur Abhilfe geplanten Maßnahmen ist zu bemerken, dass der Bau eines Staudammes von der Größe des Ilisu-Staudammes notwendigerweise einen *erheblichen Eingriff in das Ökosystem des Flusses und des Flusstales* (Veränderung von Sauerstoffgehalt und insgesamt Stoffhaushalt, Verringerung des Selbstreinigungsvermögens der Flüsse, Unterbrechung des Sedimenttransports und damit große Erosionsgefahr unterhalb des Dammes, Temperatur, saisonale Regime usw.) bedeutete⁶, dessen genaue Folgen auch und gerade für die Unterrainerstaaten bzw. den Zustand des Flusses in diesen Staaten nur sehr schwer voraussehbar sind.

Jedenfalls dürfte die biologische Vielfalt betroffen sein, dies in erster Linie infolge des Abfallens der Grundwasserbestände und des Verlustes natürlicher Lebensräume für die Fauna im Gefolge der Unterbrechung des Sedimenttransports. Hinzuweisen ist schließlich noch auf die Dynamik des Wasserablaufes, die abnimmt, da die Stauseen den Wasserfluss letztlich regulieren; die natürlichen Abläufe des Abflusses und der Überflutung werden weitgehend neutralisiert, von denen Fauna und Flora in ihren wesentlichen Lebenszyklen, wie Fortpflanzung, Ruhephasen und Migration, abhängig sind. Ganz allgemein gefährdet die Veränderung des Abfluss- und Überflutungsregimes durch Staudämme den Fortbestand der Artenvielfalt der Fließgewässerlandschaft insgesamt, also weit über den Staudamm hinaus bis letztlich zum Ende des Flusses.

- Der Bau des Staudammes bzw. die Bildung des Stausees dürfte mit einer höheren Gefährdung der ansässigen Bevölkerung für Infektionskrankheiten, wie insbesondere Malaria, einhergehen.

In Bezug auf die Art und Weise der Durchführung der Planung des Ilisu-Staudammes ist in erster Linie auf folgende Umstände hinzuweisen:

- Die von der Umsiedlung betroffenen Personen wurden soweit ersichtlich nicht in effektiver Weise *konsultiert*. Die Art und Weise der Kompensation bzw. Entschädigung für die geplante Zwangsumsiedlung soll erst - wie auch bei anderen GAP-Projekten - nach Baubeginn entschieden werden.
- Im Auftrag insbesondere der Unternehmen Sulzer und ABB wurde eine *Umweltverträglichkeitsprüfung* durchgeführt, wobei die konkreten Modalitäten jedoch in verschiedener Hinsicht nicht den „üblichen“ Standards entsprechen.

⁶ Vgl. auch allgemein zu den ökologischen Auswirkungen großer Staudammprojekte McCully, *Silenced River* (Fn. 2), passim; *IUCN-World Bank, Large Dams*, passim.

So wurde die UVP weder den betroffenen Personen in der Türkei noch sonstigen interessierten Personen oder Organisationen zugänglich gemacht; vielmehr teilten die betroffenen Unternehmen mit, dass die UVP ausschließlich für (potentielle) Kreditgeber durchgeführt worden sei. Im Übrigen wurden offenbar weder im Rahmen der UVP noch auf sonstige Art und Weise mögliche Alternativen für den Staudammbau in der geplanten Form geprüft, obwohl Anzeichen dafür bestanden, dass jedenfalls der Energiebedarf auch mittels Spar- und Modernisierungsmaßnahmen der bestehenden Anlagen und Leitungen zumindest zu einem erheblichen Teil gedeckt werden könnte, wobei die Kosten dann auch nicht höher wären als der Staudammbau.

- Die Nachbar- bzw. Untereinliegerstaaten wurden im Vorfeld oder während der Erstellung der Pläne weder *formell informiert* noch in irgendeiner Form *konsultiert*; die Türkei hielt dies auch offenbar für nicht notwendig.

Veranschaulicht wird diese Haltung der Türkei durch eine Stellungnahme des damaligen türkischen Präsidenten Demirel in Bezug auf die GAP-Projekte:

"Wir haben das Recht, mit unserem Wasser zu tun oder zu lassen, was uns beliebt. Der Schnee, der auf unsere Berge fällt, gehört nicht den Arabern. Dieses Wasser ist unser Wasser. Das Öl gehört dem, der Öl hat, und das Wasser gehört dem, der Wasser hat."⁷

Am Bau des Staudammes wollen sich (große) Unternehmen aus der Schweiz, Großbritannien, Schweden, Italien und der Türkei beteiligen. Sie haben in verschiedenen Staaten (Österreich, Deutschland, Italien, Japan, Portugal, Schweden, der Schweiz, Großbritannien und den Vereinigten Staaten) um Exportkredite oder Exportrisikogarantien nachgesucht. Diese Staaten ziehen nun in Erwägung, für insgesamt etwa \$ 850 Millionen verschiedene Arten von Garantien zu geben. In der Schweiz wurde 1998 eine Exportrisikogarantie über CHF 470 Millionen grundsätzlich gewährt (der definitive Entscheid steht aber noch aus), dies unter der Bedingung, dass eine unabhängige Instanz die Durchführung der von der Türkei zur Verminderung der negativen Folgen des Staudammes versprochenen Maßnahmen überwacht ("Monitoring")⁸. Es werden allerdings keine Rechtsfolgen für den Fall statuiert, dass die unabhängige Expertengruppe zu dem Ergebnis kommen sollte, dass die versprochenen Maßnahmen eben nicht ergriffen worden seien.

Allerdings gilt eine solche Exportrisikogarantie nur sechs Monate, die aufgrund verschiedener Verzögerungen inzwischen vergangen sind, so dass in dieser Sache eine neue Entscheidung über die Gewährung der Exportrisikogarantie notwendig ist⁹.

Die Weltbank hat es bereits 1984 abgelehnt, sich an der Finanzierung von GAP-Projekten zu beteiligen¹⁰, so dass sich die am Bau interessierten Unternehmen wohl zum großen Teil nur unter der Voraussetzung der Gewährung der entsprechenden Garantien (in der Schweiz die Exportrisikogarantie) durch die Staaten beteiligen werden.

⁷ Zitiert nach *Barandat*, in: *Wasser* (Fn. 2), 158. Die Parallelen dieser Aussage mit der (nach wohl einhelliger Ansicht) unzutreffenden sog. "Harmon-Doktrin" (vgl. hierzu die Bemerkungen und Nachweise in Fn. 22) sind nicht zu übersehen, vgl. im Zusammenhang mit den Prinzipien für die Wassernutzung etwa *McCaffrey*, *AJPIL* 1993 (Fn. 1), 87 (94).

⁸ *Helmut Stalder*, *Tagesanzeiger* vom 4.12.1999; s. auch *Kurdish Human Rights Project*, *A Human Rights Disaster in the Making*, 1999, 17.

⁹ Vgl. zur Exportrisikogarantie noch unten D.

¹⁰ Dies beruht auf den Widersprüchen der GAP-Projekte und ihrer Durchführung mit einigen Richtlinien der Weltbank für die Kreditgewährung, vgl. zu diesen Richtlinien unten C., am Anfang.

C. Gewohnheitsrechtliche Grundsätze im internationalen Wasserrecht

Für den Fall der Nutzung von Süßwasserressourcen, die Implikationen auf andere Staaten entfaltet, sind dem Völkergewohnheitsrecht¹¹ einige in erster Linie nachbarrechtliche Grundsätze zu entnehmen. Im Einzelnen ist aber häufig noch unklar, ob und inwieweit bestimmte Grundsätze tatsächlich zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt sind und insbesondere ob sie die hierfür erforderliche normative Dichte aufweisen (können)¹². Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden darum, die rechtliche Tragweite der im Zusammenhang mit der Nutzung internationaler Wasserläufe in Betracht kommenden (potenziell völkergewohnheitsrechtlichen) Grundsätze zu analysieren und auf dieser Grundlage ihrer (möglichen) Bedeutung im Zusammenhang mit dem Staudammprojekt Ilisu nachzugehen. Im Einzelnen geht es sowohl um prozedurale (II.) als auch um materiell-rechtliche (III.) Verpflichtungen. Im Übrigen soll vor dem Hintergrund der konkreten Situation beim Ilisu-Staudamm kurz auf die Tragweite des Interventionsverbots in diesem Zusammenhang eingegangen werden (IV.). Da alle diese Grundsätze letztlich (direkt oder indirekt) das Verhältnis von Souveränität und territorialer Integrität betreffen, sollen im Vorfeld die diesbezüglichen Prinzipien umrissen werden (I.).

Nicht weiter erörtert werden sollen hingegen eine Reihe weiterer Grundsätze des Umweltvölkerrechts, die im Zusammenhang mit nachbarschaftlichen Beziehungen und der Nutzung bestimmter Ressourcen bzw. im Falle bestimmter umweltrelevanter Verhaltensweisen häufig genannt werden, wie insbesondere der Grundsatz der guten Nachbarschaft, das Prinzip „sic utere tuo ut alienam non laedas“, das Konzept des Gemeinsamen Erbes der Menschheit und das Kooperationsprinzip. Im Ergebnis dürften diesen Prinzipien nämlich entweder keine hinreichend normativ bestimmten Verpflichtungen zu entnehmen sein oder diese dürften nicht über die im Einzelnen zu erörternden Grundsätze hinausgehen¹³.

Im Übrigen sei ergänzend insbesondere darauf hingewiesen, dass auch die Leitlinien der Weltbank für die Finanzierung von Projekten im Bereich internationaler Wasserläufe wohl als solche kein Völkergewohnheitsrecht darstellen dürften, wenn auch einige Aspekte einen gewissen Bezug zu völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätzen aufweisen. Allerdings ist es im Ergebnis zu bezweifeln, ob die Art und Weise der Projektplanung beim Ilisu-Staudammprojekt den einschlägigen Richtlinien der Weltbank

¹¹ Im Folgenden erfolgt eine Beschränkung auf das Völkergewohnheitsrecht. Allerdings gibt es auch einige völkerrechtliche Verträge, die bi- oder multilateraler Natur sein können. Vgl. für einen Überblick *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 2000, 197 ff. Auf diese wird dann auch jeweils im Zusammenhang mit der Erörterung der völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätze hingewiesen. Denn völkerrechtliche Verträge oder auch Vertragsentwürfe können für die Frage, ob eine völkergewohnheitsrechtliche Norm besteht, von Bedeutung sein. Vgl. hierzu m.w.N. *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, 101. Jedenfalls die Türkei ist aber nicht Vertragspartei des eine bedeutende Rolle spielenden Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und Seen (ECE-Übereinkommen), ILM 1992, 1312 ff., und hat offenbar auch nicht vor, das Übereinkommen über die nicht schiffsfahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe (ILM 1998, 32 ff.) zu unterzeichnen. Hinzuweisen ist im Übrigen auf den Umstand, dass die Türkei mit ihren Nachbarstaaten eine Reihe bi- und plurilateraler Verträge abgeschlossen hat, deren Tragweite aber kaum über die allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätze hinausgehen dürfte.

¹² Vgl. zu dem Aspekt der normativen Dichte *Ulrich Beyerlin/Thilo Marauhn*, Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht nach der Rio-Konferenz 1992, 1997, 22 f., die darauf hinweisen, dass nur Konzepte, die einen normativen Charakter aufweisen, geeignet sind, zu Völkergewohnheitsrecht zu erstarken.

¹³ Vgl. für einen Überblick über die genannten (und weitere) allgemeinen Grundsätze und ihre dogmatische Einordnung *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht (Fn. 11), 93 ff.

entspricht¹⁴. Problematisch sind hier insbesondere folgende Aspekte, die sich jeweils in Richtlinien der Weltbank wiederfinden:

- die Art und Weise der Umweltverträglichkeitsprüfung (Fehlen der Prüfung von Alternativen, Fehlen von Konsultationen)¹⁵;
- die speziell u.a. bei Dammprojekten zu beachtenden Vorgaben (detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse, Quantifizierung der Umweltschäden und -nutzen eines Projekts, Analyse der potentiellen Energienachfrage, Anhörung der betroffenen Bevölkerung und involvierter Nichtregierungs-organisationen)¹⁶;
- Richtlinien in Bezug auf unfreiwillige Umsiedlungen (Einbezug von Aspekten der Umsiedlung inklusive Ausgleichsmaßnahmen von Beginn des Projekts an, Erstellung von Umsiedlungsplänen, Einbezug der Betroffenen in die Planung der Umsiedlung, Ausmaß der potenziellen Kompensationsleistungen, Durchführung sozio-ökonomischer Studien zur Ermittlung der genau betroffenen Personen, Erstellung sozialer Infrastrukturen)¹⁷;
- besondere Richtlinien betreffend Projekten an international bedeutenden Gewässern (fehlende Kooperation mit den Nachbarstaaten)¹⁸;
- Management von Kulturstätten (grundsätzlich sind Beeinträchtigungen von bedeutenden Kulturstätten zu vermeiden)¹⁹.

I. Ausgangspunkt: Territoriale Souveränität und territoriale Integrität

Trotz der immer intensiver werdenden Verflechtung der Beziehungen der Staaten in verschiedener Hinsicht geht das Völkerrecht grundsätzlich nach wie vor vom Grundsatz der Souveränität der Staaten aus, die aber nur soweit geht, wie sie nicht durch völkerrechtliche Regeln begrenzt wird. M.a.W., die staatliche Souveränität kann von vornherein nur im Rahmen der geltenden völkerrechtlichen Regeln zur Geltung kommen²⁰. Die beiden Begriffe der territorialen Souveränität und der territorialen Integrität sind nun die konkrete Folge dieser grundsätzlichen Souveränität der Staaten; sie beruhen letztlich auf dem im Völkerrecht nach wie vor geltenden Grundsatz, dass das Staatsgebiet der Hoheitsgewalt der jeweiligen Staatsgewalt unterliegt und Einwirkungen von außen grundsätzlich ausgeschlossen sind²¹: 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

¹⁴ Die Weltbank selbst hat jedenfalls von einer Unterstützung abgesehen, offenbar, weil sie von der Unvereinbarkeit des Ilisu-Projekts und auch sonstiger GAP-Projekte mit ihren Leitlinien ausgeht. S. zur Weltbankpolitik in diesem Zusammenhang *Raj Krishna*, The Evolution and Context of the Bank Policy for Projects on International Waterways, in: *Slaman M.A. Salman/Laurence Boisson de Chazournes* (Hrsg.), *International watercourses: enhancing cooperation and managing conflict*, World Bank technical paper no 414, 1998, 31 ff. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auf Bestreben der Weltbank und der IUCN die World Commission on Dams damit beauftragt wurde, die weltweiten Erfahrungen mit (großen) Staudämmen auszuwerten und Kriterien und Richtlinien für künftige Entwicklungen zu erarbeiten. Der Bericht wird in Kürze erwartet. Vgl. *Birgit Zimmerle*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit 2000*, 215 ff.

¹⁵ Vgl. World Bank, Operational Directive 4.00, Annex A, Environmental Assessment.

¹⁶ Vgl. World Bank, Operational Directive 4.00, Annex B, Environmental Policy for Dam and Reservoir Projects.

¹⁷ Vgl. World Bank, Operational Directive 4.30, Involuntary Resettlement.

¹⁸ Vgl. World Bank, Operational Directive 7.50, Projects on International Waterways.

¹⁹ Vgl. World Bank, Operational Directive 11.03, Management of Cultural Property in Bank-Financed Projects.

²⁰ Vgl. zu Begriff und Bedeutung der Souveränität im modernen Völkerrecht m.w.N. *Michael Cottier*, Die Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Normen im innerstaatlichen Bereich als Ausprägung der Konstitutionalisierung des Völkerrechts, *SZIER* 1999, 403 ff.

²¹ Vgl. im Übrigen zur Begründung und Reichweite territorialer Souveränitätsrechte über die Umwelt *Kerstin Odendahl*, Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität, 1998, 26 ff.

Voraussetzung, dass dem keine völkerrechtliche Regel entgegensteht. Die *territoriale Integrität* schützt vor Einwirkungen, die von dem Staatsgebiet anderer Staaten ausgehen oder diesen gar zuzurechnen sind.

Allerdings stellen beide Grundsätze gerade keinen Gegensatz dar, sondern sind in ihrem Zusammenhang und ihrem Grundgedanken als Ausfluss der Souveränität der Staaten zu sehen: Wenn Souveränität die Befugnis der Staaten beinhaltet, über ihr Staatsgebiet "zu verfügen" und damit zu bestimmen, was dort geschehen soll, dann stellt der Schutz der territorialen Integrität kein der territorialen Souveränität zuwiderlaufendes Prinzip dar, sondern bildet gerade einen *integralen Bestandteil* desselben. Denn die territoriale Integrität stellt ja gerade sicher, dass die territoriale Souveränität nicht beeinträchtigt wird. Vor diesem Hintergrund können die sich aus der Souveränität ergebenden Rechte von vornherein nur so weit reichen, wie die Souveränität anderer Staaten nicht berührt wird²². Die Verpflichtung zur Achtung der territorialen Integrität bildet insofern einen Bestandteil des Konzepts der Souveränität, so dass die Aktionsfreiheit im eigenen Territorium grundsätzlich nur so weit gehen kann, wie Territorien anderer Staaten nicht beeinträchtigt werden, fängt dort doch deren Souveränität an²³. Insofern beruht die gleichwohl festzustellende Akzeptanz bestimmter "nicht erheblicher" Umweltbeeinträchtigungen²⁴ nicht auf einem "Recht" auf die Schädigung der Territorien anderer Staaten, sondern auf einer gewohnheitsrechtlich anerkannten Ausnahme von dem grundsätzlichen (absoluten) Verbot der Beeinträchtigung der territorialen Integrität anderer Staaten.

Diesen Grundsätzen trägt eine Gleichstellung der Prinzipien der territorialen Souveränität und der territorialen Integrität und die Annahme ihrer Gegenläufigkeit gerade nicht Rechnung: Die territoriale Souveränität der Staaten wird nämlich teilweise auch so verstanden, dass sie den Staaten ein grundsätzliches Recht einräume, auf ihrem Territorium die Aktivitäten auszuüben, die sie für nützlich halten, außer das Völkerrecht setze dem Grenzen entgegen. Eine solche werde auch und gerade durch die Verpflichtung zur Achtung der territorialen Integrität der (anderen) Staaten gezogen. Daraus wird dann -

²² Die sog. *Harmon-Doktrin*, wonach die territoriale Souveränität dem jeweiligen Staat das Recht gebe, sein Staatsgebiet nach Belieben zu nutzen, ohne auf die Auswirkungen auf das Staatsgebiet anderer Staaten Rücksicht nehmen zu müssen (vertreten von den USA 1895 in einem Streit mit Mexiko über die Nutzung des Rio Grande), entspricht damit nicht geltendem Völkerrecht und dürfte im Übrigen diesem noch nie entsprochen haben. Vgl. zur Harmon-Doktrin *Heintschel von Heinegg*, in: Knut Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 1999, § 58, Rdnr. 6 ff.; *McCaffrey*, *AJPIL* 1993 (Fn. 1), 87 (94); *Gerhard Hafner*, *The Optimum Utilization Principle and the Non-Navigational Uses of Draining Basins*, *AJPIL* 1993, 113 (116 f.); *Christian Ule*, *Das Recht am Wasser*, 1998, 115 ff.

²³ In diesem Sinn ist wohl auch die Aussage von *Max Huber* im *Palmas-Fall* (RIAA II, 829, 839) zu verstehen, der darauf hinwies, die territoriale Souveränität korreliere mit der Verpflichtung der Achtung der territorialen Integrität anderer Staaten. Aus der Literatur i. Erg. ebenso *Brun-Otto Bryde*, *Völker- und Europarecht als Alibi für Umweltschutzdefizite?*, *GS Wolfgang Martens*, 1987, 769 (778 ff.); *Ulrich Beyerlin*, *Grenzüberschreitender Umweltschutz und allgemeines Völkerrecht*, *FS Karl Doehring*, 1989, 37 (39 ff.); i. Erg. wohl auch *Philip Kunig*, *Nachbarrechtliche Staatenverpflichtungen bei Gefährdungen und Schädigungen der Umwelt*, *BerDGV* 32 (1992), 9 (16 f.); s. auch schon *Astrid Epiney*, *Das „Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen“: Relikt oder konkretisierungsfähige Grundnorm?*, *ArchVR* 1995, 309 (316 ff.). S. in diesem Zusammenhang auch *Chantal Cans*, *Tchernobyl, ou de l'influence du droit de l'environnement sur l'altération du principe de souveraineté*, *Mélanges Alexandre Kiss*, 1998, 231 ff. (insbes. 242), die von einer "altération du principe de souveraineté pour des motifs environnementaux" spricht.

²⁴ Hierzu noch unten C.III.1.

implizit oder explizit - gefolgert, dass beide genannten Prinzipien gleichberechtigt nebeneinander stünden und zum Ausgleich gebracht werden müssten²⁵. Zurückgegriffen wird dabei etwa auf einen Grundsatz des "schonendsten (Souveränitäts-) Ausgleichs"²⁶ und auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip²⁷.

II. Verfahrenspflichten

Sobald Umweltbeeinträchtigungen (auch) grenzüberschreitende Ursachen oder Wirkungen entfalten oder aber Tätigkeiten geplant bzw. durchgeführt werden, deren Auswirkungen auch die Territorien anderer Staaten berühren, sind die betroffenen Staaten im Hinblick auf eine möglichst adäquate Reaktion auf vollständige Informationen angewiesen. Im Übrigen können zahlreiche Probleme umweltpolitischer Natur durch vorherige Konsultationen vermieden oder aber vermindert werden. Insofern stellen also der Austausch von Informationen und Konsultationen eine unabdingbare Voraussetzung für eine effektive Bekämpfung grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen dar. Gleichzeitig wird durch derartige verfahrensbezogene Regelungen der staatliche Handlungsspielraum relativ wenig weitgehend eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund sind gerade Informations- und Konsultationspflichten im Umweltvölkerrecht sehr weit verbreitet und dürften grundsätzlich völkergewohnheitsrechtlicher Natur sein²⁸.

Nicht weiter eingegangen werden soll im Folgenden auf die Frage, ob und inwieweit im Völkergewohnheitsrecht eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten Projekten besteht oder im Entstehen begriffen ist. Denn jedenfalls weist die völkerrechtliche Praxis in Bezug auf die im Einzelnen an eine solche UVP zu stellenden Anforderungen zu wenig Kontinuität auf, als dass hier von einer tatsächlich konkretisierbaren Verpflichtung – über den Grundsatz hinaus²⁹ – ausgegangen werden kann³⁰.

