Die zu Beginn dieses Artikels erwähnte Krise der Vereinten Nationen ist sowohl ein Problem der Mitgliedstaaten, die die Weltorganisation im Stich lassen, sich von früheren Verpflichtungen lösen und sich neuen verweigern, als auch der mangelhaften Arbeitsweise der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen, die es noch nicht einmal schaffen, wenigstens in dem ihnen von den Mitgliedstaaten belassenen engen Rahmen effektiv zu arbeiten[10]. Offenkundigstes Beispiel hierfür ist die UNESCO. Die skandinavischen Länder waren nicht weniger kritisch gegenüber Problemen des bürokratischen Mißmanagements, der Doppelarbeit und der Ineffizienz eingestellt als andere Staaten, aber sie werden wohl kaum den ›Rückzug‹ für eine sinnvolle Strategie halten. Eine Reform von innen statt durch Konfrontation wäre ein Verhalten, das mit den nordischen Traditionen vereinbar erschiene — ganz gleich, wie desillusioniert die Skandinavier angesichts der Arbeitsweise bestimmter internationaler Einrichtungen auch sein mögen.

Eine Verpflichtung auf Dauer

Trotz früherer Enttäuschungen und gegenwärtigen Vorrangs für nationale und regionale Fragen werden die skandinavischen Länder zweifellos auch künftig gegenüber den Vereinten Nationen in der Pflicht bleiben, auch wenn die Organisation heute mit all ihren Problemen und Mängeln nicht sonderlich glücklich dasteht. Diese Festlegung beinhaltet weniger die Schwärmerei für eine Weltorganisation als Überwindung des Nationalstaates — vielmehr ist es die UNO als Bündelung der Kräfte ›gleichgesinnter‹ Länder, welche einer Weltordnung auf der Grundlage weltweiter Herrschaft des Rechts verpflichtet sind, durch die sich die nordischen Länder angezogen fühlen. Hier ruht das Völkerbunderbe noch schwer auf ihnen.

In ihrer Völkerbundtradition stehend, unterstützten die skandinavischen Staaten die Bemühungen, die Kompetenzen des UN-Sekretariats in Abrüstungsfragen zu erweitern. So förderte Schweden die Umwandlung des Abrüstungszentrums der Vereinten Nationen in die Hauptabteilung Abrüstungsfragen des Sekretariats. Ebenso liegt es nahe, daß die nordischen Länder die Bemühungen des gegenwärtigen Generalsekretärs unterstützen, die Kapazitäten der Vereinten Nationen zur Überwachung und Analyse internationaler Krisen und Auseinandersetzungen auszudehnen; im Dienste der Konfliktprävention gilt es, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß der Generalsekretär seinen Verpflichtungen gemäß Artikel 99 der UN-Charta nachkommen kann, nämlich die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf Situationen zu lenken, »die nach seinem Dafürhalten geeignet (sind), die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.«

Was die Vereinten Nationen des Dag Hammarskjöld betrifft, so mögen die Schweden zumindest geneigt sein zu glauben, daß, im Anklang an die Artus-Sage, »für einen kurzen leuchtenden Augenblick Camelot dastand« — obwohl sie vielleicht auch um die Gefahren wissen, die den die Realität übersteigenden Visionen eigen sind. Nichtsdestoweniger werden sich auf Hammarskjölds Fanfarenstoß die nordischen Länder immer noch in Treue versammeln; denn Fanfarenstoß und programmatische Erklärung war es gewesen, als er die Vereinten Nationen folgendermaßen beschrieben hatte[11]:

»... ein dynamisches Instrument der Regierungen, durch welches sie gemeinsam und mit denselben Zielen die Aussöhnung suchen; ein Instrument, mit welchem sie aber auch versuchen sollten, Formen exekutiven Handelns zu entwickeln, das im Namen aller Mitglieder erfolgt und auf die Verhinderung von Konflikten oder — sobald sie ausgebrochen sind — auf ihre Lösung durch geeignete diplomatische und praktische Maßnahmen abzielt, und zwar im Geiste der Objektivität und in Erfüllung der Grundsätze und Ziele der Charta.«

Anmerkungen

1 Siehe unter anderem Andrew Boyd, United Nations: Piety, Myth and Truth, Harmondsworth 1962; Leon Gordenker, The UN Secretary-General and the Maintenance of Peace, New York/London 1967; Oran Young, The Intermediaries: Third Parties in International Crises, Princeton 1967.