1. Informationspflichten

Die Verpflichtung der Staaten zum regelmäßigen gegenseitigen Informationsaustausch ist mittlerweile in der Staatenpraxis anerkannt, wobei aber ihre Bezugspunkte variieren:

- Zunächst finden sich entsprechende Pflichten in jedem modernen *umweltvölkerrechtlichen Vertrag*. Ihr Inhalt im Einzelnen ist abhängig vom genauen Vertragsgegenstand; allerdings differiert auch die genaue Reichweite der Informationspflichten. So können sie sich z.B. auf die vorherige Unterrichtung

²⁵ S. etwa *Albrecht Randelzhofer*, Transfrontier Pollution, EPIL 9 (1986), 378 f.; *Renate Hach*, Völkerrechtliche Pflichten zur Verminderung grenzüberschreitender Luftverschmutzung in Europa, 1993, 38 ff.

²⁶ Vgl. *Michael Kloepper*, Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, DVBl. 1984, 245 (254); *Rüdiger Wolfrum*, Die grenzüberschreitende Luftverschmutzung im Schnittpunkt von nationalem Recht und Völkerrecht, DVBl. 1984, 493 (495).

²⁷ So *Caroline Hinds*, Das Prinzip "sic utere tuo ut alienam non laedas" und seine Bedeutung im internationalen Umweltrecht, ArchVR 1992, 298 (311 ff., 316 ff.).

²⁸ Zum genauen Inhalt dieser Pflichten dann unten 1., 2.

²⁹ Von dem übrigens auch der IGH im Fall *Gabcikovo/Nagymaros* ausgehen dürfte. ILM 1998, 162, insbes. Ziff. 130 ff.

³⁰ Vgl. m.w.N. *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht (Fn. 11), 132 ff.

geplanter umweltrelevanter Tätigkeiten³¹, auf die detaillierte Warnung bei bereits eingetretenen Unfällen³² oder aber ganz allgemein auf einen routinemäßigen Austausch umweltbezogener Daten³³ beziehen. Teilweise sind die Informationspflichten auch in ein umfassenderes Berichtssystem eingebettet³⁴.

Besondere Erwähnung verdienen in unserem Zusammenhang die wasserrechtlichen Verträge bzw. Vertragsentwürfe: Art. 13 des Übereinkommens vom 17.3.1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen³⁵ enthält eine allgemeine Informationspflicht der Anrainerstaaten von Binnengewässern über alle relevanten Daten u.a. im Zusammenhang mit "Umweltbedingungen von grenzüberschreitenden Gewässern", und Art. 14 desselben Übereinkommens ist eine Informations- und Warnpflicht bei "kritischen Situationen" mit möglichen grenzüberschreitenden Beeinträchtigungen zu entnehmen. Zwar ist dieses Abkommen im Rahmen der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE/UNO) entstanden; es ist aber davon auszugehen, dass die beteiligten europäischen Staaten auch den Stand des universellen Völkerrechts berücksichtigen wollten. Auf universeller Ebene ist denn auch jüngst (am 21. Mai 1997) auf der Grundlage von Vorarbeiten der ILC von der Generalversammlung der Vereinten Nationen der Entwurf eines Abkommens über die nicht-schiffahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe angenommen worden³⁶. Art. 11 enthält eine allgemeine Informationspflicht in Bezug auf Projekte mit möglichen Auswirkungen auf einen internationalen Wasserlauf, und Art. 12 sieht im Falle möglicher bedeutender Auswirkungen auf einen anderen Staat eine formelle Notifikation der Projekte mit inhaltlich möglichst genauen Angaben vor.

³¹ Vgl. z.B. Art. 9 des Abkommens zwischen Kanada und den USA über die Wasserqualität der Großen Seen vom 15.4.1972 (ILM 1972, 694 ff.).

³² Vgl. z.B. Art. 11 Abs. 1 Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen, BGBl. 1989 II, 434 ff.; Art. 198 UN-Seerechtsübereinkommen, BGBl. 1994 II, 1798 ff.

³³ S. z.B. Art. 3, 4, 8 Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13.11.1979, BGBl. 1982 II, 373 ff.; Art. 200 UN-Seerechtsübereinkommen, BGBl. 1994 II, 1798 ff.

³⁴ S. z.B. Art. 7 Abs. 2 Klimakonvention, ILM 1992, 849 ff., SR 0.814.01; Art. 3 Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, ILM 1989, 657 ff.; SR 0814.05; Art. 26 Biodiversitätskonvention, ILM 1992, 818 ff., SR 0.451.43.
³⁵ SR 0.814.20.

³⁶ Mit 103 zu drei Stimmen, unter letzteren die Türkei, und 27 Enthaltungen, vgl. den Bericht bei *Stephen C. McCaffrey/Mpazi Sinjela*, The 1997 United Nations Convention on International Watercourses, AJIL 1998, 97 (105). S. den Text in ILM 1997, 700 ff. Vgl. zu dieser Konvention etwa *Juliane Kokott*, Überlegungen zum völkerrechtlichen Schutz des Süßwassers, Liber Amicorum Günther Jaenicke, 1998, 177 (184 ff.); *Luzius Caflisch*, La Convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, AFDI 1997, 751 ff.; *A. Nollkaemper*, The Contribution of the International Law Commission to International Water Law: Does it Reverse the Flight from Substance?, NYIL 1996, 39 ff.; *Stephen C. McCaffrey*, The UN Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfalls, in: *Slaman M.A. Salman/Laurence Boisson de Chazournes* (Hrsg.), International watercourses: enhancing cooperation and managing conflict, World Bank technical paper no 414, 1998, 17 ff.; *Attila Tanzi*, The UN Convention on International Watercourses as a framework for the avoidance and settlement of waterlaw disputes, Leiden Journal of International Law 1998, 442 ff. S. im Übrigen auch den Kommentar der ILC, YbILC 1994 II, 90 ff.

Article 11 (Information concerning planned measures)

Watercourse States shall exchange information and consult each other and, if necessary, negotiate on the possible effects of planned measures on the condition of an international watercourse.

Article 12 (Notification concerning planned measures with possible adverse effects)

Before a watercourse State implements or permits the implementation of planned measures which may have a significant adverse effect upon other watercourse States, it shall provide those States with timely notification thereof. Such notification shall be accompanied by available technical data and information, including the results of any environmental impact assessment, in order to enable the notified States to evaluate the possible effects of the planned measures.

Die in Art. 11, 12 stipulierten Informationspflichten sind in Anknüpfung an die diesbezügliche völkerrechtliche Praxis formuliert worden sein und dürften daher Völkergewohnheitsrecht widerspiegeln³⁷.

- Darüber hinaus haben Informationspflichten über bevorstehende oder schon geschehene Notfälle und sonstige eingetretene oder absehbare erhebliche Umweltbeeinträchtigungen auch Eingang in zahlreiche unverbindliche *völkerrechtliche Dokumente* gefunden³⁸. Auch in der Rio-Deklaration wurden solche Informationspflichten festgehalten, so in Grundstaz 18, 19³⁹.
- Schließlich wurde die Pflicht zur Information auch in der übrigen *Staatenpraxis* bestätigt, wobei sich ihr Inhalt sowohl auf eine Warnpflicht in Notfällen als auch auf eine Informationspflicht bei sonstigen eingetretenen oder zu erwartenden wesentlichen Umweltbeeinträchtigungen bezieht⁴⁰. Dabei darf wohl davon ausgegangen werden, dass die Informationserteilung bzw. -inanspruchnahme auf einer entsprechenden Rechtsüberzeugung beruhte⁴¹.

Zweifel an einer Warn- und damit auch Informationspflicht könnten auf den ersten Blick im Gefolge der Reaktionen auf das Reaktorunglück in Tschernobyl im Jahr 1986 entstehen, informierte die Sowjetunion doch hier zunächst gar nicht und dann erst nach mehrmaligem Drängen der anderen Staaten. Eine genauere Analyse der verschiedenen Stellungnahmen der Staaten zeigt jedoch, dass die Sowjetunion nicht die Existenz einer Warn- und Informationspflicht verneinte, sondern den Eintritt des Unglücks an sich und die Erheblichkeit der Folgen bestritt⁴².

Insgesamt lässt die völkerrechtliche Praxis damit den Schluss zu, dass eine *völkergewohnheitsrechtliche Regel* in dem Sinn besteht, dass den Staaten jedenfalls dann eine

³⁷ Vgl. den Kommentar der ILC, YbILC 1994 II, 90 ff.

³⁸ S. z.B. Prinzip 5 der von der UNEP erarbeiteten Grundsätze zur Erhaltung und harmonischen Nutzung gemeinsamer Naturgüter mehrerer Staaten von 1978, ILM 1978, 1091; OECD-Empfehlung C (77) 28 vom 23.5.1977, ILM 1977, 977 ff.

³⁹ Vgl. für eine deutsche Übersetzung *Franz Knipping/Hans von Mangoldt/Volker Rittberger (Hrsg.), Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer. Satzungen und Rechtsakte. Bd. I/1, Vereinte Nationen, 1995, 757 ff.*

⁴⁰ Vgl. die Nachweise im Einzelnen bei *Dietrich Rauschning*, Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, FS Hans-Jürgen Schlochauer, 1981, 557 (572 f.); *Jutta Brunnée*, Entwicklungen im Umweltvölkerrecht am Beispiel des Sauren Regens und der Ozonschichtzerstörung, 1989, 98 ff.; *Pierre-Marie Dupuy*, Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats. Bilan et perspectives, in: Pierre-Marie Dupuy, (Hrsg.), L'avenir du droit international de l'environnement, 1985, 29 (41 f.).

⁴¹ Ausdrücklich *Otto Kimminich*, Umweltvölkerrecht, in: Otto Kimminich/Heinrich v. Lersner/Peter-Christoph Storm (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, 1994, Bd. II, Sp. 2510 (2516 f.), m.w.N.

⁴² Vgl. im Einzelnen *Franz Zehetner*, Tschernobyl - Zur völkerrechtlichen Problematik grenzüberschreitender technisch-industrieller Umweltkatastrophen, UPR 1986, 201 (202).

Pflicht zur *förmlichen Information* der Nachbarstaaten oder sonstiger betroffener Staaten obliegt, wenn ein bestimmtes Verhalten, Projekt oder Ereignis *ins Gewicht fallende Auswirkungen auf die Umweltbedingungen* im Territorium eines *anderen Staates* entfalten kann⁴³. Die bloße Möglichkeit solcher Auswirkungen dürfte dabei ausreichend sein; nicht notwendig ist damit, dass eine bestimmte Schädigung schon eingetreten ist. Nur dieser Ansatz entspricht dem im Völkergewohnheitsrecht wohl anerkannten Vorsorgeprinzip⁴⁴. Im Übrigen ist er auch vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks solcher Informationspflichten zwingend: Wenn diese es den anderen Staaten ermöglichen sollen, angemessen auf eine bestimmte Situation zu reagieren, so muss ihnen die Information so früh wie möglich zugehen, also jedenfalls dann, wenn die Möglichkeit erheblicher grenzüberschreitender Umweltauswirkungen besteht.

Umstritten ist allerdings, ob und inwieweit Informationspflichten auch dann greifen, wenn nicht "erhebliche" Umweltauswirkungen in anderen Staaten zu erwarten sind⁴⁵. Sowohl Grundsatz 19 der Rio-Deklaration als auch die übrige Staatenpraxis dürften eher den Schluss nahelegen, dass eine umfassende Informationspflicht für alle möglichen Arten grenzüberschreitender Umweltverschmutzungen auch von geringem Ausmaß (noch) nicht völkergewohnheitsrechtlich anerkannt sein dürfte; immerhin ist eine solche Pflicht jedoch einzelnen Verträgen zu entnehmen.

Die Türkei hat durch ihr Verhalten bei der Planung des Ilisu-Staudammes gegen diese völkerrechtliche Pflicht verstoßen: Die Realisierung des Staudammprojekts Ilisu würde zumindest die Gefahr erheblicher Umweltauswirkungen⁴⁶ mit sich bringen - was ausreichend ist -, und die Türkei hat weder Syrien noch den Irak über das Projekt in angemessener und offizieller Weise orientiert.

⁴³ Auch das ganz überwiegende Schrifttum geht in diese Richtung, vgl. etwa *Beyerlin*, FS Doebling (Fn. 23), 37 (56 f.); *Caflisch*, AFDI 1997 (Fn. 36), 751 (784); *Dante A. Caponera*, The Legal Status of the Shatt-al-Arab (Tigris and Euphrates) River Basin, AJIL 1993, 147 (156 f.); *Joachim Wolf*, Die Haftung der Staaten für Privatpersonen nach Völkerrecht, 1997, 718 ff.; *Alan Boyle*, Codification of International Environmental Law and the International Law Commission: Injurious Consequences Revisited, in: Alan Boyle/David Freestone (Hrsg.), International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges, 1999, 61 (79 f.); *Alfred Rest*, Fehlende Verantwortlichkeit bei transnationalen Unfällen?, FS Ignaz Seidl-Hohenveldern, 1988, 473 ff.; *Günther Handl/Bruno Simma*, Grenzüberschreitende Auswirkungen von Kernanlagen und Völkerrecht, ÖZöRV 1988, 1 (6); *Wolfrum*, DVBl. 1984 (Fn. 26), 493 (497); *Matthias Ruffert*, Zu den Ergebnissen der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, UTR 1993, 397 (402); *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn. 21), 139 ff.; *Matthias Reichart*, Umweltschutz durch völkerrechtliches Strafrecht, 1999, 57 f.; *Lothar Gündling*, Protection of the Environment by International Law: Air Pollution, in: Winfried Lang/Hanspeter Neuhold/Karl Zemanek (Hrsg.), Environmental Protection and International Law, 1991, 91 (93). Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass selbst Autoren, die das Bestehen einer allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Informations- und übrigens auch Konsultationspflicht verneinen, eine solche jedoch im Bereich des Wasserrechts jedenfalls anerkennen wollen, s. *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, § 57, Rdnr. 5.

⁴⁴ Hierzu ausführlich m.w.N. *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien (Fn. 11), 103 ff.

⁴⁵ Vgl. die Problemstellung und den Überblick bei *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn. 21), 145 f.

⁴⁶ S.o. B. Die dort beschriebenen Konsequenzen des Projekts dürften doch sehr beträchtliche Folgen für die Unterrainerstaaten implizieren, so dass das Kriterium der Erheblichkeit wohl gegeben sein dürfte. Vgl. im Übrigen im Einzelnen zur Frage der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen im Falle des Ilisu-Staudammprojekts unten C.III.1.

2. Konsultationspflichten

Verpflichtungen zur Konsultation gehen noch einen Schritt weiter als Informationspflichten, indem sie die Staaten verpflichten, die *Stellungnahmen* anderer von einem Projekt oder einem Ereignis betroffener Staaten *einzuholen*.

Ziel solcher Konsultationspflichten ist, dass ein Staat, der eine möglicherweise mit grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen verbundene Tätigkeit plant, diesbezügliche Stellungnahmen und Einwände eines potenziell betroffenen anderen Staates entgegennimmt, um diese ins Entscheidungsverfahren und die Planung sowie Ausgestaltung des Projekts im Einzelnen zumindest einbeziehen zu können⁴⁷. Deutlich wird damit auch der enge Zusammenhang von Konsultationspflichten mit Informationspflichten, setzt doch eine sinnvolle Konsultation notwendigerweise eine zuvor ausgetauschte Information voraus, und umgekehrt dürfte ein Anspruch auf Informationsgewährung ohne eine anschließende Entgegennahme und Austausch von diesbezüglichen Stellungnahmen wenig Sinn machen⁴⁸.

In der *völkerrechtlichen Praxis* sind Konsultationspflichten sowohl in Bezug auf spezifisch wasserrechtliche Fragestellungen als auch in allgemeiner Form anerkannt und finden sich im Übrigen in einer Reihe *völkerrechtlicher Verträge*⁴⁹.

Aus der schiedsgerichtlichen Rechtsprechung ist insbesondere auf den *Lac Lanoux-Fall*, der im Jahr 1957 entschieden worden ist, hinzuweisen, in dem das Schiedsgericht festhielt, es bestehen "a duty of consultation and of bringing into harmony the respective actions of the two States when general interests are involved in matters concerning water"⁵⁰.

Auch dürfte der IGH im Fall *Gabcikovo/Nagymaros* aus dem Jahr 1997⁵¹ zumindest für den Bereich des Wasserrechts von einer gewissen Konsultationspflicht ausgehen.

Ein entsprechendes allgemeines Postulat findet sich in Grundsatz 19 der Rio-Deklaration⁵².

⁴⁷ S. hierzu *Francesco Francioni*, International Cooperation for the Protection of the Environment: the Procedural Dimension, in: Winfried Lang/Hanspeter Neuhold/Karl Zemanek (Hrsg.), *Environmental Protection and International Law*, 1991, 203 (210).

⁴⁸ Vgl. zu diesem Zusammenhang zwischen Informations- und Konsultationspflichten etwa *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn. 21), 148 f.; *Philippe Sands*, *Principles of International Environmental Law*, 1995, 605.

⁴⁹ Vgl. z.B. Art. 5 Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung, SR 0.814.32; Art. 142 Abs. 2 UNO-Seerechtskonvention, BGBl. 1994 II, 1798 ff.; Art. 5 Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen, ILM 1992, 1991, 802 ff., Botschaft des Bundesrates zur Ratifizierung durch die Schweiz: BBl. 1995 IV 397. S. im Übrigen die weiteren Hinweise bei *Sands*, *Principles of International Environmental Law* (Fn. 48), 165, 605 ff.; s. auch die ausführliche Analyse der völkerrechtlichen Praxis bei *Frederic L. Kirgis*, *Prior Consultation in International Law. A Study of State Practice*, 1983, der im Ergebnis zu einem ähnlichen Ergebnis wie dem hier vertretenen gelangt.

⁵⁰ ILM 1957, 101 ff. Zum Lac Lanoux-Fall etwa *Dietrich Rauschnig*, *Lac Lanoux Arbitration*, EPIL 3 (1981), 111 ff.

⁵¹ S. ILM 1998, 162 ff., insbesondere Ziff. 112 ff. Zu diesem Fall etwa *Rosalyn Higgins*, *Natural Resources in the Case Law of the International Court*, in: Alan Boyle/David Freestone (Hrsg.), *International Law and Sustainable Development*, 1999, 87 (104 ff.); *Johan G. Lammers*, *The Gabcikovo-Nagymaros Case Seen in Particular from the Perspective of the Law of International Watercourses and the Protection of the Environment*, *Leiden Journal of International Law* 1998, 287 ff.; *Jochen Sohnle*, *Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J.: l'affaire Gabcikovo-Nagymaros*, *RGDIP* 1998, 85 ff.; *Philippe Sands*, *Watercourses, Environment and the International Court of Justice: the Gabcikovo-Nagymaros Case*, in: Slaman M.A. Salman/Laurence Boisson de Chazournes (Hrsg.), *International watercourses: enhancing cooperation and managing conflict*, World Bank technical paper no 414, Washington 1998, 103 ff.

⁵² Oben C.II.2.a). S. im Übrigen auch etwa Art. 6 der ILA Montreal Rules of International Law applicable to Transfrontier Pollution, 1982, in: *Harald Hohmann*, *Basic Documents of International Environmental Law* (3 Bände), 1992, Bd. 1, 249 ff.

Speziell im Hinblick auf das Wasserrecht ist sodann noch auf den schon erwähnten Entwurf des Abkommens über die nicht-schiffahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe hinzuweisen⁵³, der in Art. 13 ff. ein recht genau formuliertes Konsultationsverfahren, verbunden mit einigen Stillhalteverpflichtungen, enthält.

Insgesamt lässt sich aus der völkerrechtlichen Praxis schließen, dass eine *gewohnheitsrechtliche Pflicht* der Staaten besteht, im Falle von Projekten, die *erhebliche*⁵⁴ *grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen* entfalten können, mit den möglicherweise - auch hier muss, ebenso wie bei den Informationspflichten, die potenzielle Betroffenheit ausreichen - betroffenen Staaten *Konsultationen* durchzuführen. Insofern besteht also zwischen den Informations- und Konsultationspflichten der Staaten eine gewisse Parallelität, was aufgrund des Zusammenhangs beider Pflichten auch ebenso sinnvoll wie notwendig erscheint⁵⁵. Die Art und Weise der Konsultation muss es erlauben, ggf. vorgebrachte Einwände berücksichtigen zu können, hätten doch die Konsultationen ansonsten keinen Sinn⁵⁶. Hingegen dürfte keine Pflicht des das Projekt planenden oder durchführenden Staates bestehen, die vorgebrachten Stellungnahmen auch tatsächlich zu berücksichtigen⁵⁷.

Ebensowenig lässt sich in der Staatenpraxis eine Pflicht nachweisen, bei Projekten mit potenziell erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen⁵⁸. Eine solche Pflicht bedeutete letztlich ein Veto-Recht der möglicherweise betroffenen Staaten in Bezug auf die Durchführung des Projekts, für das sich keine Anhaltspunkte in der Staatenpraxis finden lassen. Im Übrigen zöge eine solche Pflicht auch eine erhebliche Einschränkung des Handlungsspielraums der Staaten nach sich, was wohl der Hauptgrund für die fehlende Anerkennung in der Staatenpraxis sein dürfte.

Im Fall des Staudammprojekts Ilisu sind erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen durchaus möglich⁵⁹. Es wurden aber keinerlei Konsultationen mit den

⁵³ ILM 1997, 700 ff.

⁵⁴ Ebenso wie bei den Informationspflichten besteht also keine allgemeine Konsultationspflicht, sondern diese ist auf Projekte mit potenziell erheblichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen beschränkt.

⁵⁵ Das überwiegende Schrifttum dürfte denn auch in diese Richtung gehende völkergewohnheitsrechtliche Konsultationsverpflichtungen bejahen, vgl. *Ulrich Beyerlin*, Staatliche Souveränität und internationale Umweltschutzkooperation – Gedanken zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts, FS Rudolf Bernhardt, 1995, 937 (949); *Wolfrum*, DVBl. 1984 (Fn. 26), 493 (497); *Caflisch*, AFDI 1997 (Fn. 36), 751 (784); *Gündling*, in: Environmental Protection and International Law (Fn. 43), 91 (93); *Handl/Simma*, ÖZöRV 1988 (Fn. 43), 1 (6 f.); *Caponera*, AJPIL 1993 (Fn. 43), 147 (156 f.); *Boyle*, in: International Law and Sustainable Development (Fn. 43), 61 (79 f.); *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn. 21), 146 ff.; *Sohnle*, RGDIP 1998 (Fn. 51), 85 (115 ff.); *Brunnée*, Entwicklungen im Umweltvölkerrecht (Fn. 40), 106 f., auf der Grundlage einer ausführlichen Analyse der völkerrechtlichen Praxis; zweifelnd aber etwa noch *Rauschnig*, FS Schlochauer (Fn. 40), 557 (574 f.). Aber auch letzterer will eine Konsultationspflicht jedenfalls im Hinblick auf internationale Binnengewässer anerkennen; s. auch die Bemerkungen in diese Richtung bei *Reichart*, Umweltschutz (Fn. 43), 59.

⁵⁶ So wohl auch der IGH im Fall *Gabcikovo/Nagymaros*, ILM 1998, 162 ff., insbesondere Ziff. 129 f.

⁵⁷ Vgl. *David Hunter/James Salzman/Durwood Zaelke*, International Environmental Law and Policy, 1998, 377. S. auch die Stellungnahme des Schiedsgerichts im Lac-Lanoux-Fall (RIAA XII, 281 ff., ILM 1957, 101 ff.), wonach ein irgendwie gearteter gewohnheitsrechtlicher Satz, wonach für die Durchführung eines Projekts das Einverständnis des (möglicherweise) betroffenen Staates notwendig wäre, nicht nachgewiesen werden könne. Unbeschadet hiervon ist allerdings das gewohnheitsrechtlich geltende Verbot der erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, vgl. unten C.III.1.

⁵⁸ Vgl. m.w.N. *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn. 21), 149 ff.; *Boyle*, in: International Law and Sustainable Development (Fn. 43), 61 (80 ff.).

⁵⁹ S. im Einzelnen oben B. Vgl. im Übrigen im Einzelnen zur Frage der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen im Falle des Ilisu-Staudammprojekts unten C.III.1.

möglicherweise betroffenen Unterrainerstaaten durchgeführt, so dass die Türkei gegen ihre diesbezügliche völkerrechtliche Pflicht verstoßen hat.

3. Zu den Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen Verfahrenspflichten

Die konkret an ein Völkerrechtsdelikt geknüpften Rechtsfolgen sind zumindest auch von den Eigenarten der jeweils verletzten völkerrechtlichen Pflicht abhängig. Die allgemeinen Rechtsfolgen - Wiedergutmachung, Schadensersatz und/oder Genugtuung - kommen also nur in dem Maße zur Geltung, als sich aus der im Einzelnen verletzten Norm nicht spezielle Regeln über die Folgen ihrer Verletzung ableiten lassen. Immerhin kann als allgemeines Prinzip festgehalten werden, dass das die einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben verletzende Verhalten einzustellen ist (Art. 41 ILC-Entwurf).

Im Zusammenhang mit der Verletzung von Verfahrenspflichten vermögen die erwähnten allgemeinen Rechtsfolgen eines völkerrechtlichen Delikts nur bedingt weiterzuhelfen: Denn diese sind an sich nicht auf die Vermeidung eines bestimmten Resultats ausgerichtet, sondern ihr Grundgedanke kann dahingehend zusammengefasst werden, dass schon über die Einhaltung gewisser Verfahren eine verbesserte Berücksichtigung der Interessen der Nachbarstaaten (oder sonstiger betroffener Staaten) erreicht und damit die potenziellen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen bestimmter Tätigkeiten tendenziell verringert werden können. Werden nun diese Pflichten nicht eingehalten, so ist an sich nicht unbedingt ein Schaden entstanden, und eine Wiedergutmachung kommt ebenfalls nicht in Frage, da die entsprechenden Verfahrenspflichten - jedenfalls im Falle des Abschlusses der Planungen oder gar der Fertigstellung des Projekts - nicht "nachträglich" durchgeführt werden können. Daher käme an sich nur eine *Genugtuung* in dem Sinn in Frage, dass eine förmliche Entschuldigung erfolgt und versichert wird, dass man gedenkt, in Zukunft solche Verfahrenspflichten einzuhalten.

Darüber hinaus fragt es sich aber, ob - insbesondere falls das in Frage stehende Projekt noch nicht fertig gestellt ist oder gar noch gar nicht damit begonnen wurde - die Verletzung von Verfahrenspflichten Auswirkungen auf die *Legalität der Durchführung des Projekts* selbst entfalten kann. M.a.W.: Kann die Nichtbeachtung von Verfahrenspflichten der hier relevanten Art dazu führen, dass die Durchführung des Projekts selbst völkerrechtswidrig ist? Soweit ersichtlich, wurde diese Frage weder durch die ILC noch durch die Staatenpraxis bislang eindeutig beantwortet. Auch die einschlägigen völkerrechtlichen Verträge geben keine Antwort auf diese Frage.

Gegen einen irgendwie gearteten Zusammenhang einer Verletzung der Verfahrenspflichten mit der Zulässigkeit der Durchführung des Projekts an sich könnte zunächst der unterschiedliche Charakter beider Sachverhalte und der darauf bezogenen Pflichten sprechen: Denn einerseits geht es um die Durchführung formeller Pflichten (Information und Konsultation); andererseits um das Projekt, dessen Zulässigkeit sich nach anderen, materiell-

rechtlichen Kriterien⁶⁰ beurteilt. Diesen Zusammenhängen könnte es zuwiderlaufen, wenn die Verletzung der von den zu beachtenden materiellen Kriterien unabhängigen Verfahrenspflichten zwingend auch Rückwirkungen auf die Legalität der Durchführung des Projekts als solches entfaltete.

Allerdings dürfte eine solche Sicht weder *Sinn und Zweck der Verfahrenspflichten* noch deren *Zusammenhang mit der Errichtung des Projekts* Rechnung tragen⁶¹: Der Sinn und Zweck der erwähnten Verfahrenspflichten besteht doch gerade darin zu ermöglichen, dass der Gesichtspunkt der von einem Projekt möglicherweise betroffenen (Nachbar-) Staaten in die Planung noch einfließen und damit berücksichtigt werden kann. Insofern besteht also ein enger Zusammenhang der zu beachtenden Verfahrenspflichten und der Art und Weise der Durchführung des Projekts selbst, ist doch das Verfahren gerade hierauf bezogen; der Schutzzweck der formellen und materiellen Vorgaben nähert sich damit an. Daher dürfte eine hinreichend *enge Verbindung zwischen einer Verletzung dieser Verpflichtungen und der Errichtung des Projekts* bestehen, um auf der Ebene der Rechtsfolgen eine "Durchgriffswirkung" zu bejahen. Hierfür spricht im Übrigen auch die *Effektivität* der Beachtung der Verfahrenspflichten: Wenn deren Nichtbefolgung keinerlei Konsequenzen auf die Legalität der Durchführung des Projekts an sich entfaltete, zöge der Eintritt der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit kaum Konsequenzen nach sich, so dass diese ihre zentrale Funktion, die Einhaltung völkerrechtlicher Pflichten sicherzustellen bzw. zu fördern, in diesem Bereich nicht erfüllen könnte⁶². Schließlich lässt sich für diese Sicht noch der in Art. 41 ILC-Entwurf zum Ausdruck kommende Grundgedanke, wonach in jedem Fall die Völkerrechtsverletzung einzustellen ist, anführen: Denn angesichts des Umstandes, dass die erwähnten Verfahrenspflichten gerade auf die Errichtung eines bestimmten Projekts bezogen sind bzw. sein können, kann ihre Verletzung eben gerade dadurch "neutralisiert" werden, dass das fragliche Projekt nicht durchgeführt wird; in diesem Fall wären nämlich die Verfahrenspflichten gerade nicht (mehr) verletzt, kommen sie doch nur im Zusammenhang mit zu realisierenden Projekten zum Zuge.

Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, dass in Bezug auf die strukturell ähnliche Fragestellung im Zusammenhang mit völkerrechtswidrigen Entführungen ebenfalls zunehmend von eher weitreichenden Auswirkungen von Völkerrechtsverletzungen im Hinblick auf die Rechtsfolgen zu verzeichnen ist. Hier geht es darum, ob eine unter Verletzung der territorialen Integrität eines Staates erfolgte Entführung eines potenziellen Straftäters auch die Völkerrechtswidrigkeit des gegen ihn im verletzenden Staat eingeleiteten Gerichtsverfahren und der darauf beruhenden Verurteilung nach sich zieht⁶³. Insgesamt dürfte hier in den letzten Jahren eine

⁶⁰ Hierzu noch unten C.III.

⁶¹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Wolf*, Haftung (Fn. 43), 711 ff., der bei der Erörterung der Rechtsfolgen von Verstößen gegen umweltvölkerrechtliche Verpflichtungen offenbar auf den Sinn und Zweck der verletzten Pflichten und ggf. die Folgen einer Verletzung abstellen möchte.

⁶² Vgl. zu dieser Funktion des Völkerrechts m.w.N. *Astrid Epiney*, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Privater, 1992, 34 ff.

⁶³ Vgl. hierzu etwa *St. Wilske*, Strafverfahren gegen völkerrechtswidrig Entführte: der Abschied vom "male captus, bene detentus"?, ZStW 1995, 48 ff.; *H. Schultz*, Male captus, bene deditus?, SJIR 1984, 93 ff.; *Matthias Herdegen*, Die völkerrechtswidrige Entführung eines Beschuldigten als

Tendenz bestehen, eine "Durchgriffswirkung" der völkerrechtswidrigen Entführung in dem Sinn zu bejahen, dass sie auch die Völkerrechtswidrigkeit der "Ausnutzung" der durch die Entführung entstandenen Situation - unter Einschluss des Gerichtsverfahrens und einer allfälligen Verurteilung - nach sich zieht, und dies obwohl letztere grundsätzlich nicht völkerrechtswidrig sind. Der Hintergrund dieser Entwicklung dürfte in dem Umstand zu sehen sein, dass nur auf diese Weise die Effektivität der den Staaten in Bezug auf die Achtung der territorialen Integrität obliegenden Verpflichtungen erreicht werden kann. Diese Entwicklung spricht für die hier vertretene Ansicht, zumal bei den Entführungskonstellationen die Schutzgüter der sich auf beide Konstellationen beziehenden materiellen Normen unterschiedlich sind.

Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass die *Verletzung von Informations- und Konsultationspflichten* in Bezug auf ein bestimmtes Projekt grundsätzlich die *Rechtswidrigkeit der Durchführung dieses Projekts* nach sich zieht, und zwar unabhängig von der Frage, ob und inwieweit dann tatsächlich materielle Rechtspflichten verletzt sind. Soweit also das Projekt noch nicht verwirklicht ist, darf es nicht durchgeführt werden. Allerdings kann der verpflichtete Staat die Informationsgewährung und Konsultationen vor Projektbeginn durchaus noch nachholen; Voraussetzung hierfür ist allerdings - ausgehend von Sinn und Zweck der Verfahrenspflichten, dass die ggf. geltend gemachten Aspekte potenziell berücksichtigt werden können müssen -, dass der das Projekt durchführende Staat⁶⁴ grundsätzlich bereit ist, das Projekt noch zu modifizieren; ansonsten wäre das Nachholen der Konsultationen eine reine "Alibi-Übung".

Wendet man diese Grundsätze auf den geplanten Bau des Ilisu-Staudammes an, so ist festzuhalten, dass eine Durchführung des Projekts, so wie es jetzt konzipiert ist, damit wegen Verstoßes gegen die erörterten Informations- und Konsultationspflichten rechtswidrig wäre. Allenfalls möglich wäre jedoch ein "Nachholen" der Information und Konsultation der Nachbarstaaten, die jedoch mit einer entsprechenden grundsätzlichen Bereitschaft, das Projekt ggf. zu modifizieren (worauf aber - wie erwähnt - kein Anspruch besteht, so dass es sich nur um eine Art "potenzielle" Bereitschaft handeln muss), einhergehen müsste. Zur Zeit bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Türkei ein derartiges Vorgehen anstrebt oder in Erwägung zieht.

III. Materiell-rechtliche Verpflichtungen

Neben den unter II. behandelten Verfahrensschritten – die ggf. im Vorfeld der Realisierung eines Vorhabens zu beachten sind – können dem Völkerrecht aber auch Vorgaben für die Durchführung von Projekten mit Implikationen für andere Staaten entnommen werden; diese setzen dem Handlungsspielraum der Staaten in Bezug auf die Art und Weise der Durchführung des Projekts Grenzen oder stehen gar dessen Zulässigkeit überhaupt entgegen. In Betracht kommen hier zwei Grundsätze: das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen und das Prinzip der gemeinsamen natürlichen Ressourcen.

Strafverfolgungshindernis, EuGRZ 1986, 1 ff.; umfassend schon *E.F. Bauer*, Die völkerrechtswidrige Entführung, 1968.

⁶⁴ Bzw. die Genehmigungsbehörde, falls der Projektträger eine Privatperson ist.

1. Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen

Der Grundsatz, dass es den Staaten verwehrt ist, ihr Territorium so zu nutzen, dass auf dem *Gebiet anderer Staaten erhebliche Umweltbeeinträchtigungen* entstehen, oder aber entsprechende (private) Aktivitäten zuzulassen, gehört zu den Grundpfeilern des umweltrechtlichen Nachbarrechts im Völkerrecht⁶⁵. Es ist inzwischen *gewohnheitsrechtlich* anerkannt und wurde in zahlreichen internationalen Schiedssprüchen und Urteilen sowie in der Staatenpraxis immer wieder aufgegriffen und betont; im Übrigen gehört es zu den wenigen gewohnheitsrechtlichen Grundsätzen im Umweltvölkerrecht, die von der Lehre einmütig anerkannt werden⁶⁶.

Wegweisend war hier der Schiedsspruch im sog. *Trail Smelter-Fall*, in dem das Schiedsgericht betonte, dass "(...) under the principles of international law (...) no State has the right to use or permit to use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence"⁶⁷. Diese Pflicht der Staaten wurde durch die nachfolgende Völkerrechtspraxis bestätigt⁶⁸, so etwa und insbesondere auch durch den IGH in seinem Gutachten über die Legalität der Drohung mit oder des Gebrauchs von Nuklearwaffen⁶⁹.

Vor diesem Hintergrund stellt Art. 7 Abs. 1 des Entwurfs des Abkommens über die nicht-schiffahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe⁷⁰ nur - aber immerhin - eine Kodifizierung und Spezifizierung des sowieso schon geltenden völkergewohnheitsrechtlichen Satzes des Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen dar.

Art. 7 Abs. 1: "Watercourse States shall, in utilizing an international watercourse in their territories, take all appropriate measures to prevent the causing of significant harm to other watercourse States." Der Begriff "harm" (also: Schaden) dürfte in diesem Zusammenhang eher weit zu verstehen sein, so dass allgemein erhebliche negative Auswirkungen auf die anderen Staaten hierunter fallen, geht es doch auch hier letztlich um den Schutz der territorialen Integrität der betroffenen Staaten.

Die grundsätzliche Anerkennung eines völkergewohnheitsrechtlichen Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen ändert allerdings nichts daran, dass hinsichtlich der genauen Voraussetzungen des Verbots und damit seiner Reichweite zahlreiche Fragen

⁶⁵ Hierzu schon ausführlich m.w.N. *Epiney*, ArchVR 1995 (Fn. 23), 309 ff.

⁶⁶ Vgl. aus der Lehre etwa *Beyerlin*, FS Doehring (Fn. 23), 37 (46); *Rüdiger Wolfrum*, Purposes and Principles of International Environmental Law, GYIL 1990, 308 (309 ff.); *Kunig*, BerDGV 32 (Fn. 23), 9 (15 ff.); *Sven Erichsen*, Das Liability-Projekt der ILC, ZaöRV 1991, 94 (99); *Susanne Rublack*, Der grenzüberschreitende Transfer von Umweltrisiken im Völkerrecht, 1993, 54, 62 f.; *Hinds*, ArchVR 1992 (Fn. 27), 289 (320); *Rest*, FS Seidl-Hohenveldern (Fn. 43), 473 (482 ff.); *Ulrich Beyerlin*, Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?, ZaöRV 1994, 124 (126); *Christian Tomuschat*, Obligations Arising for States without or against their will, RdC 1993 IV, 195 (294 ff.); *Brun-Otto Bryde*, Umweltschutz durch allgemeines Völkerrecht?, ArchVR 1993, 1.

⁶⁷ RIAA III, 1938 (1965). Vgl. zum Trail Smelter Fall etwa *Kevin J. Madders*, Trail Smelter Arbitration, EPIL 2 (1981), 276 ff.; *Hach*, Völkerrechtliche Pflichten (Fn. 25), 40 ff.; *Raimund Harndt*, Völkerrechtliche Haftung für die schädlichen Folgen nicht verbotenen Verhaltens. Schadensprävention und Wiedergutmachung, 1993, 84 ff. Darüber hinaus kam das Verbot der erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigung auch im Lac Lanoux-Fall zur Anwendung, vgl. RIAA XII, 281 ff., ILM 1957, 101 ff.

⁶⁸ Vgl. die Nachweise bei *Epiney*, ArchVR 1995 (Fn. 23), 309 (317 f.).

⁶⁹ ICJ Rep. 1996, 226, par. 29.

⁷⁰ S. auch Art. 2 des Übereinkommens vom 17.3.1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen, SR 0.814.20.

offen sind. Dies dürfte sicherlich auch mit dem Umstand zusammenhängen, dass die Staatenpraxis zwar einheitlich und konstant ist, eine Berufung auf das Verbot allerdings bislang nur in (wenigen) eindeutigen Fällen erfolgte. Besonders problematisch erscheint dabei das Merkmal der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen.

Im Zusammenhang mit dem Ilisu-Staudammprojekt stellen sich im Hinblick auf die Präzisierung des Tatbestandes des Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen insbesondere folgende Fragen:

- Werden nur bestimmte Umweltbeeinträchtigungen erfasst?
- Nach welchen Kriterien bestimmt sich die Erheblichkeit einer Umweltbeeinträchtigung?
- Reicht eine gewisse Wahrscheinlichkeit des Eintritts erheblicher Umweltbelastungen aus oder müssen diese sicher erwiesen sein?

Der Tatbestand des Verbots der erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen kann aber auf der Grundlage der erwähnten dogmatischen Grundlagen⁷¹ durchaus präzisiert werden⁷², wobei zwischen vier Tatbestandselementen unterschieden werden kann.

a) (Gefahr einer) Umweltbeeinträchtigung

Der Umstand, dass der Zustand der Umwelt als solcher das Schutzgut des Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen darstellt und im Übrigen die territoriale Integrität des betroffenen Staates eine zentrale Rolle spielt⁷³, impliziert, dass letztlich *jede Beeinträchtigung* ausreichen muss, unabhängig davon, welcher Teil der Umwelt betroffen ist und welche Funktion ihm zukommt⁷⁴.

Das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen wirkt im Übrigen *präventiv* in dem Sinn, dass schon die *Gefahr des Auftretens einer Umweltbelastung* als Umweltbeeinträchtigung im Sinne dieser Verpflichtung der Staaten anzusehen ist⁷⁵.

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

⁷¹ Oben C.I.

⁷² Vgl. ausführlich *Epiney*, ArchVR 1995 (Fn. 23), 309 (324 ff.), m.w.N.

⁷³ Oben C.I.

⁷⁴ Es ist also nicht erforderlich, dass etwa die menschliche Gesundheit betroffen ist oder dass die Schädigung die Nutzung durch den Menschen beeinträchtigt.

⁷⁵ Dies dürfte zumindest mittlerweile allgemein anerkannt sein und sich im Übrigen auch auf eine diesbezügliche völkerrechtliche Praxis stützen können, vgl. *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn. 21), 124 ff.; *Hach*, Völkerrechtliche Pflichten (Fn. 25), 56 ff.; *Brunnée*, Entwicklungen im Umweltvölkerrecht (Fn. 40), 79 ff.; *Handl/Simma*, ÖZöRV 1988 (Fn. 43), 1 (2); *Beyerlin*, FS Doehring (Fn. 23), 37 (52), jeweils m.w.N. aus Praxis und Lehre. Auch der IGH dürfte in seinem Entscheid im Fall *Gabcikovo/Nagymaros* aus dem Jahr 1997 (ILM 1998, 162 ff.) hiervon ausgehen. Ebenso *Sohnle*, RGDIP 1998 (Fn. 51), 85 (110). Zweifelnd hingegen (immer noch) *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, § 58, Rdnr. 22.

Schaden auch tatsächlich eingetreten ist. Schließlich ist noch auf das Vorsorgeprinzip⁷⁶ hinzuweisen, dem eine Verneinung der Präventivwirkung in eklatanter Weise widerspräche.

Allerdings bedeutet diese Präventivwirkung nicht, dass den Staaten eine allgemeine Pflicht obläge, auf besonders gefährliche Aktivitäten - sog. *ultra-hazardous activities* - oder die Emission besonders gefährlicher Stoffe zu verzichten. Ein in diese Richtung gehender Ansatz ist insbesondere im Zusammenhang mit der Nutzung der Kernkraft entwickelt worden⁷⁷.

Angesichts der Staatenpraxis gerade im Bereich der Kernkraft dürfte es aber nur schwerlich vertretbar sein, von einer generellen Bejahung des Vorliegens einer Umweltbeeinträchtigung allein aufgrund der Vornahme potenziell sehr gefährlicher Aktivitäten auszugehen. Vielmehr bestreiten die Staaten nicht das grundsätzliche Recht zur Durchführung derartiger Aktivitäten, sondern geltend gemacht wird allenfalls nur, dass die notwendigen Vorsorgemaßnahmen unterlassen worden seien⁷⁸. Dann aber kann nicht schon die Ausübung derartiger gefährlicher Aktivitäten als solche eine Umweltbeeinträchtigung darstellen. Allerdings ist es nicht ausgeschlossen, dass sich eine derartige Sicht für bestimmte eng umrissene Tätigkeiten oder Stoffe entwickelt.