2 Zum Abstimmungsverhalten der Skandinavier in den Vereinten Nationen: Kurt Jacobsen, Voting Behavior of the Nordic Countries in the General Assembly; Jakko Kalela, The Nordic Group in the General Assembly; Jan-Erik Lidström / Claes Wiklund, The Nordic Countries in the General Assembly and Its Two Political Committees (alle in: Cooperation and Conflict, 3-4/1967); Kurt Jacobsen, The General Assembly of the United Nations, Oslo 1978; Bo Huldt, Sweden, the United Nations, and Decolonization, Lund 1974.

3 Zur Völkerbundvergangenheit der nordischen Länder: S. Shepard Jones, The Scandinavian States and the League of Nations, Princeton 1939; Bo Huldt, Swedish Disarmament and Security Policy from the 1920s to the 1980s, in: Revue Internationale d'Histoire Militaire, 57/1984.

4 Carnegie Endowment for International Peace/Swedish Institute of International Affairs (eds.), Sweden and the United Nations, New York 1956.

5 Näheres bei Huldt (Anm. 2).

6 Die UNOGIL (United Nations Observer Group in the Lebanon) wurde auf Grund einer von Botschafter Gunnar Jarring dem Sicherheitsrat unterbreiteten Anregung Schwedens ins Leben gerufen, um vor dem Hintergrund libanesischer Anschuldigungen gegen Ägypten (VAR) und Syrien, diese unterstützten Bestrebungen zum Sturz der Regierung Libanons, die Lage zu klären. Nachdem in der Folge die Vereinigten Staaten in Libanon interveniert hatten, schlug die schwedische Regierung vor, die Mission abzubrechen — akzeptierte dann aber Hammarskjölds gegenteilige Auffassung und verstärkte die UNOGIL sogar. Siehe Gordenker (Anm. 1), S. 210 ff.

7 Dazu Ingemar Ottosson, Krig i fredens intresse eller neutralitet till varje pris? (Krieg für die Sache des Friedens oder Neutralität um jeden Preis?), Lund 1986.

8 Bo Huldt, The Nordic Countries and the New International Economic Order: Consensus and Disagreement within the Nordic Group, in: Cooperation and Conflict, 2-3/1979.

9 Bo Huldt, Thomas Hörberg, Svante Iger, Rune Johansson, Lars Niléhn und Sven Tägil, Sweden in World Society. Thoughts about the Future. (A Study Prepared for the Swedish Secretariat for Future Studies), Oxford 1980.

10 Näheres hierzu: Swedish Institute of International Affairs (ed.), FN vid fyrtio — internationellt samarbete i kris (Die Vereinten Nationen mit 40 — Internationale Zusammenarbeit in der Krise), Stockholm 1985. Siehe auch Leon Gordenker, The UN and Its Members: Changing Perceptions, in: International Journal, 2/1984.

11 In seiner Mitte 1961 vorgelegten Einführung zu seinem Jahresbericht 1960/61.

Grenzüberschreitende Umweltstörungen und Völkerrecht

VICTOR UMBRICHT

Anno 1913 wurde im Haag die ›Akademie für internationales Recht‹ gegründet und im Jahre 1923 feierlich eröffnet. Dem Kuratorium der Akademie gehören von Anbeginn Mitglieder des Internationalen Gerichtshofs, Professoren des öffentlichen und privaten Rechts sowie Praktiker (wie der Verfasser), welche die internationalen Rechtssätze anzuwenden haben, an. Die Akademie ist eine völlig unabhängige und selbständige Organisation, doch arbeitet sie je nach den Sachfragen regelmäßig mit Einrichtungen der Vereinten Nationen zusammen, etwa dem Kinderhilfswerk (UNICEF), dem Flüchtlingskommissar (UNHCR) und der UN-Universität (UNU). 1955 schuf die Akademie ein Forschungszentrum, welches seit 1957 jährliche Studien über aktuelle rechtliche Grundsatzprobleme durchführt. Die Arbeiten werden in zwei Gruppen behandelt, die eine in französischer Sprache und die andere auf englisch, welche unter der Leitung von zwei fachlich bestens ausgewiesenen Experten des internationalen Rechts stehen. In den letzten zehn Jahren reichte die Spanne der behandelten Themen von den rechtlichen Regeln für internationale Gewässer (1978) bis zu neuen Entwicklungen im humanitären Recht (1986). 1985 ging es um grenzüberschreitende Umweltstörungen.