Der Bau des Ilisu-Staudammes zöge - wie dargelegt - sehr wahrscheinlich Umweltbeeinträchtigungen in den Unterrainerstaaten nach sich, so dass diese Voraussetzung des hier zu erörternden Verbots gegeben ist. Unerheblich ist dabei - aufgrund des Einbezugs auch wahrscheinlicher Umweltbeeinträchtigungen -, dass die Auswirkungen des Baus des Ilisu-Staudammes möglicherweise nicht in allen Einzelheiten nachgewiesen sind.

b) Grenzüberschreitung

Ausgehend von dem ursprünglichen Ansatz des Verbots grenzüberschreitender erheblicher Umweltbeeinträchtigungen, die territoriale Integrität anderer Staaten zu schützen, erfasst das Verbot nur *grenzüberschreitende* Umweltbeeinträchtigungen. Damit fallen umweltbeeinträchtigende Verhaltensweisen, die ausschließlich im innerstaatlichen Bereich angesiedelt sind und auch nur dort Auswirkungen entfalten von vornherein aus dem Verbotstatbestand heraus⁷⁹.

Dieses Erfordernis der grenzüberschreitenden Auswirkungen wäre im Fall des Baus des Ilisu-Staudammes gegeben, wären doch (auch) die Unterrainerstaaten Irak und Syrien betroffen.

⁷⁶ Dieses Prinzip dürfte heute völkergewohnheitsrechtlich anerkannt sein, vgl. *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien (Fn. 11), 103 ff., m.w.N.

⁷⁷ Vgl. *Albrecht Randelzhofer/Bruno Simma*, Das Kernkraftwerk an der Grenze. Eine «ultra-hazardous activity» im Schnittpunkt von internationalem Nachbarrecht und Umweltschutz, FS Friedrich Berber, 1973, 389 ff.; zum Problemkreis auch *Günther Handl*, Grenzüberschreitendes nukleares Risiko und völkerrechtlicher Schutzanspruch, 1992, 18 f.; vgl. in Bezug auf gefährliche Stoffe auch *Rauschnig*, FS Schlochauer (Fn. 40), 557 (570 f.).

⁷⁸ Vgl. die Darstellung des Tschernobyl-Falles bei *Rest*, FS Seidl-Hohenveldern (Fn. 43), 473 (475 ff.); s. allgemein *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn. 21), 127 ff., 132 ff.

⁷⁹ Ausreichend für das Vorliegen eines solchen grenzüberschreitenden Elements ist es aber, dass sich die Umweltbeeinträchtigung außerhalb des Territoriums des jeweiligen Staates auswirkt. Dies kann entweder unmittelbar in einem Nachbarstaat oder aber auch in einem beliebigen anderen Staat sein, so dass es nicht auf eine irgendwie geartete geographische Nähe oder eine besondere Betroffenheit (im Vergleich zu anderen Staaten) ankommt; entscheidend sind allein die *Auswirkungen*. Erfasst werden aber auch - wie dies auch ausdrücklich in der Stockholmer Erklärung und der Rio-Deklaration zum Ausdruck kommt - Beeinträchtigungen *staatsfreier Räume*. Ebenso *Wolff Heintschel von Heinegg*, Umweltvölkerrecht, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 1998, Bd. I, § 23, Rdnr. 84; zweifelnd in bezug auf diesen Aspekt aber *Wolfgang Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 1997, 486 f.

c) Erheblichkeit

Dreh- und Angelpunkt des Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen - auch im Fall des Ilisu-Staudammprojekts - stellt zweifellos das Erfordernis der Erheblichkeit dar. Unklar sind hier insbesondere die Kriterien, anhand derer die Erheblichkeit zu bestimmen ist. Trotz der inhärenten Unbestimmtheit des Begriffs der Erheblichkeit und der damit jedenfalls notwendigen Einbeziehung der Umstände des Einzelfalles⁸⁰ können auf der Grundlage des Schutzgutes des Verbots - die territoriale Integrität - verschiedene Aspekte präzisiert werden:

- *Immissionsbezogenheit*: Die Erheblichkeit ist jedenfalls von dem von der Umweltbeeinträchtigung betroffenen Staat bzw. staatsfreien Raum - also von der Immissionsseite - aus zu beurteilen⁸¹, geht es doch um den Schutz der territorialen Integrität dieses Staates. Dies impliziert etwa, dass die Vorbelastung eines Gebiets oder seine besondere ökologische Sensibilität berücksichtigt werden müssen.
- *Grundsätzliche Maßgeblichkeit des Rechts bzw. der Sichtweise des geschädigten Staates*: Ausgehend von dem hier zentralen Schutzgut der territorialen Integrität der Staaten drängt es sich auf, dem geschädigten Staat das Recht einzuräumen, über Inhalt und Reichweite dieser territorialen Integrität zu bestimmen. Diesem muss es doch obliegen, das auf seinem Gebiet zulässige Immissionsniveau festzulegen, so dass dieses zumindest als Anhaltspunkt für die Ermittlung der Erheblichkeit einer Umweltbeeinträchtigung herangezogen werden kann⁸². Allerdings darf den (potenziell) geschädigten Staaten kein Rechtsmissbrauch vorgeworfen werden können.
- *Einbezug des (möglichen) Schadensausmaßes*: Vor dem Hintergrund des mit dem Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen angestrebten Schutzes der territorialen Integrität spricht vieles dafür⁸³, die für die Überschreitung der Erheblichkeitsschwelle notwendige Gefahrenschwelle nicht isoliert, sondern in Abhängigkeit von dem zu erwartenden Schadensausmaß zu bestimmen. D.h. also, je größer das Ausmaß des Schadens im Falle der Realisierung der Gefahr ausfiele, desto geringer muss die Wahrscheinlichkeit eines solchen Schadenseintrittes sein, damit die Erheblichkeit bejaht werden kann⁸⁴. Nur auf der Grundlage dieser Sicht kann dem

⁸⁰ Hierauf weist etwa *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn. 21), 120 f., hin.

⁸¹ *Beyerlin*, FS Doebling (Fn. 23), 37 (50 f.); *Kunig*, BerDGV 32 (Fn. 23), 9 (20); *Hach*, *Völkerrechtliche Pflichten* (Fn. 25), 104 f.

⁸² Vgl. ähnlich *Beyerlin*, FS Doebling (Fn. 23), 37 (50 f.); *Bryde*, ArchVR 1993 (Fn. 66), 1 (10 f.); *Handl*, *Grenzüberschreitendes nukleares Risiko* (Fn. 77), 55 f.; zweifelnd aber *Kunig*, BerDGV 32 (Fn. 23), 9 (19).

⁸³ Trotz der Tatsache, dass sich die völkerrechtliche Praxis - soweit ersichtlich - mit dieser Frage zumindest explizit (noch) nicht auseinandergesetzt hat.

⁸⁴ I. Erg. ebenso *Handl/Simma*, ÖZöRV 1988/89 (Fn. 43), 1 (3); *Handl*, *Grenzüberschreitendes nukleares Risiko* (Fn. 77), 17; wohl auch *Rest*, FS Seidl-Hohenveldern (Fn. 43), 473 (485); *Rauschning*, FS Schlochauer (Fn. 40), 557 (564 f.); tendenziell positiv auch *Kunig*, BerDGV 32 (Fn. 23), 9 (20).

Schutz der territorialen Integrität der Staaten angemessen Rechnung getragen werden, kommt es aus der Perspektive des (potenziell) betroffenen Staates doch nicht nur darauf an, wie wahrscheinlich ein Schadenseintritt ist, sondern auch wie intensiv er möglicherweise ausfällt.

- *Irrelevanz der Unüblichkeit*: Ein irgendwie geartetes Erfordernis der Unüblichkeit der Umweltbeeinträchtigung⁸⁵ lässt sich weder in der Staatenpraxis nachweisen noch vermag es aus rechtlich-dogmatischer Sicht zu überzeugen, bewirken doch unübliche Umwelteinwirkungen dieselben Beeinträchtigungen wie übliche Einwirkungen⁸⁶.

Eine Umweltbeeinträchtigung ist nicht schon deshalb erheblich, weil sie neu ist oder hätte vermieden werden können, stellt das Kriterium der Erheblichkeit doch auf die Art und Weise der Umweltbeeinträchtigung ab; eine allgemeine Pflicht zur Minimierung neuer bzw. zusätzlicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen ist im Völkerrecht nicht nachzuweisen⁸⁷. Im Übrigen dürfte eine solche Minimierungspflicht auch zu wenig konkret sein, um tatsächlich angewandt werden zu können.

Versucht man vor diesem Hintergrund eine Bewertung der Auswirkungen des *Ilisu-Staudammes*, so sind in tatsächlicher Hinsicht in erster Linie zwei Aspekte von Bedeutung⁸⁸:

- Das *ökologische Gleichgewicht* des Flusses würde - insbesondere auch und gerade im Gefolge der (geplanten) Ausmaße des Projekts - doch so stark beeinflusst werden, dass die Grenzen (nur) unerheblicher Rückwirkungen überschritten werden können.
- Ähnlich verhält es sich mit den erwarteten Auswirkungen auf die *Wasserqualität* des Tigris: Auch hier sind doch ins Gewicht fallende Implikationen nach Realisierung des Projekts zu erwarten.

Angesichts des zu erwartenden Ausmaßes dieser Auswirkungen des Staudammbaus liegt es nahe, die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen auf die Unterrainerstaaten zu bejahen, dies insbesondere auch in Anbetracht der erwähnten grundsätzlichen Immissionsbezogenheit des Kriteriums der Erheblichkeit, des grundsätzlichen Einbezugs auch (nur) wahrscheinlicher Umweltauswirkungen⁸⁹ und des Schutzguts der territorialen Integrität der betroffenen Staaten. Nicht von Bedeutung ist vor diesem Hintergrund, dass die Quantität der Wasserflut im Ergebnis nicht in merklicher Form beeinflusst wird, denn erhebliche Umweltauswirkungen im Rahmen der Nutzung von Binnengewässern können (selbstverständlich) auch auf andere Weise als durch die Verringerung der Wassermenge verursacht werden.

⁸⁵ In diese Richtung *Rest*, FS Seidl-Hohenveldern (Fn. 43), 473 (483); *Randelzhofer/Simma*, FS Berber (Fn. 77), 389 (408).

⁸⁶ Ebenso *Handl*, Grenzüberschreitendes nukleares Risiko (Fn. 77), 16; *Beyerlin*, FS Dohering (Fn. 23), 37 (51).

⁸⁷ S. nur *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit (Fn. 21), 129 ff., m.w.N.

⁸⁸ S. zu den Fakten im Einzelnen oben B.

⁸⁹ Schon allein die möglichen Auswirkungen auf das ökologische Gleichgewicht der Flussregion insgesamt und die Rückwirkungen auf die Wasserqualität dürften ausreichend sein, weisen sie doch ein großes Ausmaß auf, so dass es in diesem Zusammenhang nicht einmal notwendig ist, auf die Sichtweise der in erster Linie betroffenen Staaten Irak und Syrien abzustellen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass das Schiedsgericht im Lac Lanoux-Fall⁹⁰ einerseits geprüft hat, ob Spanien durch die Wasserentnahme aus dem Grenzfluss Carol im Ergebnis Wasser entzogen wurde⁹¹; andererseits aber wurde in einem separaten Prüfungsschritt danach gefragt, ob eine erhebliche Veränderung der Wassereigenschaften vorlag⁹². Offenbar sind also nach Ansicht des Schiedsgerichts bei der Frage der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen aufgrund der Nutzung eines Binnengewässers neben der Wasserquantität auch sonstige Umstände und Implikationen ökologischer Art heranzuziehen.

Der Umstand, dass die Türkei die Erheblichkeit verneint, ist schon deshalb irrelevant, als die Erheblichkeit eben vor dem Hintergrund des Schutzgutes der territorialen Integrität auf die Situation in den (potentiell) betroffenen Staaten abstellt und auch darüber hinaus grundsätzlich die Situation und die Sicht des betroffenen Staates maßgeblich sein muss. Es ist nicht ersichtlich, dass die Auswirkungen in rechtsmissbräuchlicher Weise als erheblich eingestuft werden, obwohl sie dies eigentlich nicht sind, und damit der diesbezügliche Beurteilungsspielraum der betroffenen Staaten überschritten worden wäre. Im Übrigen kommt es auch nicht darauf an, ob und in welchem Ausmaß Syrien und Irak aufgrund konkreter Projekte auf eine bestimmte Wasserqualität oder auf bestimmte sonstige Eigenschaften des Flusses angewiesen sind; angesichts des Schutzgutes der territorialen Integrität ist eben die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen entscheidend, unabhängig von einem irgendwie gearteten augenblicklichen Nutzen.

Insgesamt führt also die Anwendung der für die Bestimmung der Erheblichkeit entwickelten Kriterien auf den geplanten Bau des Ilisu-Staudammes zu dem Ergebnis, dass die *Erheblichkeit der zu erwartenden Umweltauswirkungen zu bejahen* ist, und dies schon aufgrund ihrer Ausmaße und in Anknüpfung an die Immissionsbezogenheit des Kriteriums der Erheblichkeit⁹³.

d) Kausalität

Das inkriminierte staatliche Verhalten und die Umweltbeeinträchtigung müssen in einem *Kausalzusammenhang* stehen⁹⁴.

In unserem Zusammenhang könnten hieran insofern Zweifel bestehen, als das Ilisu-Staudammprojekt in ein ganzes Netz solcher Projekte und damit im Zusammenhang stehender Maßnahmen eingebettet ist, so dass erst die Gesamtheit aller Projekte kausal erhebliche Umweltauswirkungen verursachen könnte. Angesichts der Größe und des Ausmaßes des Ilisu-Projektes dürften jedoch die geschilderten erheblichen Umweltauswirkungen am Tigris auch schon allein im Gefolge der Verwirklichung dieses Projekts auftreten.

⁹⁰ RIAA XII, 281 ff., ILM 1957, 101 ff.

⁹¹ Was verneint wurde, da das Wasser später wieder zugeführt wurde.

⁹² Was dann im Ergebnis aufgrund der tatsächlichen Sachlage verneint wurde.

⁹³ Also unabhängig von dem ebenfalls erwähnten Kriterium der Heranziehung der Sichtweise des (potenziell) verletzten Staates.

⁹⁴ Vgl. etwa Kunig, BerDGV 32 (Fn. 23), 9 (19); Rauschnig, FS Schlochauer (Fn. 40), 557 (573).

Im Übrigen erschiene es widersprüchlich, im Falle zusammenhängender Projekte die Zulässigkeit jedes einzelnen Projektes zu bejahen, diejenige der Gesamtheit aber unter dem Gesichtspunkt der erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen zu verneinen.

e) Ergebnis und Rechtsfolge

Damit kann festgehalten werden, dass der Bau des Ilisu-Staudammprojektes - immer auf der Grundlage der eingangs geschilderten tatsächlichen Sachlage, die im Rahmen der rechtlichen Betrachtung als gegeben vorausgesetzt wird - gegen das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen verstoßen würde. Daher hat die Türkei als Rechtsfolge die Pflicht, das Projekt - zumindest in der derzeit geplanten Art und Weise - nicht zu verwirklichen. Der Verstoß gegen das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen zieht nämlich die Konsequenz nach sich, die Beeinträchtigungen abzustellen bzw. die Handlungen, die eine solche herbeiführen würden, zu unterlassen⁹⁵. Insofern zieht die effektive Beachtung dieser völkerrechtlichen Pflicht also ggf. weitgehende Einschränkungen der territorialen Souveränitätsrechte nach sich.

2. Das Konzept der gemeinsamen natürlichen Ressourcen und das Prinzip ihrer angemessenen Nutzung

a) Grundsatz

Neben dem erwähnten eher abwehrend ausgerichteten Verbot der erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigung hat sich insbesondere in den letzten Jahren das *Konzept der gemeinsamen natürlichen Ressourcen* ("shared natural resources") herausgebildet. Es beruht auf dem Grundgedanken, dass im Falle der Verteilung natürlicher Ressourcen auf die Staatsgebiete mehrerer Staaten alle betroffenen Staaten sich so verhalten müssen, dass auch für die jeweils anderen Staaten eine *angemessene Nutzung* ("*equitable utilization*") möglich ist. Auch bei diesem Grundsatz geht es damit letztlich um den Schutz der Integrität der verschiedenen beteiligten Staaten: Die Umwelt bzw. die Ressourcen sollen durch die Staaten nicht so genutzt werden, dass andere Staaten dadurch in ihren Nutzungsmöglichkeiten beeinträchtigt bzw. geschädigt werden. Einher geht damit auch eine entsprechende Einschränkung der territorialen Souveränität der verpflichteten Staaten.

Allerdings ist nicht zu verkennen, dass der Akzent des Grundsatzes insofern ressourcenbezogen ist, als es um die angemessene Verteilung vorhandener Ressourcen, nicht hingegen um ihren Schutz als solche geht⁹⁶. Daher ist dieser Grundsatz nur bedingt geeignet, umweltpolitische Zielsetzungen zu verfolgen. Festzuhalten bleibt aber

⁹⁵ Vgl. zu den Rechtsfolgen in diesem Zusammenhang auch *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn. 21), 123 f., m.w.N.

⁹⁶ Vgl. etwa *Kunig*, *BerDGV* 32 (Fn. 23), 9 (18).

gleichwohl, dass dem Prinzip selbst sowohl in ökonomischer als auch in ökologischer Hinsicht Rechnung zu tragen ist⁹⁷.

Ursprünglich für das Wasserrecht entwickelt, kann der Grundgedanke des Konzepts aber auch auf alle anderen gemeinsamen natürlichen Ressourcen übertragen werden⁹⁸, so dass das Konzept immer dann zur Geltung kommen kann, wenn es um eine natürliche Ressource geht, die bestimmte umweltbezogene Abhängigkeiten zwischen mindestens zwei Staaten begründet. Entscheidend sind hier also die geographischen Gegebenheiten und die natürlichen Interdependenzen der Ökosysteme⁹⁹.

Das Konzept der gemeinsamen natürlichen Ressourcen in der Ausprägung des sich aus ihm ergebenden Prinzips der angemessenen Nutzung wird immer wieder in der völkerrechtlichen Praxis aufgegriffen und hat zudem Eingang in zahlreiche völkerrechtliche Verträge gefunden¹⁰⁰. *Gewohnheitsrechtlich anerkannt* ist der Grundsatz der angemessenen Nutzung jedenfalls für *internationale Binnengewässer*¹⁰¹.

So betonte schon der StIGH im Fall Lamers¹⁰², es gäbe bezüglich internationaler Flüsse "a common legal right, the essential features of which are the perfect equality of all riparian States in the use of the whole course of the river and the exclusion of any preferential privilege of any riparian State in relation to others". Bestätigt wurde der Grundsatz insbesondere im Lac Lanoux-Fall¹⁰³ und im Entscheid des IGH im Fall Gabčíkovo/Nagymaros aus dem Jahr 1997¹⁰⁴, der IGH hielt hier fest, dass die Anliegerstaaten eines Wasserlaufs aufgrund ihres gemeinsamen Interesses an dessen Nutzung gleichberechtigt seien.

Im Übrigen wurde der Grundsatz einer "equitable and reasonable utilization" in Art. 5 Abs. 1 des Entwurf eines Abkommens über die nicht-schiffahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe aufgegriffen: "Watercourse States shall in their respective territories utilize an international watercourse in an equitable and reasonable manner. In particular, an international watercourse shall be used and developed by watercourse States with a view to attaining optimal and sustainable utilization thereof and benefits therefrom, taking into account the interests of the watercourse States concerned, consistent with adequate protection of the watercourse."¹⁰⁵

Darüber hinaus ist die gewohnheitsrechtliche Geltung dieses Grundsatzes für andere natürliche Ressourcen aber umstritten, wenn auch in der Staatenpraxis einige Ansätze zu einer gewohnheitsrechtlichen Ausdehnung des

⁹⁷ Vgl. *Sohnle*, RGDIP 1998 (Fn. 51), 85 (113); *Caflisch*, AFDI 1997 (Fn. 36), 751 (776), jeweils m.w.N. Dies folgt schon aus dem Schutzgut der territorialen Integrität, die sich eben auch auf ökologische Aspekte bezieht.

⁹⁸ Vgl. zur historischen Entwicklung *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn. 21), 158 ff., m.w.N. zu völkerrechtlichen Quellen. Umfassend zu diesem Grundsatz *Andreas Reinicke*, *Die angemessene Nutzung gemeinsamer Naturgüter*, 1991.

⁹⁹ Vgl. zum Begriff *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn. 21), 161 ff.

¹⁰⁰ Vgl. den Überblick bei *Reinicke*, *Angemessene Nutzung* (Fn. 98), 35 ff.; *Ule*, *Recht am Wasser* (Fn. 22), 164 ff.

¹⁰¹ Vgl. nur *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn. 21), 165 ff.; *Caroline Hinds*, *Umweltrechtliche Einschränkungen der Souveränität – völkerrechtliche Präventionspflichten zur Verhinderung von Umweltschäden*, 1997, 100; *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 1999, § 58, Rdnr. 20 f.; *Heintze*, in: *Wasser* (Fn. 1), 279 (285 f.); *McCaffrey*, *AJPIL* 1993 (Fn. 1), 87 (106 f.); *Sohnle*, RGDIP 1998 (Fn. 51), 85 (113 ff.); *Caponera*, *AJPIL* 1993 (Fn. 43), 147 (156 f.); *Hafner*, *AJPIL* 1993 (Fn. 22), 113 (119 ff.), jeweils m.w.N. S. in diesem Zusammenhang auch die sog. Helsinki-Rules, entwickelt von der ILA 1966 (insbes. Art. 4, 5), vgl. *Jahrbuch der ILA*, 1966.

¹⁰² PCIJ, serie A, No 23, 27.

¹⁰³ ILM 1957, 101 ff.

¹⁰⁴ S. ILM 1998, 162 ff., Ziff. 85 Zu diesem Fall etwa *Higgins*, in: *International Law and Sustainable Development* (Fn. 51), 87 (104 ff.); *Lammers*, *Leiden Journal of International Law* 1998 (Fn. 51), 287 ff.; *Sohnle*, RGDIP 1998 (Fn. 51), 85 ff.

¹⁰⁵ S. den Text in ILM 1997, 700 ff. Vgl. zu dieser Konvention etwa *Kokott*, *Liber amicorum Jänicke* (Fn. 36), 177 (184 ff.); *Caflisch*, AFDI 1997 (Fn. 36), 751 ff.; *Nollkaemper*, *NYIL* 1996 (Fn. 36), 39 ff.; *McCaffrey*, in: *International Watercourses* (Fn. 36), 17 ff.; *Tanzi*, *Leiden Journal of International Law* 1998 (Fn. 36), 442 ff. S. im Übrigen auch den Kommentar der ILC, *YbILC* 1994 II, 90 ff. Die Konvention dürfte in weiten Teilen, und insbesondere, so auch was den Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer Ressourcen angeht, bestehendes Völkergewohnheitsrecht kodifizieren, vgl. nur *McCaffrey*, in: *International Watercourses* (Fn. 36), 17 (26 f.).

Prinzips auf *andere natürliche Ressourcen* festgestellt werden können¹⁰⁶. Da sich der vorliegende Beitrag jedoch auf das internationale Wasserrecht beschränkt, soll auf diese Frage hier nicht näher eingegangen werden.

b) Rechtliche Tragweite

Wenn auch damit der Grundsatz der Anerkennung des Prinzips der angemessenen Nutzung gemeinsamer (Binnen-) Wasserressourcen inzwischen durchaus gesichert ist, gestaltet sich doch die Präzisierung des genauen Inhalt der daraus fließenden Pflichten eher schwierig. Zwar wird im Zusammenhang mit dem Konzept der gemeinsamen natürlichen Ressourcen jedenfalls auf das Prinzip der *fairen und gleichmäßigen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen* Bezug genommen; im Hinblick auf die Voraussetzungen jedoch, unter denen eine bestimmte Nutzung "fair" und "gleichmäßig" bzw. "angemessen" ist, kann kaum eine verallgemeinerungsfähige "generell-abstrakte" Staatenpraxis festgestellt werden, was in Anbetracht der relativen Unbestimmtheit und Wertungsbedürftigkeit dieser Begriffe auch nicht verwundert.

Gleichwohl können ausgehend vom Hintergrund des Prinzips der fairen und gleichmäßigen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen - Schutzgut des Grundsatzes ist die territoriale Integrität, die letztlich in diesem Prinzip als Verteilungsprinzip zur Lösung von Nutzungskonflikten konkretisiert wird - und der diesbezüglichen völkerrechtlichen Praxis einige Anhaltspunkte zur Präzisierung der sich daraus für die Staaten ergebenden Verpflichtungen formuliert werden¹⁰⁷:

- Die Frage, ob eine bestimmte Nutzung den Kriterien der Billigkeit oder Ausgewogenheit entspricht, kann von vornherein nur unter der Voraussetzung beantwortet werden, dass *alle für die Nutzung des Gewässers relevanten Faktoren* bei der Planung und Verwirklichung von Nutzungsprojekten *berücksichtigt* werden, womit insbesondere auch die diesbezüglichen Interessen der weiteren betroffenen Staaten einzubeziehen sind.

Art. 6 des Entwurf eines Abkommens über die nicht-schiffahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe ist eine (nicht abschließende) Liste derartiger Kriterien zu entnehmen¹⁰⁸. Diese Liste dürfte auch für den entsprechenden

¹⁰⁶ So gehen etwa die schon 1978 von der UNEP formulierten Grundsätze "Principles of Conduct (...) in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States", ILM 1978, 1091, von einer allgemeinen Geltung des Grundsatzes der angemessenen Nutzung der natürlichen Ressourcen aus. Aber auch der IGH nahm in einem Fischereistreit auf die angemessene Verteilung von Fischvorkommen Bezug, ICJ Rep. 1974, 3. Aus der Literatur für eine gewohnheitsrechtliche Geltung dieses Grundsatzes etwa *Hinds*, Umweltrechtliche Einschränkungen (Fn. 101), 105 f.; *Patricia W. Birnie/Alan E. Boyle*, International Law and the Environment, 1992, 219 f.; *Lothar Gündling*, Environment. International Protection, EPIL 9, 1981, 119 (125); a.A. etwa *Beyerlin*, FS Doehring (Fn. 23), 37 (60).

¹⁰⁷ Vgl. im Übrigen auch die in dieser Hinsicht wegweisenden ILA Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers aus dem Jahr 1966, in: *Hohmann*, Basic Documents (Fn. 52), Bd. 1, 227 ff.

¹⁰⁸ Ausführlich zu diesen Kriterien *Ximena Fuentes*, The Criteria for the Equitable Utilization of International Rivers, BYIL 1996, 337 ff.

völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatz der angemessenen Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe von Bedeutung sein, nimmt er doch Bezug auf wohl allgemein anerkannte relevante Kriterien für die Art und Weise der Wassernutzung und ihrer Auswirkungen¹⁰⁹.

"Article 6: Factors relevant to equitable and reasonable utilization

(1) Utilization of an international watercourse in an equitable and reasonable manner within the meaning of article 5 requires taking into account all relevant factors and circumstances including:

(a) Geographic, hydrographic, hydrological, climatic, ecological and other factors of a natural character;

(b) The social and economic needs of the watercourse States concerned;

(c) The population dependent on the watercourse in each watercourse State;

(d) The effects of the use or uses of the watercourses in one watercourse State on other watercourse States;

(e) Existing and potential uses of the watercourse;

(f) Conservation, protection, development and economy of the use of the water resources of the watercourse and the costs of measures taken to that effect;

(g) The availability of alternatives, of comparable value, to a particular planned or existing use.

(...)

(3) The weight to be given to each factor is to be determined by its importance in comparison with that of other relevant factors. In determining what is a reasonable and equitable use, all relevant factors are to be considered together and a conclusion reached on the basis of the whole."¹¹⁰

Diese Berücksichtigungspflicht beschränkt sich dabei nicht - wie im Rahmen der erörterten Konsultationspflicht¹¹¹ - auf eine rein formelle Kenntnisnahme (mit der grundsätzlichen Möglichkeit der Berücksichtigung der Anliegen der anderen betroffenen Staaten), sondern gefordert ist eine *materielle Auseinandersetzung* mit den verschiedenen Faktoren und ihre *effektive Einbeziehung* in die letztlich zu treffenden Nutzungsentscheidungen. Daher verstieße z.B. die völlige Außerachtlassung bestimmter zentraler Elemente der Wassernutzung gegen dieses Gebot¹¹².

- Darüber hinaus muss auch im *Ergebnis* insgesamt eine gewisse *Angemessenheit des Ausgleichs der Interessen* gegeben sein. Es geht also nicht um eine gleiche Aufteilung der Ressourcen, sondern um die Erreichung eines ausgewogenen Ergebnisses, unter Berücksichtigung der Interessen, Bedürfnisse und Nutzungen der einzelnen Staaten¹¹³.

¹⁰⁹ S. in diesem Zusammenhang auch *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn. 21), 177 f.; *Hafner*, *AJPIL* 1993 (Fn. 22), 113 (119 ff.); im Übrigen wurden ähnliche Kriterien schon in Art. 5 der Helsinki-Rules entwickelt, vgl. *Jahrbuch der ILA*, 1966. S. zum Prinzip der angemessenen Nutzung in der Konvention etwa *Charles B. Bourne*, *The Primacy of the Principle of Equitable Utilization in the 1997 Watercourses Convention*, *CYIL* 1997, 215 ff.

¹¹⁰ S. den Text in *ILM* 1997, 700 ff.

¹¹¹ Oben C.II.2.

¹¹² Allerdings ist auch hiermit nicht abschließend geklärt, welches Gewicht den einzelnen Kriterien zukommen soll. Es dürfte auch kaum möglich sein, hier allgemein anwendbare generell-abstrakte Kriterien zu entwickeln. Festgehalten sei aber jedenfalls, dass eine bestimmte bestehende Nutzungsart eines Staates kein "absolutes" Verbot des Einwirkens der Nutzungen anderer Staaten impliziert, denn sonst wäre es möglich, in unilateraler Weise über die Reichweite des Grundsatzes der angemessenen Nutzung gemeinsamer Ressourcen zu "verfügen". Daher dürfte zwar eine Pflicht zur Berücksichtigung bereits etablierter Nutzungen, nicht jedoch ein Verbot ihrer Beeinträchtigung bestehen. Vgl. zum Problemkreis m.w.N. *Fuentes*, *BYIL* 1996 (Fn. 108), 337 (367 ff., 370 ff.); *Ule*, *Recht am Wasser* (Fn. 22), 156 ff.

¹¹³ Vgl. ausdrücklich *Ule*, *Recht am Wasser* (Fn. 22), 164.

Zwar ist dies u.U. schwierig zu beurteilen; es sind jedoch durchaus Situationen denkbar, in denen eindeutig kein angemessenes Ergebnis vorliegt¹¹⁴.

So hielt etwa der IGH im Fall Gabčíkovo/Nagymaros aus dem Jahr 1997¹¹⁵ in Bezug auf die Frage der gleichberechtigten Nutzung des Flusswassers folgendes fest: "The Court considers that Czechoslovakia, by unilaterally assuming control of a shared resource, and thereby depriving Hungary of its right to an equitable and reasonable share of the natural resources of the Danube - with the continuing effects of the diversion of these waters on the ecology of the riparian area of the Szigetköz¹¹⁶ - failed to respect the proportionality which is required by international law."

Trotz dieser Anhaltspunkte kann die genaue materielle Tragweite des Prinzips¹¹⁷ immer nur in Abhängigkeit von den konkreten Umständen des Einzelfalls ermittelt werden, so dass sich vor diesem Hintergrund seine inhaltliche Reichweite in erster Linie darauf beschränkt, ein *billiges Ergebnis beim Ausgleich der Ressourcen* zu erzielen¹¹⁸.

Immerhin dürfte es gerechtfertigt sein, vor dem Hintergrund der erörterten möglichen Präzisierung des Grundsatzes der angemessenen Nutzung gemeinsamer Wasserressourcen davon auszugehen, dass dieses Prinzip eine hinreichende normative Bestimmtheit aufweist.

c) Bedeutung für das Staudammprojekt Ilisu

Im Falle des Staudammprojekts Ilisu ist der *Anwendungsbereich des Grundsatzes der angemessenen Nutzung* sicherlich betroffen, denn der Tigris stellt einen grenzüberschreitenden, internationalen Wasserlauf und damit eine "gemeinsame natürliche Ressource" - bezogen auf Binnengewässer - der betroffenen Staaten dar.

Die teilweise vertretene Unterscheidung zwischen "grenzüberschreitenden" und "internationalen" Wasserläufen - erstere durchqueren (nur) mehrere Staaten sukzessive, während letztere sozusagen "gleichzeitig" im Grenzgebiet

¹¹⁴ Im Übrigen sei noch darauf hingewiesen, dass eine Nutzung, die mit der Verursachung eines erheblichen Schadens für einen anderen betroffenen Staat einhergeht, in der Regel wohl kaum als "angemessen" oder "fair" angesehen werden kann, so dass in diesem Fall sich das Prinzip der angemessenen Nutzung gemeinsamer Ressourcen mit dem Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen überschneidet. Vgl. zum Verhältnis beider Grundsätze vor dem Hintergrund der Arbeiten der ILC McCaffrey, AJPIIL 1993 (Fn. 1), 87 (108 ff.); Nollkaemper, NYIL 1996 (Fn. 36), 39 (55 ff.); Caflisch, in: International Watercourses (Fn. 36), 3 (13 ff.).

¹¹⁵ S. ILM 1998, 162 ff., Ziff. 85 des Urteils. Hingegen dürfte die von Richter Weeramantry in seiner dissenting opinion zum Urteil des IGH vom 12. Dezember 1999 in Bezug auf einen namibisch-botswanischen Grenzstreit entwickelte Verpflichtung, im Falle grenzüberschreitender Wasserläufe ggf. ein "joint regime" für die Nutzung zu errichten (Ziff. 102 ff. der dissenting opinion, veröffentlicht auf der home-page des IGH) noch nicht im Völkergewohnheitsrecht verankert sein. Vgl. im Ergebnis ebenso Ule, Recht am Wasser (Fn. 22), 138 ff., auf der Grundlage einer Analyse der diesbezüglichen völkerrechtlichen Praxis.

¹¹⁶ Name der betroffenen ungarischen Region, Anmerkung der Verf.

¹¹⁷ Vgl. zu dem materiellen Inhalt dieses Prinzips die von der ILA aufgestellten sog. Helsinki Rules, in: Hohmann, Basic Documents (Fn. 52), Bd. 1, 227 ff.

¹¹⁸ Insofern stellt das Prinzip der angemessenen Nutzung letztlich einen Aspekt des allgemeinen Prinzips der (innerrechtlichen) Billigkeit ("equity") dar. Zur Billigkeit im Völkerrecht unter besonderer Berücksichtigung des Umweltvölkerrechts Juliane Kokott, Equity in International Law, in: Ferenc L. Toth (Hrsg.), Fair Weather? Equity Concerns in Climate Change, 1999, 173 ff.

zweier Staaten fließen¹¹⁹ - findet keine Stütze in der völkerrechtlichen Praxis und Lehre¹²⁰. So ist auch nach Art. 2 des Abkommens über die nicht-schiffahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe unter einem "international watercourse" ein "watercourse, parts of which are situated in different States"¹²¹ zu verstehen. Im Übrigen spricht auch Sinn und Zweck des Grundsatzes der angemessenen Nutzung gemeinsamer Ressourcen gegen eine solche Unterscheidung: Dieses Prinzip soll doch sicherstellen, dass in den Fällen, in denen eine bestimmte Ressource bzw. ein Wasserlauf in zwei Staaten situiert ist oder für zwei Staaten aufgrund der geographischen Gegebenheiten von Bedeutung ist, eine faire Verteilung der Nutzung und ein entsprechender ökologischer Schutz der Ressourcen gewährleistet wird. Diese Problematik stellt sich aber immer schon dann, wenn ein Wasserlauf in irgendeiner Form für zwei oder mehrere Staaten von Bedeutung ist, unabhängig davon, ob er nun "gleichzeitig" oder "sukzessive" durch die betreffenden Staaten oder am Rande derselben fließt.

Im Übrigen entfaltete die Verwirklichung des Staudammprojekts Ilisu erhebliche Auswirkungen auf das ökologische Gleichgewicht des Flusses in den Unterrainerstaaten sowie auf deren Nutzungsmöglichkeiten des Flusswassers¹²².

Versucht man nun, den geplanten Ilisu-Staudamm und das diesbezügliche Verhalten der Türkei vor diesem Hintergrund an den dem Prinzip der gleichmäßigen und fairen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen zu entnehmenden Vorgaben zu messen, so ist zunächst die Berücksichtigung der für die Nutzung des Tigris relevanten Aspekte von Bedeutung: Ein solcher Einbezug impliziert etwa hinsichtlich der gegebenen natürlichen Faktoren, welche Auswirkungen der Bau des geplanten Staudammes auf die Qualität und Quantität der Wasserführung der Flüsse in deren unterliegenden Abschnitten haben würde. Im Übrigen sind von der Türkei die Interessen der Unterrainerstaaten angemessen in die Planung einzubeziehen. Soweit berechnete Interessen der Nachbarländer tangiert werden, ist auch in Erwägung zu ziehen, ob und inwiefern alternative Möglichkeiten zur Erreichung der eigenen Nutzungsziele (im Falle des Ilisu-Staudammprojektes insbesondere Energieerzeugung) bestehen. Den sozialen und wirtschaftlichen Kosten des Projekts sowie möglicher Alternativvarianten ist ebenso Rechnung zu tragen wie den Auswirkungen auf die gesamte betroffene Umwelt. Schließlich dürfen auch insgesamt die Nutzungsinteressen des Irak und Syriens sowie das ökologische Gleichgewicht in der Region nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden¹²³.

Vor dem Hintergrund der verfügbaren tatsächlichen Grundlagen¹²⁴ dürfte es zumindest erheblichen Zweifeln unterliegen, ob die Türkei diesen Verpflichtungen tatsächlich nachgekommen ist: So ist etwa nicht ersichtlich, dass im Ergebnis die Interessen der Unterrainerstaaten effektiv Berücksichtigung gefunden hätten; insbesondere bestehen keine

¹¹⁹ Vgl. zu dieser, insbesondere auch von der Türkei vertretenen Unterscheidung *Bülent Güven*, Die Türkei - eine Republik vor der größten Herausforderung ihrer Geschichte, in: Jörg Barandat (Hrsg.), Wasser - Konfrontation oder Kooperation, 1997, 143 (151 f.).

¹²⁰ Vgl. zur Praxis oben C.II.3.b)aa), bb). S. aus der Lehre nur *McCaffrey*, AJPIL 1993 (Fn. 1), 87 (89 ff.).

¹²¹ S. den Text in ILM 1997, 700 ff.

¹²² Hier kann auf die Ausführungen zum Grundsatz des Verbots der erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, oben C.II.1., verwiesen werden.

¹²³ Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Hafner*, AJPIL 1993 (Fn. 22), 113 (123), der ausdrücklich am Beispiel des Atatürk-Staudammes und allgemein der GAP-Projekte auf entsprechende Pflichten der Türkei, die sich eben gerade aus dem Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer Wasserressourcen ergeben, hinweist.

¹²⁴ Oben B.

Anhaltspunkte dafür, dass ernsthaft Alternativvarianten in Erwägung gezogen wurden. Aber auch insgesamt ist es fraglich, ob ein angemessener Ausgleich der Interessen erreicht worden ist: Zwar würde die Wasserführung des Tigris keine ins Gewicht fallende Reduktion erfahren; die sonstigen, insbesondere ökologischen Auswirkungen jedoch - die auch und gerade Rückwirkungen auf die Nutzungsmöglichkeiten des Flusswassers entfalteten - sind doch erheblich, so dass die Rechte Syriens und Iraks auf eine ihrerseits "angemessene" Nutzung des Tigris beeinträchtigt sein könnten.

Insgesamt ist damit auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Daten- und Informationslage festzuhalten, dass gewichtige Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Türkei den Grundsatz der fairen und angemessenen Nutzung natürlicher Ressourcen - hier des internationalen Gewässers Tigris - nicht beachtet hat bzw. im Falle des Baus des Projekts in der jetzt geplanten Weise nicht beachten würde.

Hingegen dürfte allein der aufgrund der Möglichkeit des vollständigen Auffüllens des Stausees tendenziell vergrößerte Einfluss der Türkei (im Verhältnis zu den Unterrainerstaaten) über den Tigris nicht gegen den Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer Ressourcen verstoßen¹²⁵: Zwar führt dieser Umstand sicherlich zu einer gewissen Verschiebung der tatsächlichen Machtverhältnisse¹²⁶ über den Fluss; dies impliziert aber nicht notwendigerweise, dass eine angemessene Nutzung der Ressource durch alle Anrainerstaaten nicht mehr gewährleistet wäre oder werden könnte.

d) Informations- und Konsultationspflichten

Soll der Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen auch tatsächlich verwirklicht werden, so sind diesbezügliche gegenseitige Informations- und Konsultationspflichten unerlässliche Verfahrenspflichten, um überhaupt einen solchen Ausgleich der Interessen der verschiedenen Staaten zu ermöglichen¹²⁷. Daher impliziert dieses Prinzip letztlich auch entsprechende Verfahrenspflichten, und es kann nicht erstaunen, dass sowohl in der völkerrechtlichen Praxis als auch Literatur derartige Pflichten im Wesentlichen unbestritten sind¹²⁸.

Letztlich handelt es sich hier um eine spezifische Ausprägung der allgemeinen Informations- und Konsultationspflichten, die immer dann Anwendung findet, wenn es um vorhandene oder geplante Nutzungen (wobei letztere ins Gewicht fallende Rückwirkungen auf die Nutzung der Gewässer durch andere Staaten entfalten muss) sowie den Gewässerzustand geht. Im Hinblick auf die Beachtung bzw. Verletzung dieser Pflichten durch die Türkei kann hier auf die oben erfolgten Ausführungen¹²⁹ über die einschlägigen allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Regeln verwiesen werden.

IV. Zum Interventionsverbot

¹²⁵ Vgl. aber das in diese Richtung gehende Vorbringen Spaniens im Lac Lanoux-Fall, RIAA XII, 281 ff., ILM 1957, 101 ff. Das Schiedsgericht ging auf dieses Argument allerdings nicht ein.

¹²⁶ Zum Interventionsverbot in diesem Zusammenhang noch unten C.IV.

¹²⁷ Zu diesem Zusammenhang etwa *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 1999, § 57, Rdnr. 5.

¹²⁸ Vgl. hinsichtlich der völkerrechtlichen Praxis schon die Nachweise oben C.II.2.a), b). Aus der Literatur etwa *Odendahl*, *Umweltpflichtigkeit* (Fn. 21), 179 ff.; *Harald Hohmann*, *Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts*, 1992, 389 f.; *Johan G. Lammers*, *International and European Community Law Aspects of Pollution of International Watercourses*, in: Winfried Lang/Hanspeter Neuhold/Karl Zemanek (Hrsg.), *Environmental Protection and International Law*, 1991, 115 (127); *Mc Caffrey*, *YbILC* 1988 II/1, 205 (214); *Rauschning*, *FS Schlochauer* (Fn. 40), 557 (574 f.).

¹²⁹ C.II.

Das gewohnheitsrechtliche¹³⁰ Interventionsverbot - das zu den Grundpflichten der Staaten zu zählen ist¹³¹ - verbietet den Staaten, sich unter Androhung oder Anwendung von Zwang in die inneren und äußeren Angelegenheiten anderer Staaten einzumischen. Die Einmischung muss also in Bereichen erfolgen, die der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit unterliegen, in denen es damit auch keine völkerrechtlichen Vorgaben gibt¹³².

Man könnte nun im Falle der Realisierung des Ilisu-Staudammprojekts in Erwägung ziehen, dass die Türkei jederzeit durch das Auffüllen des Stausees den Wasserfluss des Tigris für beträchtliche Zeit stoppen könnte, womit ihr ein erhebliches Druckpotential zukäme, das sie eben auch und gerade zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Unterrainerstaaten ausnutzen könnte.

Obwohl das diesbezügliche Druckpotential zweifellos vorhanden wäre, dürften die Voraussetzungen des Interventionsverbots gleichwohl nicht gegeben sein: Denn unabhängig von der Streitfrage, wie intensiv der Zwang bzw. die Zwangswirkung ausgestaltet sein muss¹³³, muss er wohl jedenfalls hinreichend konkret oder doch zumindest konkretisierbar sein. Es bestehen aber keine Anhaltspunkte dafür, dass die Türkei in irgendeiner Form Druck auf die Unterrainerstaaten durch das Auffüllen des Stausees auszuüben beabsichtigt¹³⁴. Auch mögliche konkret betroffene innere Angelegenheiten der Unterrainerstaaten sind nicht ersichtlich. Allein das Bestehen eines "Druckpotentials" kann daher an sich nicht gegen das Interventionsverbot verstoßen.