Die Studie des Forschungszentrums von 1985 über Umweltstörungen reiht sich in die Liste der Rechtsfragen ein, die zwar nicht durch konkrete Ereignisse ausgelöst werden, aber doch in das Gesamtbild von Problemen gehören, welche in der Zeitgeschichte besondere Aufmerksamkeit erheischen. Dazu gehört die in zahlreichen Resolutionen von UNO, ECE und OECD behandelte Umweltverschmutzung; die Abhandlung von 1985 konnte sich zwar ebenfalls auf spezifische Unfälle stützen (so

das Bhopal-Unglück und die Supertanker-Unfälle), doch traten diejenigen Verschmutzungen, welche die Weltöffentlichkeit besonders erregten, erst ein Jahr *nach* Publikation der Studie ein (Tschernobyl April 1986, Rheinverschmutzung November 1986).

Die Sorge um die rechtliche Problematik der grenzüberschreitenden Umweltstörungen war nicht neu. Derweil vor 25 und mehr Jahren die Besorgnis um die internationale, über die Landesgrenzen hinausgehende Verschmutzung noch nicht zu klaren Schutzmaßnahmen Anlaß gab, so hat sich seither die unbestrittene Erkenntnis durchgesetzt, daß die Auseinandersetzung mit Umweltstörungen heute als nicht wegzudenkender Bestandteil eines großen Maßnahmenbündels zur Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts gesehen und in die staatliche Umweltpolitik integriert wird. Die UNO war in dieser Richtung sehr aktiv, vor allem durch die Empfehlungen der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen von 1972 in Stockholm, ebenso durch die Wasserkonferenz in Mar del Plata von 1977 und durch die Seerechtskonvention von 1982. Auch die OECD beschäftigt sich seit Jahren mit dem Umweltschutz, beispielsweise im Bericht von 1974 über ›Pflicht und Haftung der Staaten bei grenzüberschreitender Verschmutzung‹ und in weiteren Stellungnahmen. Schon 1961 hatte das ›International Law Institute‹ in einer Resolution bestimmte Regeln über die Nutzung internationaler Gewässer aufgestellt; gleichermaßen wurde auch die UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) tätig, so 1980 mit der ›Erklärung über die Politik bei der Verhütung und Kontrolle der Wasserverschmutzung, einschließlich grenzüberschreitender Verschmutzung‹. Daneben bestehen zahlreiche multilaterale oder bilaterale Vereinbarungen zwischen Staaten über Luft- und Wasserverschmutzung, die zum Teil bis ins vergangene Jahrhundert zurückgehen. Doch wurden die meisten solcher Absprachen erst nach 1960 geschlossen, so etwa die Berner Konvention von 1963 über die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung. Die Zahl dieser formellen Vereinbarungen, die auch Informations- und Konsultationsverfahren umfassen, ist bedeutend; eine Liste, die Anspruch auf Vollständigkeit nicht erhebt, findet sich auf S. 22f. dieser Ausgabe.

I. Die rechtlichen Aspekte

Die Haager Akademie für internationales Recht hat an der anno 1985 durchgeführten Tagung ihres juristischen Forschungszentrums die rechtlichen Aspekte von grenzüberschreitenden Umweltstörungen durchleuchtet und die Erkenntnisse der beiden Arbeitsgruppen in einem Bericht zusammengefaßt, welcher mit der Unterschrift der beiden Gruppenleiter, der Professoren Pierre-Marie Dupuy aus Paris und Johan G. Lammers aus Den Haag, veröffentlicht wurde (Research Center of the Hague Academy: 1985 — Transfrontier Pollution and International Law). Die nachfolgenden Ausführungen halten sich weitgehend, auch textlich, an ihre Schlußfolgerungen.