D. ZUR VÖLKERRECHTLICHEN VERANTWORTLICHKEIT VON STAATEN IM ZUSAMMENHANG MIT DURCH ANDERE STAATEN BEGANGENEN VÖLKERRECHTSDELIKTEN: VÖLKERRECHTLICHE ASPEKTE DER GEWÄHRUNG VON EXPORTRISIKOGARANTIEN AM BEISPIEL DER SCHWEIZ

Das Ergebnis des vorhergehenden Teils führt nun zu einem weiteren Problemkreis: Es fragt sich, ob und inwieweit andere Staaten im Zusammenhang mit einem Verstoß gegen sich aus dem internationalen Wasserrecht ergebende nachbarrechtliche Verpflichtungen völkerrechtlich verantwortlich sein können. Diesem Problemkreis soll im Folgenden konkret in Bezug auf die Gewährung der Exportrisikogarantie durch die Schweiz zugunsten beim Bau des Ilisu-Staudammes potenziell beteiligter Unternehmen nachgegangen werden.

¹³⁰ S. aber auch die Verankerung in Art. 2 Ziff. 7 SVN.

¹³¹ Vgl. hierzu *Gloria*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, § 26. S. aus der Rechtsprechung insbesondere das Urteil des IGH im Nicaragua-Fall, ICJ Rep. 1986, 14 ff.

¹³² Vgl. zum Interventionsverbot etwa *Gloria*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, § 59, Rdnr. 50 ff.

¹³³ Hierzu den Überblick bei *Gloria*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 59, 1999, Rdnr. 54 ff.

¹³⁴ Vgl. die in die gleiche Richtung gehenden Bemerkungen bei *Güven*, in: Wasser (Fn. 119), 143 (151); *Barandat*, in: Wasser (Fn. 2), 158 (161 f.).

Ausgegangen wird dabei in tatsächlicher Hinsicht davon, dass die Gewährung der Exportrisikogarantie eine *conditio sine qua non* für das Engagement der schweizerischen Firmen beim Staudammbau darstellt, und dass wiederum diese Beteiligung entscheidend zur Durchführung des Staudammprojekts beiträgt¹³⁵.

Eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Schweiz könnte sich dabei allenfalls im Gefolge der durch die Türkei begangenen Völkerrechtsdelikte ergeben; denn es ist nicht ersichtlich, dass die Gewährung einer Exportrisikogarantie als solche in Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz stehen könnte.

Deutlich wird damit auch, dass die Beantwortung der aufgeworfenen Frage letztlich ein Grundproblem aus dem Bereich der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit berührt, nämlich die Reichweite der Verantwortlichkeit von Staaten im Zusammenhang mit durch andere Staaten begangenen Völkerrechtsdelikten. Im Einzelnen ist auf das Bestehen einer eigenen Primärnorm in dem Sinne, dass die Gewährung einer Exportrisikogarantie unter bestimmten Voraussetzungen verboten wäre (I.), die Frage der Zurechnung des Verhaltens von Privatpersonen (II.) und die möglichen Beteiligungsformen an durch andere Staaten begangenen Völkerrechtsdelikten (III.) einzugehen.

Hinzuweisen ist aber auch auf den Grundstaz, dass primär der Staat völkerrechtlich verantwortlich ist, der selbst aufgrund eines völkerrechtswidrigen, zurechenbaren Verhaltens ein Völkerrechtsdelikt begeht. Dies ergibt sich schon aus den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit¹³⁶ und ist auch vor dem Hintergrund zwingend, dass der handelnde Staat eben auch die Folgen seines Verhaltens zu tragen hat. Die anderen Staaten haben grundsätzlich¹³⁷ keine Pflicht, in einer bestimmten Form auf Völkerrechtsdelikte anderer Staaten zu reagieren¹³⁸, je nach der Erfüllungsstruktur der zur Debatte stehenden Verpflichtungen (bilateral oder erga omnes)¹³⁹ können sie aber reagieren.

I. Existenz einer Primärnorm in Bezug auf Drittstaaten

Die Verantwortlichkeit des primär handelnden Staates schließt nicht aus, dass Drittstaaten *im Zusammenhang mit den begangenen Völkerrechtsdelikten* für *eigenes Verhalten* völkerrechtlich verantwortlich sind. Dies setzt allerdings voraus, dass der Drittstaat selbst ein Völkerrechtsdelikt begangen hat. Hierzu ist wiederum ein zurechenbares Verhalten, das gegen eine völkerrechtliche Verpflichtung verstößt, erforderlich (vgl. Art. 3 ILC-Entwurf). In Betracht kommt in unserem Zusammenhang die Gewährung einer Exportrisikogarantie (ERG) an die schweizerischen Unternehmen durch die hierfür zuständigen schweizerischen Behörden. Deren Verhalten ist der Schweiz sicherlich zurechenbar. Im Hinblick auf die mögliche Völkerrechtswidrigkeit dieses Verhaltens ist zunächst festzuhalten, dass die

¹³⁵ S. schon oben B. Dabei ist es aber nicht ausgeschlossen, dass andere Firmen aus anderen Staaten die entsprechenden Leistungen nicht erbringen könnten.

¹³⁶ Vgl. etwa Art. 3 ILC-Entwurf.

¹³⁷ Ausgenommen sind aber spezifische Pflichten, die sich etwa aus der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation ergeben, so z.B. im Falle der Vereinten Nationen bei Beschlüssen des Sicherheitsrates, vgl. Art. 25 SVN.

¹³⁸ Vgl. *Eckart Klein*, Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt, FS Hans-Jürgen Schlochauer, 1981, 425 (434, 436).

¹³⁹ Vgl. zu den sog. erga omnes-Verpflichtungen im Zusammenhang mit ius cogens-Normen etwa *Eva Kornicker*, Ius cogens und Umweltvölkerrecht, 1997, 112 ff.; umfassend *Claudia Annacker*, Die Durchsetzung von erga omnes Verpflichtungen vor dem Internationalen Gerichtshof, 1994, passim.

Gewährung der Exportrisikogarantie es der Türkei in gewisser Weise zumindest erleichterte, den Staudamm zu bauen. Damit wird aus völkerrechtlicher Sicht die Frage aufgeworfen, ob dem Völkerrecht *Primärnormen* zu entnehmen sind, die dahingehen, dass auch die *Unterstützung der entsprechenden Völkerrechtsverletzungen* verboten ist.

Solche Primärpflichten werden teilweise z.B. im Zusammenhang mit bestimmten menschenrechtlichen Verpflichtungen bejaht: So hat der IGH im Nicaragua-Fall betont, dass die Unterstützung von Menschenrechtsverletzungen in einem anderen Land unter bestimmten Voraussetzungen gegen aus dem humanitären Völkerrecht fließende Verpflichtungen verstoßen könne¹⁴⁰. Der Gerichtshof versteht hier Art. 1 der Genfer Konventionen offenbar in dem Sinn, dass diese selbst bestimmte Unterstützungshandlungen verbieten¹⁴¹. Auch Art. I der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9.12.1948¹⁴² verpflichtet die Vertragsparteien zur "Verhütung" des Völkermordes, worunter wohl auch Unterstützungshandlungen fallen können.

Den hier zur Debatte stehenden völkerrechtlichen Pflichten (Informations- und Konsultationspflichten, Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, Gebot der angemessenen Nutzung gemeinsamer Wasserressourcen) dürfte allerdings nur zu entnehmen sein, dass der *verpflichtete Territorialstaat* sie zu beachten hat; *nicht erfasst* werden damit aber *Unterstützungshandlungen* irgendeiner Form durch *Drittstaaten*.

Weder der völkerrechtlichen Praxis noch den diesbezüglichen Verträgen¹⁴³ kann ein Anhaltspunkt dafür entnommen werden, dass sich die stipulierten Pflichten auch auf "indirekte" Verletzungen der genannten Grundsätze durch Drittstaaten beziehen.

Es dürfte auch nicht möglich sein, den schon von Max Huber im Palmas-Fall erwähnten und dann auch vom IGH im Korfu-Kanal-Fall aufgegriffenen Grundsatz heranzuziehen, dass der ausschließlichen Gebietshoheit eines Staates als Korrelat auch eine Pflicht entspreche dafür zu sorgen, dass dieses Territorium nicht dazu genützt werde, in Rechte anderer Staaten einzugreifen¹⁴⁴. Denn dies kann nicht bedeuten, dass die Staaten nun jegliches Verhalten Privater, das von ihrem Territorium ausgeht, "überwachen" müssen und ihm Einhalt gebieten müssen, wenn in irgendeiner Form Rechte anderer Staaten beeinträchtigt werden. Vielmehr muss sich eine solche Verhinderungspflicht oder die Pflicht zur Anwendung eines angemessenen Sorgfaltsmaßstabs aus einer entsprechenden gewohnheitsrechtlichen Primärnorm ergeben. Solche bestehen etwa im Zusammenhang mit dem Schutz fremder Staatsangehöriger auf eigenem Territorium oder auch in Bezug auf die Pflicht, unter Anwendung von due diligence zu verhindern, dass das eigene Territorium als Ausgangspunkt von Umsturzversuchen in anderen Staaten genommen wird¹⁴⁵. Im Hinblick aber auf die Beteiligung eines privaten Unternehmens an einem gegen die hier einschlägigen umweltvölkerrechtlichen Normen verstoßendem staatlichen Verhalten sind keine völkergewohnheitsrechtlichen Primärnormen - die den Sitzstaat zum Eingreifen verpflichten würden - nachweisbar.

Damit kann im Ergebnis nicht nachgewiesen werden, dass die hier betroffenen Primärnormen neben dem inkriminierten Verhalten selbst auch unterstützendes Verhalten gleich welcher Art

¹⁴⁰ ICJ Rep. 1986, 113.

¹⁴¹ S. hierzu *Erika Schläppi Arn*, Menschenrechte in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Chancen und Grenzen aus völkerrechtlicher Sicht, 1998, 220 ff.

¹⁴² UNTS vol. 78, 277.

¹⁴³ Vgl. die Nachweise oben C.II., III.

¹⁴⁴ "Territorial sovereignty (...) involves the exclusive right to display the activities of a State. This right has as corollary a duty: the obligation to protect within the territory the rights of other States, in particular their right to integrity and inviolability in peace and in war, together with the rights which each State may claim for its nationals in foreign territory.", RIAA II, 839. S. auch ICJ Rep. 1949, 22 f. (Korfu Kanal-Fall).

¹⁴⁵ Auch im Umweltrecht gibt es solche due diligence-Pflichten, vgl. schon *Lothar Gündling*, Verantwortlichkeit der Staaten für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, ZaöRV 1985, 265 ff.; ausführlich jetzt *Wolf*, Haftung der Staaten (Fn. 43).

verbieten würden; die Gewährung der Exportrisikogarantie kann daher die angesprochenen völkerrechtlichen Verpflichtungen¹⁴⁶ nicht verletzen.

Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass sich im Hinblick auf die Bedingungen, unter denen Exportrisikogarantien staatlicherseits gewährt werden, gewisse primärrechtliche Regeln entwickeln werden, die sich auf die Projekte selbst sowie die bei ihrer Planung und ihrem Bau angewandten Verfahren beziehen. Erste Anzeichen hierfür sind die entsprechenden von der Weltbank aufgestellten Kriterien¹⁴⁷, denen ja gerade solche Vorgaben zu entnehmen sind.

II. Zur Zurechnung des Verhaltens Privater

Der Bau des Ilisu-Staudammes - wobei der türkische Staat Bauherr ist¹⁴⁸ - soll ja letztlich durch eine Reihe privater Unternehmen durchgeführt werden, u.a. auch schweizerische Unternehmen, die um die Gewährung einer Exportrisikogarantie nachsuchen. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob deren Verhalten grundsätzlich ein Anknüpfungspunkt für die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Schweiz sein kann. Im Gegensatz zu der unter I. behandelten Problematik geht es dabei - jedenfalls zunächst¹⁴⁹ - nicht um die Reichweite der einschlägigen Primärnormen, sondern um die *Zurechenbarkeit* des Verhaltens der schweizerischen Unternehmen zur Schweiz als Staat, die dem Bereich der Sekundärnormen zuzuordnen ist¹⁵⁰.

Das Recht der Staatenverantwortlichkeit¹⁵¹ geht grundsätzlich davon aus, dass nur das *Verhalten von Staatsorganen* zurechenbar ist (Art. 5 ILC-Entwurf). Damit werden allerdings auch sogenannte "de facto-Organen" erfasst, die zwar ohne formelle Ermächtigung des Staates handeln, jedoch gleichwohl für den Staat tätig werden und in gewisser Weise seiner Kontrolle unterstehen¹⁵². Ansonsten ist das *Verhalten Privater* den Staaten nicht zurechenbar (Art. 11 ILC-Entwurf)¹⁵³.

Allerdings können den Staaten im Zusammenhang mit dem Verhalten Privater bestimmte Pflichten obliegen, wie dies z.B. im Diplomaten- oder Fremdenrecht der Fall ist. Ob solche Pflichten bestehen oder nicht, ist dann eine Frage der Existenz, Reichweite und Auslegung völkerrechtlicher Primärnormen¹⁵⁴. Wird die Existenz solcher Verpflichtungen bejaht, haftet der Staat dann aber nicht für das Verhalten der Privaten, sondern für eigenes Verhalten seiner Organe, das sich in einer bestimmten Weise auf das Verhalten von Privaten bezieht¹⁵⁵.

Vor diesem Hintergrund kommt eine Zurechnung des Verhaltens der schweizerischen Unternehmen, die in der Türkei den Staudamm bauen, zum Staat Schweiz nur unter den

¹⁴⁶ Oben C.II., III.

¹⁴⁷ Vgl. die Nachweise in Fn. 15 ff.

¹⁴⁸ Oben B.

¹⁴⁹ Die Völkerrechtsverletzung wäre dann ggf. aber auch noch zu prüfen.

¹⁵⁰ Es geht also um das "subjektive" Element des Völkerrechtsdelikts, vgl. Art. 3 ILC-Entwurf.

¹⁵¹ Die entsprechenden Bestimmungen des ILC-Entwurfes geben hier wohl unbestrittenermaßen Völkergewohnheitsrecht wieder. Vgl. nur *Ipsen*, in: *Ipsen* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 1999, § 40, Rdnr. 3 ff.

¹⁵² Vgl. hierzu noch sogleich unten im Text.

¹⁵³ Vgl. zu diesem Grundsatz m.w.N. *Epiney*, *Völkerrechtliche Verantwortlichkeit* (Fn. 62), 106 ff.

¹⁵⁴ Vgl. hierzu *Epiney*, *Völkerrechtliche Verantwortlichkeit* (Fn. 62), 109 ff.

¹⁵⁵ Ausführlich zu den verschiedenen diesbezüglichen Primärregeln *Wolf*, *Haftung der Staaten* (Fn. 43), *passim*.

Voraussetzungen des Art. 8 ILC-Entwurf ("*de facto-Organ*") in Betracht. Art. 8 ILC-Entwurf - wie im Übrigen auch die ganz herrschende Lehre¹⁵⁶ auf der Grundlage einer einschlägigen völkerrechtlichen Praxis - geht davon aus, dass die Qualifizierung einer Person als *de facto-Organ* dann gerechtfertigt ist, wenn sie zwar nicht formell zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bestellt ist, sie aber faktisch dieselbe Funktion wie jedes andere Staatsorgan ausübt. Ein *de facto-Organ* ist also - letztlich ebenso wie sonstige Staatsorgane - in materieller oder organisatorischer Weise in das Tätigkeitsfeld des Staates eingebunden und handelt damit eben "für" den Staat¹⁵⁷.

Im Einzelnen ist dabei umstritten, wie diese *Verbindung der handelnden Personen zum Staat* genau ausgestaltet sein muss: Teilweise wird vertreten, ein bloßes Dulden oder eine Art Geschäftsführung ohne Auftrag reiche aus¹⁵⁸, während eine etwas engere Sicht verlangt, dass der Staat eine effektive Kontrolle über das Verhalten der Privaten ausübt¹⁵⁹.

Für letztere Sicht spricht insbesondere, dass nur unter dieser Voraussetzung Privatpersonen eben tatsächlich mit Staatsorganen vergleichbar sind; statt der förmlichen Einsetzung in ein bestimmtes Amt soll der öffentliche Charakter der ausgeübten Tätigkeit ausschlaggebend sein¹⁶⁰. Dies impliziert, dass die *de facto-Organ*e - abgesehen von ihrer fehlenden förmlichen Bestellung als Staatsorgane - die gleichen Charakteristika aufweisen müssen wie andere Staatsorgane auch. Sie müssen ebenso wie diese im Namen des Staates handeln, durch ihr Verhalten letztlich den "Staatswillen" ausdrücken. Dies wiederum ist nur dann gegeben, wenn vor dem zu beurteilenden Verhalten der Privaten ein irgendwie gearteter Kontakt mit dem Staat stattgefunden hat, der Staat die Privaten gewissermaßen beauftragt hat und er eine effektive Kontrolle über die Art und Weise ihrer Tätigkeiten ausübt¹⁶¹. Allerdings sei ergänzend darauf hingewiesen, dass - insoweit über Art. 11 ILC-Entwurf (und wohl auch Art. 8 ILC-Entwurf) hinaus - eine Zurechnung des Verhaltens Privater auch dann in Betracht kommt, wenn der Staat sich privates Verhalten sozusagen im Nachhinein zunutze macht¹⁶².

Im Falle des Agierens der schweizerischen Unternehmen in der Türkei beim geplanten Staudammbau dürften jedoch die Voraussetzungen der Zurechenbarkeit dieses Verhaltens als *de facto-Organ*e nicht vorliegen. Denn die schweizerischen Unternehmen üben in keiner Weise in irgendeiner Form faktisch öffentliche Funktionen aus, was ja in jedem Fall notwendig ist, selbst wenn man die "Duldung" privaten Verhaltens für die Zurechnung eines Verhaltens zum Staat ausreichen lassen will¹⁶³. Vielmehr agieren sie unabhängig von den schweizerischen Staatsorganen und nehmen insbesondere nicht öffentliche Interessen, sondern primär ihre eigenen unternehmerischen Interessen wahr. Eine irgendwie geartete

¹⁵⁶ Vgl. etwa *Karl Zemanek*, La responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, ainsi que pour faits internationalement licites, 1987, 52; *Ipsen*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 1999, § 40, Rdnr. 13 ff.

¹⁵⁷ Dabei sind verschiedene Kategorien denkbar, vgl. *Ipsen*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 40, 1999, Rdnr. 13 ff.; s. die Beispiele aus der Völkerrechtspraxis bei *Ago*, YbILC 1971 II 1, 262 ff.

¹⁵⁸ So offenbar *Ipsen*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 40, 1999, Rdnr. 13 ff.

¹⁵⁹ *Epiney*, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit (Fn. 62), 99 ff., m.w.N.

¹⁶⁰ S. *Karl Zemanek*, Responsibility of States: General Principles, EPIL 10 (1987), 362 (367); *Zafiro Fall*, RIAA VI, 160 ff.; *Black Tom and Kingsland Fälle*, RIAA VIII, 458.

¹⁶¹ Vgl. insoweit auch ICJ Rep. 1986, 63 ff. (*Nicaragua-Fall*), in dem der IGH die Zurechenbarkeit des Verhaltens der *Contras* zu den USA - trotz verschiedener Unterstützungshandlungen letzterer - verneinte, da es an einer effektiven Kontrolle über das Verhalten der *Contras* fehle.

¹⁶² Wie etwa im *Teheraner Geiselfall*, vgl. ICJ Rep. 1980, 1 ff. Vgl. zu diesem besonderen Zurechnungsgrund der "Übernahme privaten Verhaltens durch den Staat" *Epiney*, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit (Fn. 62), 161 ff.

¹⁶³ Vgl. so denn auch *Ipsen*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 40, 1999, Rdnr. 13.

Verbindung zur Ausübung hoheitlicher Aufgaben besteht somit nicht. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass ggf. eine Exportrisikogarantie gewährt wird, denn deren Tragweite erstreckt sich nur auf die Garantie der Deckung von Unternehmensverlusten, führt jedoch nicht dazu, dass die Unternehmen materiell oder organisatorisch in die staatliche Verwaltung bzw. Organisationsstruktur eingegliedert werden; m.a.W. stellt die Exportrisikogarantie nur eine finanzielle Absicherung dar, die kein materielles Entstehen für das Verhalten der jeweiligen Firmen impliziert.

Ebensowenig ist es relevant, dass es möglicherweise im Interesse der Schweiz bzw. der Schweizer Regierung liegt, dass die schweizerischen Unternehmen die ausstehenden Aufträge bekommen, würden dadurch doch die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Außenwirtschaftsbeziehungen gefördert. Denn die Qualifizierung als *de facto*-Organ setzt zumindest voraus, dass eine gewisse (potenzielle) Steuerung des Verhaltens der agierenden Personen erkennbar ist; hierfür reicht es aber nicht aus, wenn ein bestimmtes Agieren ganz allgemein im Interesse des jeweiligen Staates liegt, auch wenn der Staat seine diesbezügliche positive Einstellung zu erkennen gibt.

Im Ergebnis kommt damit die Beteiligung der schweizerischen Unternehmen am Staudammbau von vornherein nicht als Anknüpfungspunkt für eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Schweiz in Betracht, fehlt es doch schon an einem zurechenbaren Verhalten, so dass sich die Prüfung der Völkerrechtswidrigkeit dieses Verhaltens erübrigt.

III. Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt

Auf der Grundlage der bislang angestellten Überlegungen kommt damit als Anknüpfungspunkt für eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Schweiz im Zusammenhang mit dem geplanten Bau des Ilisu-Staudammes nur die Gewährung der Exportrisikogarantie durch die hierfür zuständigen Behörden in Betracht. Nur dieses Verhalten kann der Schweiz zugerechnet werden. Da nicht ersichtlich ist, dass die Gewährung einer solchen Garantie an sich gegen völkerrechtliche Primärnormen verstößt, kann sich eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Schweiz für die Gewährung der Exportrisikogarantie nur aus den allgemeinen sekundärrechtlichen Regeln der Staatenverantwortlichkeit ergeben.

In Anbetracht des Umstandes, dass die Türkei mit dem Bau des Staudammes aufgrund der Verletzung verschiedener völkerrechtlicher Primärnormen ein völkerrechtliches Delikt begeht, kommt für die völkerrechtliche Beurteilung des Verhaltens der Schweiz nur die *Beteiligung an einem durch einen anderen Staat begangenen Völkerrechtsdelikt* in Betracht. Die ILC hat denn auch in ihrem Entwurf in Art. 27 den Tatbestand der *Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt* formuliert. Im Folgenden geht es daher darum, der völkergewohnheitsrechtlichen Geltung dieses Grundsatzes und seinen tatbestandlichen Voraussetzungen nachzugehen (1.), um auf dieser Grundlage die Konsequenzen für die (mögliche) völkerrechtliche Relevanz der Gewährung einer Exportrisikogarantie zu ziehen (2.).

1. Grundsatz

Ausgangspunkt der Idee, dass bestimmte Verhaltensweisen der Staaten auch dann die völkerrechtliche Verantwortlichkeit nach sich ziehen, wenn sie selbst nicht gegen Primärnormen verstoßen, ist der Umstand, dass bestimmte Verhaltensweisen der Staaten die Begehung von Völkerrechtsdelikten anderer Staaten wesentlich fördern können und damit in gewisser Form selbst Anteil an dem "Unrechtsgehalt" des Völkerrechtsdelikts des anderen Staates erlangen können. Mit der ILC¹⁶⁴ kann man etwa an folgende Beispiele denken: Lieferung von Waffen für die Durchführung eines Angriffskrieges, Unterstützung eines Apartheidregimes, Versorgung mit Material etwa zur Durchführung eines Völkermordes, Beschaffung von Mitteln zur Schließung internationaler Wasserwege, Erleichterung von Entführungen auf fremdem Boden, Abschluss eines Vertrages, der der Vertragspartei die Begehung eines Völkerrechtsdelikts erleichtert.

Dabei sind die möglichen Beihilfehandlungen von anderen "Dreieckskonstellationen" abzugrenzen¹⁶⁵, so insbesondere der mittelbaren Verantwortlichkeit im Sinne der Verantwortlichkeit eines Staates für fremdes völkerrechtliches Verhalten, die gemeinsame "gleichberechtigte" Begehung eines Völkerrechtsdelikts durch zwei oder mehrere Staaten und die Verantwortlichkeit für eigenes völkerrechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit dem Verhalten anderer Staaten (z.B. in Bezug auf den angemessenen Schutz von Diplomaten).

a) Überblick über Praxis und Lehre

In der völkerrechtlichen Praxis und Judikatur ist eine gewisse Verantwortlichkeit der Staaten in solchen "Beihilfesituationen" insbesondere in der jüngeren Vergangenheit verschiedentlich geltend gemacht worden¹⁶⁶:

- So formulierte der IGH in seinem Namibia-Gutachten¹⁶⁷ die Forderung, dass die Staaten davon absehen müssten, sich im Verhältnis zu Südafrika so zu verhalten, dass damit eine (implizite) Anerkennung der Legalität von Südafrikas Besetzung von Namibia verbunden wäre. Denn solche Verhaltensweisen würden Südafrika bei der Begehung des Völkerrechtsdelikts der rechtswidrigen Besetzung des namibischen Territoriums unterstützen. Offenbar soll also zumindest eine substantielle Unterstützung des rechtswidrigen Besatzungsregimes in Namibia selbst ein Völkerrechtsdelikt darstellen, wobei in unserem Zusammenhang insbesondere von Bedeutung ist, dass sich der Gerichtshof neben der Verbindlichkeit der Resolutionen des UN-Sicherheitsrates nach Art. 25 SVN auch auf allgemeine Prinzipien des Völkerrechts stützte; angesichts der offenbar nicht notwendigen Völkerrechtswidrigkeit der Unterstützungshandlungen

¹⁶⁴ Vgl. YbILC 1978 II/2, 102.

¹⁶⁵ Hierzu auch den Kommentar der ILC, YbILC 1978 II/2, 99 f.; Klein, FS Schlochauer (Fn. 138), 425 (427 ff.).

¹⁶⁶ S. auch die Nachweise im Kommentar der ILC, YbILC 1978 II/2, 99 ff.

¹⁶⁷ ICJ Rep. 1971, 16, 55, 58.

selbst kommt als Anknüpfungspunkt für eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit hier aber nur eine Art Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt Südafrikas in Betracht.

- In die gleiche Richtung gingen entsprechende Aufforderungen des UNO-Sicherheitsrates¹⁶⁸.
- In zahlreichen Fällen wurde geltend gemacht, dass die Lieferung von Waffen für völkerrechtswidrige Aktivitäten die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten nach sich zöge. Zu erwähnen sind z.B. die Stellungnahme der Vereinigten Staaten in Bezug auf Waffenlieferungen der damaligen UdSSR¹⁶⁹ oder aber der Vorwurf des Iran an Großbritannien, es liefere Substanzen zur Herstellung chemischer Waffen an den Irak, was einen "criminal act"¹⁷⁰ darstelle.
- Verschiedentlich wurde die Figur der Beihilfe zumindest implizit bei der Unterstützung von Regimen, die sich der Verletzung von Menschenrechten schuldig machten, herangezogen¹⁷¹.

Nicht stichhaltig erscheint es hingegen, Situationen, in denen das eigene Territorium für Angriffe gegen andere Staaten zur Verfügung gestellt wird, für die Anerkennung des Verbots der Beihilfe zu einem Völkerrechtsdelikt anzuführen¹⁷². Denn hier dürfte schon eine völkerrechtliche Primärnorm bestehen, die es den Staaten gerade aufgibt, als Korrelat der eigenen Gebietshoheit dafür zu sorgen, dass das Territorium nicht als Ausgangspunkt für Angriffe gegen andere Staaten genutzt wird¹⁷³.

- Schließlich ist noch das Urteil des IGH im Osttimor-Fall¹⁷⁴ zu erwähnen: Hier ging es im Wesentlichen um die Rechtmäßigkeit eines Vertrages zwischen Indonesien und Australien über die Ausbeutung bestimmter Ressourcen in Osttimor; bezweifelt wurde die Legalität des Vertrages insbesondere vor dem Hintergrund seiner Vereinbarkeit mit dem Selbstbestimmungsrecht des osttimoresischen Volkes, so dass aus materieller Sicht die Frage aufgeworfen wurde, ob Australien sich durch Beihilfe oder gar eine Art Mittäterschaft eines Völkerrechtsdelikts schuldig gemacht hat. Der IGH trat auf die materiellen Gesichtspunkte allerdings aus prozessualen Gründen - Indonesien hatte sich der Gerichtsbarkeit des IGH gerade nicht unterworfen - nicht ein. Die Begründung hierfür dürfte aber eine Anerkennung der Geltung eines völkergewohnheitsrechtlichen Verbots der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt implizieren oder doch zumindest nahelegen¹⁷⁵: Denn der Gerichtshof bemerkte, dass ein Urteil über die Legalität des

¹⁶⁸ Der Sicherheitsrat "call(ed) upon states (...) (d) to abstain from sending diplomatic or special missions to South Africa that include the Territory of Namibia in their jurisdiction; (...) (f) to abstain from entering into economic or other forms of relationship or dealings with South Africa on behalf of or concerning Namibia which may entrench its authority over the Territory", vgl. Sicherheitsratsresolution Nr. 301, Security Council Official Records, 27th session, 1598th meeting, 7 (1971).

¹⁶⁹ Vgl. Department of State Bulletin, April 1982, 84. Weitere Nachweise bei *John Quigley*, *Complicity in International Law: a new direction in the Law of State Responsibility*, BYIL 1986, 77 (87 ff.).

¹⁷⁰ Vgl. *The Times*, 5.3.1984, 1.

¹⁷¹ S. z.B. die entsprechende Resolution der UNO-Generalversammlung von 1982 in Bezug auf Guatemala, GA Res. A/37/745 XVII, 17.12.1982. Weitere Nachweise bei *Quigley*, BYIL 1986 (Fn. 169), 77 (90 ff.).

¹⁷² So aber wohl *Quigley*, BYIL 1986 (Fn. 169), 77 (83 ff.).

¹⁷³ S. *Max Huber* im Palmas-Fall (RIAA II, 829, 839).

¹⁷⁴ ICJ Rep. 1995, 90 ff.

¹⁷⁵ ICJ Rep. 1995, 90 ff., insbesondere Ziff. 28.

Verhaltens von Australien nicht ohne die Beurteilung des Verhaltens von Indonesien möglich sei; offenbar soll es also staatliche Verhaltensweisen geben, deren Völkerrechtsmäßigkeit davon abhängt, ob anderen Staaten ein Völkerrechtsdelikt vorgeworfen werden kann. Gerade dies ist aber die hier diskutierte Beihilfesituation¹⁷⁶. Richter Weeramantry geht in seiner dissenting opinion zu diesem Fall selbstverständlich davon aus, dass Beihilfehandlungen zu Völkerrechtsdelikten anderer Staaten ebenfalls Völkerrechtsdelikte darstellten¹⁷⁷. Auch Australien dürfte in seinen Stellungnahmen in dieser Rechtssache letztlich von einem Verbot von Beihilfehandlungen ausgeht, wenn es ausführt, dass seine völkerrechtliche Verantwortlichkeit allenfalls dann gegeben sein könnte, wenn das Verhalten Indonesiens (insbesondere die Besetzung Osttimors) völkerrechtswidrig wäre¹⁷⁸.

Die ILC folgerte nun aus der Gesamtheit der völkerrechtlichen Praxis¹⁷⁹, dass eine völkergewohnheitsrechtliche Norm existiere, die die Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt verbiete, so dass sich eine allgemeine Formulierung dieses Tatbestandes aufdränge, was die Kommission dann in Art. 27 ILC-Entwurf auch getan hat.

Art. 27 ILC-Entwurf: "Aid or assistance by a State to another State, if it is established that it is rendered for the commission of an internationally wrongful act carried out by the latter, itself constitutes an internationally wrongful act, even if, taken alone, such aid or assistance would not constitute the breach of an international obligation."¹⁸⁰

In der Literatur hat man sich bislang nur sehr wenig mit diesem speziellen Problem der Staatenverantwortlichkeit auseinandergesetzt. Neben zustimmenden Äußerungen¹⁸¹ stößt der Ansatz der ILC aber auch auf Ablehnung¹⁸². Letztere wird - neben einigen Kritikpunkten an der Formulierung des Art. 27 ILC-Entwurfs - in erster Linie damit begründet, dass das Völkerrecht eben gerade keine Pflicht der Staaten kenne, in bestimmter Weise auf das völkerrechtswidrige Verhalten anderer Staaten zu reagieren, so dass der Tatbestand der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt an sich diesem Charakteristikum des Völkerrechts zuwiderlaufe; im Übrigen sei die völkerrechtliche Praxis eher spärlich und lasse allenfalls den Schluss zu, dass im Falle der Verletzung bestimmter, qualifizierter völkerrechtlicher Pflichten (solche erga omnes oder solche, die dem ius cogens zuzurechnen sind) eine Beihilfe hierzu

¹⁷⁶ Wobei in diesem Zusammenhang zuzugeben ist, dass wohl auch eine Mittäterschaft Australiens eine Untersuchung der Legalität des Verhaltens von Indonesien impliziert hätte. Allerdings dürfte die Beihilfesituation angesichts der in Bezug auf die potenzielle Verletzung des Selbstbestimmungsrecht der Völker nachrangige Rolle Australiens näher liegen.

¹⁷⁷ ICJ Rep. 1995, 171 f., diss. op. Weeramantry.

¹⁷⁸ ICJ Rep. 1995, 90 ff. (insbesondere 99, 101 f.).

¹⁷⁹ Wobei sie den später entschiedenen Osttimor-Fall (natürlich) noch nicht berücksichtigen konnte.

¹⁸⁰ Zitiert nach YbILC 1980 II 2, 30 ff., Report of the ILC.

¹⁸¹ Vgl. *Quigley*, BYIL 1986 (Fn. 169), 77 ff.; *Schläppi*, Menschenrechte (Fn. 141), 218; *Peter Hilpold*, Der Osttimor-Fall, 1997, 38.

¹⁸² S. insbesondere *Klein*, FS Schlochauer (Fn. 138), 425 ff. Zweifelnd aber auch *Bruno Simma*, Grundfragen der Staatenverantwortlichkeit in der Arbeit der International Law Commission, ArchVR 1986, 357 (379 f.); *Ipsen*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, § 40, 1999, Rdnr. 41 ff.; unklar *Ian Brownlie*, State Responsibility. Part I, 1986, 190 f.

ebenfalls die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der unterstützenden Staaten nach sich ziehe¹⁸³. Die ILC hatte eine solche Einschränkung allerdings explizit abgelehnt mit der Begründung, in der Praxis sei auf solche Unterschiede nicht hingewiesen worden, und im Übrigen sei die Unterscheidung auch schwierig durchführbar.

b) Bewertung

Versucht man eine Bewertung der skizzierten Diskussion um den grundsätzlichen Bestand einer völkergewohnheitsrechtlichen Regel des Verbots der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt eines anderen Staates, so fällt zunächst auf, dass die völkerrechtliche Praxis - im Vergleich zu sonstigen völkergewohnheitsrechtlich verankerten Regeln - doch insgesamt recht spärlich ist und sich auf bestimmte Bereiche (insbesondere Unterstützung von Menschenrechtsverletzungen, völkerrechtswidrige Besetzungen oder Angriffe) konzentriert, wenn auch nicht beschränkt. Gleichwohl dürfte dies nicht den Schluss rechtfertigen, eine allgemeine völkergewohnheitsrechtliche Regel in diesem Sinn existiere nicht: Denn in allen relevanten Fällen wurde nie die völkerrechtliche Relevanz der Beihilfehandlung allgemein bestritten, sondern es ging regelmäßig darum, ob die unterstützte Handlung tatsächlich ein Völkerrechtsdelikt darstellte oder aber nicht¹⁸⁴. Dies lässt aber den Schluss zu, dass der Grundsatz der Völkerrechtswidrigkeit der Beihilfe - sollte tatsächlich ein Völkerrechtsdelikt vorliegen, dessen Begehung gefördert wurde - durchaus anerkannt wurde. Auch die relativ spärliche Praxis dürfte an sich keinen Grund darstellen, die Existenz einer völkergewohnheitsrechtlichen Regel zu verneinen: Denn im Falle einer gewissen Konstanz - die zu bejahen sein dürfte - kann auch eine quantitativ geringere Praxis zur Bildung einer völkergewohnheitsrechtlichen Norm ausreichen.

Darüber hinaus - und diesem Aspekt dürfte angesichts der relativ spärlichen Praxis eine große Bedeutung zukommen¹⁸⁵ - lässt sich die Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt nicht nur in die Dogmatik des Rechts der Staatenverantwortlichkeit einbetten, sondern dürfte auch ein logisches Element im Rahmen der Begründung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit darstellen. Geht man nämlich davon aus, dass ein bestimmtes, einem Staat zurechenbares Verhalten gegen dessen völkerrechtliche Pflichten verstößt, so können die darauf bezogenen unterstützenden Handlungen anderer Staaten rechtlich nicht in jedem Fall irrelevant sein. Denn indirekt greift ja auch der Beihilfe leistende Staat - jedenfalls unter bestimmten Voraussetzungen¹⁸⁶ - in die Rechte des verletzten Staates ein, so dass schon ein effektiver Schutz dessen Rechte für die Verantwortlichkeit des Beihilfe leistenden Staates spricht. Möglicherweise wird das Völkerrechtsdelikt nämlich erst durch die Hilfe anderer Staaten

¹⁸³ S. insbesondere *Klein*, FS Schlochauer (Fn. 138), 425 (433 ff.).

¹⁸⁴ Vgl. die ausführliche Analyse bei *Quigley*, BYIL 1986 (Fn. 169), 77 (97 ff.).

¹⁸⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen bei *Albert Bleckmann*, Aufgaben einer Methodenlehre des Völkerrechts: Probleme der Rechtsquellenlehre im Völkerrecht, 1978, 40 ff.

¹⁸⁶ S.u. D.IV.1.c).

ermöglicht oder doch erheblich erleichtert bzw. gefördert. Eine *Rechtsordnung* kann aber solchen Verhaltensweisen gegenüber nicht neutral bleiben.

Im Übrigen soll der Eintritt der Staatenverantwortlichkeit ja auch - angesichts fehlender "zentraler" Rechtsetzungs- und Rechtsdurchsetzungsorgane - die effektive Beachtung des Völkerrechts fördern; hierfür aber dürfte das Verbot der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt eine wichtige Rolle spielen.

Allerdings wurden gegen diesen Ansatz anfänglich¹⁸⁷ grundsätzliche Einwände geltend gemacht: Diese gehen in erster Linie dahin, der Tatbestand der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt stehe nicht im Einklang mit den grundlegenden Charakteristika der Völkerrechtsordnung, insbesondere der grundsätzlichen "Bilateralität" des Völkerrechts: Dieser laufe es entgegen, ein "nicht unmittelbar gegen C gerichtetes Unrechtsverhalten von A (Unterstützung für B) doch als C berechtigenden Unrechtsakt anzusehen"¹⁸⁸. In die gleiche Richtung geht die schon erwähnte Überlegung, dass ein Staat eben nicht verpflichtet sei, auf ein Völkerrechtsdelikt eines anderen Staates in einer bestimmten Art und Weise zu reagieren¹⁸⁹. Allerdings ist es fraglich, ob hieraus auch heute noch grundsätzliche Zweifel an der "Systemfremdheit" eines Beihilfetatbestandes im Recht der Staatenverantwortlichkeit abgeleitet werden können¹⁹⁰: Denn die völkerrechtlichen Beziehungen lassen sich gerade nicht mehr (nur) auf die bilateralen Beziehungen zwischen den Staaten reduzieren; hiervon zeugt nicht nur die Entwicklung des Konzepts der Verpflichtungen *erga omnes*¹⁹¹, denn dies würde ja dann allenfalls eine Beschränkung des Beihilfetatbestandes auf die Unterstützung der Verletzung solcher Pflichten begründen können. Vielmehr dürfte es auch darüber hinaus gerechtfertigt sein anzunehmen, dass im Hinblick auf eine *funktionierende Rechtsgemeinschaft* die *Einhaltung des Völkerrechts* allgemein im Interesse aller Staaten ist. Denn die verschiedenen Rechte und Pflichten der Staaten stellen ein komplexes Gebilde dar, das durch regelmäßige Durchbrechungen durchaus Gefahr läuft, seine *Funktionsfähigkeit* als System, das die Rechtsbeziehungen der Staaten regelt, zu verlieren. Insofern kann man also durchaus von einem "*öffentlichen Interesse*" der Staaten an der Beachtung des Völkerrechts sprechen. Wenn dies auch nicht bedeuten kann, dass immer alle Staaten als "verletzte Staaten" anzusehen sind und jeder jede Völkerrechtsverletzung geltend machen kann, so dürfte diese Entwicklung doch zumindest die Relevanz solcher Handlungen begründen können, die eben gerade die *Verletzung des Völkerrechts fördern*, so dass Beihilfehandlungen durchaus auch die völkerrechtliche Verantwortlichkeit begründen können müssen. Dass das Völkerrecht die

¹⁸⁷ Bemerkenswert ist, dass seit der Analyse von Klein, FS Schlochauer (Fn. 138), 425 ff., aus dem Jahr 1981, keine weitergehende dogmatische Auseinandersetzung mit der Thematik mehr erfolgt ist.

¹⁸⁸ Klein, FS Schlochauer (Fn. 138), 425 (436), unter Hinweis auf entsprechende Stellungnahmen in der ILC.

¹⁸⁹ Klein, FS Schlochauer (Fn. 138), 425 (434, 436).

¹⁹⁰ Hingewiesen sei zudem darauf, dass sich die Kritik wohl auch im Wesentlichen an der im Wortlaut sehr weiten Formulierung des Art. 27 ILC-Entwurf entzündet haben dürfte.

¹⁹¹ Vgl. hierzu schon Jochen A. Frowein, Die Verpflichtungen *erga omnes* im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, FS Hermann Mosler, 1983, 241 ff., 241 ff.; umfassend Annacker, Durchsetzung von *erga omnes*-Verpflichtungen (Fn. 139), passim; Maurizio Ragazzi, The Concept of International Obligations *Erga Omnes*, 1997, passim. Instruktiv mit zahlreichen weiteren Nachweisen auch Hilpold, Osttimor-Fall (Fn. 181), 51 ff.

Staaten grundsätzlich nicht verpflichtet, auf eine bestimmte Art und Weise auf Völkerrechtsdelikte zu reagieren, steht dem nicht entgegen, denn ein Verbot der Beihilfe fordert ja nicht eine bestimmte Reaktion auf völkerrechtswidriges Verhalten, sondern verbietet - unter noch zu entwickelnden Voraussetzungen - Unterstützungshandlungen. Diese sind aber nicht (nur) "reaktiver" Natur, sondern weisen auch und gerade ein "aktives" Element auf, das über ein bloßes Reagieren hinausgeht.

Im Übrigen ist noch auf die tatsächlichen Umstände hinzuweisen: Während bis vor nicht allzu langer Zeit jeder Staat letztlich selbst über die Mittel und Wege verfügte, das Völkerrecht in verschiedenen Bereichen zu verletzen, sind die Staaten heute immer mehr auf "Hilfe" von außen angewiesen: Nur eine effektive Unterstützung anderer Staaten ermöglicht angesichts der wachsenden Interdependenz häufig die Begehung von Völkerrechtsdelikten. Daher spricht auch die *Effektivität des Rechts der Staatenverantwortlichkeit* dafür, Beihilfehandlungen grundsätzlich als Völkerrechtsdelikt zu qualifizieren, könnten doch sonst eine ganze Reihe "moderner" und im Hinblick auf die Verletzung des Völkerrechts durchaus relevante Verhaltensweisen nicht erfasst werden.