Begriffsbestimmung

Der Begriff ›*Umweltstörung*‹ oder ›Verschmutzung‹ bedeutet die unmittelbare oder mittelbare Einführung durch den Menschen in die Umwelt von Substanzen oder von Energie, aus der sich schädliche Wirkungen ergeben, welche die menschliche Gesundheit gefährden und eine Beeinträchtigung der Umwelt (Tiere, Pflanzen) und der Naturschätze (Boden, Wasser, Luft und so weiter) darstellen. Sofern man von *grenzüberschreitender* Verschmutzung spricht, so ist darunter jegliche Verschmutzung zu verstehen, die auf dem Hoheitsgebiet eines Staates verursacht wird und zu umweltschädigenden Wirkungen in anderen Staaten führt. — Diese beiden Begriffe, ›Umweltschädigung‹ und ›grenzüberschreitend‹, sind bereits 1972 von der Stockholmer Konferenz über die Umwelt des Menschen und sodann in den OECD-Stellungnahmen über Verschmutzung definiert worden.

Verpflichtung zur Verhütung grenzüberschreitender Umweltstörungen

Nach Auffassung von Dupuy und Lammers ist es von entscheidender Bedeutung, den Grundsatz einer für alle Staaten gültigen rechtlichen Verpflichtung zu verkünden. Diese Verpflichtung gipfelt darin, daß die Staaten die Auswirkung gegenwärtiger oder beabsichtigter Aktivitäten jeglicher Art auf die jenseits ihrer staatlichen Grenzen gelegene Umwelt berücksichtigen; im besondern haben sie geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die den Erfordernissen des Schutzes der Umwelt angepaßt sind — und auch wirksam angewandt werden.

In zahlreichen Abhandlungen wurde die Frage erörtert, wie sich das souveräne Recht der Staaten zur Nutzung und Ausbeutung ihrer Naturschätze zu ihrer Verpflichtung zur Verhütung schädigender Folgen für die jenseits der Grenzen gelegene Umwelt verhalte. Über dieses Problem herrschte in der Vergangenheit vielfach Juristenstreit — heute im wesentlichen nicht mehr. So stellt das OECD-Dokument von 1974 über ›Pflicht und Haftung der Staaten bei grenzüberschreitender Verschmutzung‹ fest, daß

Für ihre in Form von Veröffentlichungen erfolgten Beiträge zur Sache des Friedens und der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum wurden am 23. Februar drei Persönlichkeiten in Valletta mit dem ›Medien-Friedenspreis des Mittelmeeres‹ geehrt: der italienische Kernforscher Professor Antonio Zichichi, der Richter am Internationalen Gerichtshof und frühere Justizminister Algeriens, Mohammed Bedjaoui, sowie der Generalsekretär der Genfer Abrüstungskonferenz, Miljan Komatina aus Jugoslawien. Im Bild v.l.n.r.: Mohammed Bedjaoui; Franziskanerpater Dionysius Mintoff, Gründer und Leiter der Papst-Johannes-XXIII.-Friedenswerkstatt in Hal Far, auf die die Verleihung zurückgeht; Frau Xuereb; Paul Xuereb, amtierender Staatspräsident Maltas; Miljan Komatina.

die Staaten in der Regel bestimmte grundlegende rechtliche Verpflichtungen anerkennen, welche das Gegenstück zu den Rechten bilden, die jeder von ihnen kraft seiner territorialen Befugnisse genießt. Demnach hat jeder Staat in gebührender Weise Sorge dafür zu tragen, daß die unter seiner Hoheitsgewalt ausgeführten Tätigkeiten der Umwelt in anderen Staaten keinen Schaden zufügen.

Dieses Sich-Kümmern des Staates bedingt eine Politik der Verhütung grenzüberschreitender Umweltstörung, worin auch das *Abschätzen* von grenzüberschreitenden Auswirkungen einzubeziehen ist. Der Staat darf somit Umweltfragen *nicht mehr ausschließlich im Rahmen seiner Grenzen* sehen.

Was bedeutet ›gebührende Sorgfalt‹ in diesem Zusammenhang? Dies läßt sich schwerlich systematisch darstellen; die Sorgfalt wird durch die Umstände von Fall zu Fall bedingt. Dupuy/Lammers haben sich mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit begnügt, »daß der eifrige, verantwortungsbewußte Staat sich ein wirkungsvolles und wirksam durchgeführtes Rechts- und Verordnungssystem für diese Verhütung schaffen sollte«.

In diesem Zusammenhang ist verschiedentlich erwähnt worden, daß die staatliche Pflicht zur Vermeidung von grenzüberschreitenden Verschmutzungen auf dem Vorhandensein eines *Grundrechts des Menschen* auf eine gesunde Umwelt beruhe. Damit verbunden ist die Auffassung, daß die menschliche Umwelt, in ihrer Gesamtheit aufgefaßt, einen gemeinsamen Naturschatz oder ein gemeinsames Erbe darstellt, zu dessen Schutz jedes Mitglied der Völkergemeinschaft aufgerufen sei. Diese erweiterte Interpretation ist indessen nicht unbestritten.