Insgesamt sprechen daher im Ergebnis überzeugende Gründe für den grundsätzlichen Ansatz der ILC, dass bestimmte Beihilfehandlungen die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des "helfenden" Staates nach sich ziehen sollen.

c) Zum Tatbestand der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt

Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, unter welchen *Voraussetzungen* das Verhalten eines Staates tatsächlich als Beihilfe qualifiziert werden kann. In Anknüpfung an den erörterten Grundgedanken des Tatbestandes der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt¹⁹² - der effektive Schutz des verletzten Staates vor völkerrechtswidrigen Handlungen und die Sicherstellung der Einhaltung völkerrechtlicher Pflichten als öffentliches Interesse der Völkerrechtsordnung - sind hierbei insbesondere zwei Aspekte von Bedeutung¹⁹³:

- Zunächst ist ein gewisses *Ausmaß der Unterstützung* notwendig. Nur unter dieser Voraussetzung kann der Unterstützungshandlung nämlich in Bezug auf das begangene Völkerrechtsdelikt eine ins Gewicht fallende Relevanz zukommen, die die Auslösung der Staatenverantwortlichkeit rechtfertigte.

Dies bedeutet, dass eine Art Anstiftung oder eine "moralische" Unterstützung nicht erfasst werden¹⁹⁴. Gerade dies würde nämlich gegen den erwähnten völkerrechtlichen Satz verstoßen, dass es keine Verpflichtung gibt, auf ein Völkerrechtsdelikt im Vorfeld oder im Nachhinein in einer bestimmten Art und Weise zu reagieren.

¹⁹² Oben D.IV.1.b).

¹⁹³ Die im Übrigen auch in der Formulierung des Art. 27 ILC-Entwurfs zum Ausdruck kommen.

¹⁹⁴ YbILC 1978 II/2, 99 ff.; *Quigley*, BYIL 1986 (Fn. 169), 77 (80, 120).

Darüber hinaus aber muss die Unterstützung für die Begehung des Völkerrechtsdelikts von einer gewissen *faktischen Bedeutung* sein; ansonsten fehlte gerade die die Verantwortlichkeit begründende ins Gewicht fallende Verbindung zum Völkerrechtsdelikt. So betont auch die ILC in ihrem Kommentar, die Unterstützung müsse so *substantiell* sein, dass sie es dem Empfängerstaat leichter mache, Verletzungshandlungen zu begehen¹⁹⁵. Daher ist also eine gewisse *Intensität der Unterstützungshandlung* erforderlich¹⁹⁶, die im Wortlaut des Art. 27 ILC-Entwurf in der Formulierung "it is rendered for the commission of an internationally wrongful act" zum Ausdruck kommt. Damit ist im Ergebnis eine Art Kausalität zwischen Unterstützung und Völkerrechtsdelikt in dem Sinn notwendig, dass die Unterstützungshandlung die Begehung des Delikts in einer ins Gewicht fallenden Weise erleichtert. Nicht erforderlich ist es aber, dass das Völkerrechtsdelikt ohne Unterstützungshandlung unterblieben wäre; es ist daher ausreichend, dass es die Unterstützung dem Empfängerstaat materiell erheblich leichter macht, das Völkerrechtsdelikt zu begehen¹⁹⁷. Wie diese Intensität der objektiven Beihilfehandlung im konkreten Fall ausgestaltet sein muss, kann nicht abstrakt bestimmt werden, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalles ab - sowohl in Bezug auf das begangene Delikt als auch im Hinblick auf die Unterstützungshandlung. Irrelevant muss es aber sein, dass andere Staaten im Falle des Unterlassens der Unterstützungshandlung "eingesprungen" wären. Das Vorliegen eines Völkerrechtsdelikts kann ja nicht davon abhängen, ob andere genauso gehandelt hätten oder nicht. Im Übrigen änderte dies auch nichts an der Intensität der Unterstützungshandlung.

Der Umstand, dass die durch den Beihilfe leistenden Staat gewährte Unterstützung substantieller Natur sein muss, impliziert im Übrigen, dass der Empfängerstaat sie sich auch tatsächlich zunutze macht¹⁹⁸; andernfalls fehlt es eben an der materiellen Erleichterung der Begehung des Völkerrechtsdelikts.

- Zu dieser objektiven Seite muss auf Seiten des Geberstaates ein *Wissen* darum vorhanden sein, dass die *Begehung des Völkerrechtsdelikts erleichtert* wird. Denn nur unter dieser Voraussetzung erscheint es gerechtfertigt, ein ansonsten nicht zwingend verbotenes staatliches Verhalten als Völkerrechtsdelikt zu qualifizieren, beruht seine Völkerrechtswidrigkeit doch ausschließlich auf der Verbindung mit dem Völkerrechtsdelikt eines anderen Staates. In der Formulierung von Art. 27 ILC-Entwurf kommt dies durch die Wendung "rendered for" zum Ausdruck. Im Ergebnis muss dabei ein bloßes "Wissen" bzw. "Wissenmüssen" wohl ausreichend sein, so dass insbesondere ein "Vorsatz" in dem Sinn, dass die Beihilfeleistung gerade

¹⁹⁵ YbILC 1978 II/2, 104.

¹⁹⁶ Anders - allerdings (nur) in Anknüpfung an den Wortlaut des Art. 27 ILC-Entwurf - Klein, FS Schlochauer (Fn. 138), 425 (430 f.).

¹⁹⁷ YbILC 1978 II/2, 104; ebenso Quigley, BYIL 1986 (Fn. 169), 77 (122).

¹⁹⁸ Vgl. auch Quigley, BYIL 1986 (Fn. 169), 77 (108), der hierbei jedoch von einer separaten Bedingung ausgeht. Ihm folgend Schläppi, Menschenrechte (Fn. 141), 218 f.

für die Begehung eines Völkerrechtsdelikts geleistet wurde, nicht notwendig ist¹⁹⁹. Geht man nämlich davon aus, dass der Hintergrund des Verbots der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt letztlich gerade darin besteht, dass die Begehung eines Delikts durch einen anderen Staat gefördert wird, so kann es nicht auf einen irgendwie gearteten Vorsatz ankommen, sondern allein ausschlaggebend muss - neben der tatsächlichen Förderung - das Wissen um die Völkerrechtswidrigkeit der unterstützten Handlung sein²⁰⁰.

Im Übrigen ist angesichts des objektiven Charakters des Völkerrechtsdelikts²⁰¹ ein "Wissenmüssen" in dem Sinn ausreichend, dass die Völkerrechtswidrigkeit bei Anwendung der nach den Umständen üblichen Sorgfalt erkennbar war; nicht erforderlich ist damit, dass der konkret handelnde Amtswalter auch tatsächlich die Völkerrechtswidrigkeit erkannt hat und ihm damit ein Verschulden vorgeworfen werden kann.

d) Ergebnis

Insgesamt kann damit festgehalten werden, dass die *Beihilfe* als Begründungstatbestand für das Vorliegen eines *völkerrechtlichen Delikts* und damit den Eintritt der Staatenverantwortlichkeit durchaus *völkergewohnheitsrechtlich* anerkannt sein dürfte. Allerdings zeigt eine Analyse der Tatbestandsvoraussetzungen, dass die Schwelle zur Bejahung einer solchen Verantwortlichkeit relativ hoch ist: Insbesondere ist eine *tatsächliche, substantielle Unterstützung für die Begehung des Völkerrechtsdelikts* erforderlich, womit der Kreis der potentiell Verpflichteten doch sehr eingeschränkt wird. Dies erscheint aber angesichts der primären Verantwortlichkeit des das Völkerrechtsdelikt begehenden Staates ebenso sinnvoll wie notwendig.

2. Exportrisikogarantie und Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt

Ausgehend von den angestellten grundsätzlichen Überlegungen fragt es sich nun, ob die Gewährung einer Exportrisikogarantie grundsätzlich den Tatbestand der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt erfüllen kann und - daran anschließend - ob eine solche Beihilfe im Falle der Gewährung einer Exportrisikogarantie im Zusammenhang mit der Beteiligung schweizerischer Unternehmen am Bau des Ilisu-Staudammes in Betracht kommt.

¹⁹⁹ Auch die Beratungen in der ILC gehen in diese Richtung, vgl. die detaillierte Analyse bei *Quigley*, BYIL 1986 (Fn. 169), 77 (108 ff.).

²⁰⁰ Etwas abweichend aber offenbar *Klein*, FS Schlochauer (Fn. 138), 425 (432), in Bezug auf Art. 27 ILC-Entwurf, der davon spricht, dass die "Unterstützungshandlung zielbewusst auf die Begehung des Delikts ausgerichtet sein" müsse. Es ist allerdings fraglich, ob die Formulierung "if it is established that it is rendered for the commission of an internationally wrongful act" tatsächlich so ausgelegt werden muss; rein grammatikalisch jedenfalls dürfte hier auch ein bloßes Wissen ausreichend sein können.

²⁰¹ Hierzu und zu der Frage des Verschuldens m.w.N. *Epiney*, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit (Fn. 62), 77 ff.; s. neuerdings auch *Andrea Gattini*, Smoking/No Smoking: Some Remarks on the Current Place of Fault in the ILC Draft Articles on State Responsibility, EJIL 1999, 397 ff.

Die Zielsetzung der Exportrisikogarantie geht nach Art. 1 Abs. 1 ERGG²⁰² dahin, die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und den Außenhandel zu fördern. Zudem sollen bei Exporten in ärmere Entwicklungsländer die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik berücksichtigt werden. Damit wird also eine binnenwirtschaftliche Zielsetzung - Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen - mit einem eher außenwirtschaftlich geprägten Zweck - Förderung des Außenhandels und damit letztlich auch der internationalen Verknüpfung der Handelsbeziehungen insgesamt - kombiniert.

Die Exportrisikogarantie beruht dabei auf dem Grundgedanken, dass bestimmte Risiken schweizerischer Unternehmen bei Exportgeschäften so groß sind, dass es diesen nicht zugemutet werden kann, selbst diese mit der Annahme bestimmter Aufträge verbundenen Risiken zu tragen. Nach Art. 2 ERGG sind besondere Risiken - die eine Exportrisikogarantie rechtfertigen können - Gefährdungen, die sich aus längeren Fabrikations-, Zahlungs- oder Transferfristen in Verbindung mit politisch und wirtschaftlich unsicheren Verhältnissen ergeben. Eine allfällige Exportrisikogarantie deckt nach Art. 4 ERGG die Zahlungsrisiken bei solchen Geschäften in verschiedenen Konstellationen, u.a. auch und gerade die Zahlungsunfähigkeit oder -unwilligkeit von Staaten.

Über die Anträge für eine Exportrisikogarantie entscheiden letztlich Bundesbehörden, je nach Bedeutung und Umfang der Kreditsumme das Staatssekretariat für Wirtschaft, das Volkswirtschaftsdepartement, das Volkswirtschaftsdepartement mit Zustimmung des Finanzdepartements oder der Bundesrat (letzterer bei Gesuchen von besonderer Tragweite)²⁰³.

Als möglicher Anknüpfungspunkt für eine völkerrechtlich verbotene Beihilfehandlung der Schweiz zu den erörterten Völkerrechtsdelikten der Türkei im Falle des Baus des Ilisu-Staudammes müsste die Gewährung einer Exportrisikogarantie²⁰⁴ die erörterten Voraussetzungen der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt erfüllen:

- Zunächst ist eine *Unterstützung substantieller Art* der (bevorstehenden) Begehung des Völkerrechtsdelikts erforderlich. In Anbetracht der Tatsache, dass der Bau des Ilisu-Staudammes selbst gegen die erörterten völkerrechtlichen Pflichten der Türkei verstößt, müsste also die Exportrisikogarantie den Bau des Staudammes in einer ins Gewicht fallenden Weise fördern. Hier sind in unserem Zusammenhang insbesondere zwei Aspekte von Bedeutung bzw. problematisch:
 - Zunächst könnte schon eine *Beihilfehandlung der Schweiz zugunsten der Türkei* von vornherein zu verneinen sein: Denn die Exportrisikogarantie wird ja den beantragenden Unternehmen - nicht jedoch der Türkei selbst - gewährt, so dass es sich letztlich gar nicht um eine Unterstützung eines anderen Staates zur Begehung eines Völkerrechtsdelikts handeln könnte. Insofern könnte die Gewährung der Exportrisikogarantie allenfalls eine eher indirekte Verbindung zur Begehung des Völkerrechtsdelikts aufweisen, was jedoch für die Annahme einer substantiellen Förderung der Begehung eines Völkerrechtsdelikts durch einen anderen Staat nicht ausreichen könnte. Auch Art. 27 ILC-Entwurf spricht ja nur von einer Hilfe von "Staat zu Staat", so dass eine Unterstützung Privater, die dann ihrerseits den das Völkerrechtsdelikt begehenden Staat unterstützen, nicht unter den Tatbestand der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt fallen könnte.

²⁰² Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie vom 26. September 1958, SR 946.11.

²⁰³ Vgl. im Einzelnen Art. 28 ff. Verordnung über die Exportrisikogarantie (ERG-Verordnung), SR 946.111.

²⁰⁴ Diese wird durch schweizerische Behörden gewährt, stellt also eine zurechenbare Handlung des Staates Schweiz dar (vgl. Art. 5 ILC-Entwurf).

Im Ergebnis vermögen in eine solche Richtung gehende Überlegungen jedoch nicht zu überzeugen: Sie stellen nämlich ausschließlich auf das *formale Element des Adressaten der Hilfeleistung* ab: Gefragt wird danach, wer die Unterstützung der Schweiz formell erhält, und der Tatbestand der Beihilfe wird verneint, wenn formeller Adressat nicht der agierende Staat ist. Es erscheint aber sehr fraglich, ob der Beihilfetatbestand tatsächlich eine solch formale Betrachtungsweise zugrundelegt: Denn Sinn und Zweck des Verbots der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt ist ja - wie erörtert²⁰⁵ - gerade darin zu sehen, dass man einer substantiellen Förderung völkerrechtswidrigen Verhaltens anderer Staaten entgegentreten möchte. Dann aber kann es nicht auf den formalen Adressaten der jeweiligen Beihilfehandlung ankommen, sondern ausschlaggebend muss vielmehr ihre Wirkung für den das Völkerrechtsdelikt begehenden Staat sein. Eine formell einem Dritten gewährte Begünstigung kann nämlich die Begehung eines Völkerrechtsdelikts durch einen bestimmten Staat genauso fördern wie die direkte Unterstützung des betreffenden Staates, so dass kein Grund besteht, derartige Verhaltensweisen von vornherein schon aus dem Tatbestand der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt auszuklammern. Im Übrigen spricht auch die Gefahr der Umgehung des Verbots der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt und seine effektive Wirksamkeit für diese Sicht: Denn in zahlreichen Fällen kann eine bestimmte Unterstützungshandlung zwar formell einem Dritten, materiell aber dem ein Völkerrechtsdelikt begehenden Staat zukommen, so dass das Verbot der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt teilweise leer laufen könnte, wollte man ausschließlich auf ein formales Element im erörterten Sinn abstellen.

Vor diesem Hintergrund ist also bei der Frage, ob eine Hilfe eines Staates zugunsten eines anderen Staates vorliegt, nicht auf den formalen Adressaten der Unterstützungshandlung, sondern auf ihre tatsächliche Wirkung abzustellen. Bei der Exportrisikogarantie im Zusammenhang mit dem geplanten Ilisu-Staudamm ist nun von großer Bedeutung, dass die beteiligten schweizerischen Unternehmen eine entscheidende Funktion bei der Errichtung des Staudammes hätten und dass anzunehmen ist, dass die Unternehmen nur unter der Voraussetzung ihre Beteiligung zusagen, dass ihr Zahlungsrisiko durch eine Exportrisikogarantie abgesichert wird²⁰⁶. Es gibt also eine Art Kausalität zwischen der Gewährung einer Exportrisikogarantie, der Beteiligung der interessierten Unternehmen und dem Bau des Staudammes. Dann aber ermöglichte es die Exportrisikogarantie zugunsten dieser Unternehmen der Türkei, für den Bau des Staudammes kompetente und für die Durchführung des Projekts notwendige Unternehmen zu gewinnen. M.a.W. wäre es der Türkei im Gefolge der durch die schweizerischen

²⁰⁵ Oben D.III.1.b), c).

²⁰⁶ Vgl. oben B. zu den tatsächlichen Grundlagen der Studie.

Behörden gewährten Exportrisikogarantie möglich, einen wichtigen Teil des für den Bau des Staudammes notwendigen technischen Fachwissens und die entsprechenden Fachleute zu gewinnen. Damit aber bewirkte die Exportrisikogarantie eine Unterstützung und Förderung des Staudammprojektes selbst, so dass eine Unterstützungshandlung zugunsten des das Völkerrechtsdelikt (möglicherweise) begehenden Staates vorläge²⁰⁷.

- Die *Intensität dieser Förderungshandlung* dürfte auch hinreichend substantiell sein: Denn ohne die Beteiligung kompetenter Unternehmen wäre der Staudammbau nicht möglich, so dass jedenfalls Exportrisikogarantien zugunsten von Unternehmen, denen beim Bau eine wichtige Rolle zukommen soll - wie dies wohl bei ABB und Sulzer zu bejahen sein dürfte - ein in dieser Hinsicht hinreichendes Ausmaß erreichen dürften. Zu erinnern ist nämlich daran, dass es unerheblich sein muss, dass möglicherweise andere Staaten "einspringen" würden, d.h. die entsprechende Förderung gewähren würden.
- Ausgehend von den tatsächlichen Umständen²⁰⁸ und der allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Anerkennung der durch die Türkei verletzten Grundsätze dürfte im Übrigen in Bezug auf das *subjektive Element der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt* davon auszugehen sein, dass die Schweiz um die Völkerrechtswidrigkeit des geplanten Baus des Ilisu-Staudammes wusste oder zumindest hätte wissen müssen. Der Umstand, dass die Schweiz vornehmlich an der Förderung des Außenhandels, nicht hingegen an der Begehung von Völkerrechtsdelikten durch die Türkei interessiert sein dürfte, ändert hieran nichts, ist doch das alleinige Wissen oder Wissenmüssen um die (bevorstehende) Begehung eines Völkerrechtsdelikts entscheidend.

In Anbetracht der konkreten Situation fragt es sich darüber hinaus, ob der subjektive Tatbestand der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt dadurch ausgeschlossen sein könnte, dass die Schweiz von der Türkei Zusicherungen in dem Sinn verlangt, dass die einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben beachtet werden müssen und dass die Schweiz eine Art unabhängiges Monitoring für die Durchführung des Projekts verlangt²⁰⁹. Im Ergebnis dürften diese Erwägungen jedoch nicht entscheidungserheblich sein: Denn auch die Zusicherungen der türkischen Regierung ändern nichts an der grundsätzlichen Völkerrechtswidrigkeit des Projekts an sich, insbesondere was das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen und das Gebot der

²⁰⁷ Nur am Rande sei zudem aus der Sicht des innerstaatlichen Rechts daran erinnert, dass die Exportrisikogarantie ja gerade auch die Förderung des Außenhandels der Schweiz (vgl. Art. 1 ERGG) zum Ziel hat und damit offenbar eine öffentliche Aufgabe erfüllen soll. Offenbar geht man also davon aus, dass die Exportrisikogarantie auch gewisse Rückwirkungen auf die Beziehungen zu den jeweils implizierten Staaten entfaltet. Bestätigt wird dies durch Art. 1 Abs. 2 ERGG, der unter bestimmten Voraussetzungen die Beachtung der Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik verlangt.

²⁰⁸ Oben B.

²⁰⁹ Vgl. Helmut Stalder, Tages-Anzeiger vom 4.12.1999.

angemessenen Nutzung gemeinsamer Wasserressourcen betrifft. Dies muss aber auch den schweizerischen Behörden bekannt sein²¹⁰.

Das Monitoring stellt nämlich das Projekt als solches nicht in irgendeiner Form in Frage, sondern möchte (nur) Einfluss auf die Art und Weise seiner Durchführung nehmen. Daher sind jedenfalls die mit dem Projekt selbst verbundenen Auswirkungen – die eben gerade zu einem Verstoß gegen das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen und des Gebots der angemessenen Nutzung gemeinsamer Wasserressourcen führen dürften – hiervon nicht betroffen. In Betracht käme allenfalls eine Art "Heilung" der Verstöße gegen die prozeduralen Pflichten²¹¹.

Im Ergebnis dürfte daher die Schweiz durch die Gewährung einer Exportrisikogarantie an die betroffenen Unternehmen in Bezug auf das Ilisu-Staudammprojekt gegen das völkerrechtliche Verbot der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt verstoßen und damit selbst ein Völkerrechtsdelikt begehen.

E. SCHLUSS

Zwar konnte die vorgenommene Untersuchung aufzeigen, dass vor dem Hintergrund der Vorgaben im internationalen Wasserrecht die völkerrechtliche Zulässigkeit der Durchführung von Großprojekten wie Staudämmen (einer bestimmten Größe) jedenfalls im Falle grenzüberschreitender Auswirkungen höchst fraglich sein kann, und auch dem Verhalten von Drittstaaten im Zusammenhang mit der Durchführung solcher Projekte gewiss Grenzen gesetzt sind. Allerdings befinden wir uns – gerade in Bezug auf die Verpflichtung von Drittstaaten – in einem in Entwicklung begriffenen Gebiet des Völkerrechts, und gerade das vorliegend herausgegriffene Beispiel konnte aufzeigen, dass hier auch der komplexe Bereich des Verhältnisses von Außenwirtschaftsbeziehungen und der effektiven Durchsetzung umweltvölkerrechtlicher Verpflichtungen betroffen ist. Insofern dürfte die aufgeworfene Fallgestaltung auch genuin politische Probleme aufwerfen, und es bleibt zu hoffen, dass die betroffenen (Dritt-) Staaten nicht nur versuchen, sich (gerade noch) in den Grenzen der Legalität zu bewegen, sondern auch bestrebt sind, zu einer effektiveren Durchsetzung völkerrechtlicher Pflichten beizutragen; angesichts der herrschenden Interdependenz ist hierfür eben auch ein Zusammenwirken aller Staaten notwendig, was gerade auch für den Bereich des Umweltvölkerrechts gilt.

²¹⁰ Zudem ist nicht ersichtlich, dass eine eventuelle Nichtbeachtung der (im Übrigen nicht im Einzelnen bekannten) Zusicherungen der Türkei irgendwelche Sanktionen - etwa die Rücknahme der Exportrisikogarantie - nach sich zöge oder nach sich ziehen könnte. Art. 7 ERG-Verordnung dürfte wohl einer solchen Rücknahme im Ergebnis entgegenstehen, werden doch hier in Absatz 2 offenbar abschließend gemeinte Widerrufsgünde erwähnt.

²¹¹ Vgl. schon oben C.II.3.