Verpflichtung zur Zusammenarbeit

Zu den heute fest verankerten rechtlichen Verpflichtungen zum Schutze der Umwelt gehört die Verpflichtung zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Sie bildet Teil der Verhütungsverpflichtung und gehört damit zur nationalen wie auch zur internationalen Rechtsordnung.

Diese Zusammenarbeits-Verpflichtung, vorerst gegenüber den Nachbarstaaten und sodann mit anderen Staaten im größeren Rahmen einer weltweiten Schutzpolitik für die Umwelt, ist doppelten Ursprungs: sie ergibt sich aus dem allgemeinen Völkerrecht, vornehmlich aus den verschiedenen UN- und OECD-Resolutionen, und aus spezifischen Quellen des Umweltrechts. Diese Regeln werden beherrscht vom Gedanken der *internationalen* Solidarität der Staaten auf dem Gebiete des Umweltschutzes.

»Diese Solidarität«, so Dupuy/Lammers, »die ihren Ausdruck findet in der Zusammenarbeit auf rechtlichem, wirtschaftlichem und technischem Gebiet, steht, insbesondere was den internationalen Rahmen der gegenwärtigen Entwicklung des Rechtes über die Hoheitsgewalt angeht, im Widerspruch zu den ewig-gestrigen Thesen wie der Harmon-Doktrin oder der der absoluten territorialen Unverletzlichkeit. Grundsätze wie der der guten Nachbarschaft und der der nichtschädlichen Nutzung des Hoheitsgebietes, haben als Basis heute das objektive Vorhandensein sowohl der Verhütungs- als auch der Zusammenarbeits-Verpflichtung.«

Der konkrete Inhalt der Zusammenarbeits-Verpflichtung läßt sich nur in allgemeinen Normen erfassen: Suche nach gerechten Lösungen sowie gegenseitige Information und Konsultation. An Resolutionen hierüber gebricht es nicht. Unter Informationspflicht ist gemeint, daß der verursachende Staat die Nachbarstaaten über eingetretene umweltstörende Ereignisse informieren muß — *umfassend* und *ohne jeglichen Zeitverlust*. Die Information soll sämtliche Daten aufführen, welche sich auf nennenswerte Gefahren von grenzüberschreitenden Verschmutzungen erstrecken, nicht aber darüber hinausgehen. Die Informationspflicht und eine mögliche Konzertierung umfassen indessen nicht nur eingetretene Vorfälle, sondern auch *geplante* Aktivitäten, die eventuell zu einer grenzüberschreitenden Verschmutzung führen können.

»Staaten, die die Durchführung von Aktivitäten *beabsichtigen*, welche dazu angetan sind, eine nennenswerte Gefahr grenzüberschreitender Verschmutzung zu verursachen, sind gehalten, unverzüglich die betroffenen Staaten zu benachrichtigen. Sie sind insbesondere gehalten — von sich aus oder auf Ansuchen des betroffenen Staates —, diejenigen Informationen zu liefern, durch welche der besagte Staat in die Lage versetzt wird, die *wahrscheinlichen* Auswirkungen der beabsichtigten Aktivitäten abzuschätzen.«

Hierfür zitieren Dupuy/Lammers ein Beispiel:

»Plant ein Land im Rahmen der Ordnungspolitik für sein Grenzgebiet dort die Einrichtung von Verschmutzung verursachenden oder sehr gefährlichen Anlagen, von Kernkraftwerken etwa oder von chemischen Fabriken, so ist es gehalten, seinen Nachbarn alle Daten zukommen zu lassen, welche es im Rahmen seiner eigenen Untersuchung der Auswirkungen der beabsichtigten Aktivität auf die Umwelt selbst hat ermitteln können.«

Diese weitgehende Empfehlung bedarf vielleicht einer kleinen Einschränkung in dem Sinne, daß ein Staat gehalten ist, seine wirtschaftlichen, industriellen, wissenschaftlichen, kommerziellen oder strategischen Interessen zu wahren und daß er daher nicht unbesehen alle Daten weitergeben kann.

Um einen sinnvollen Informations- und Konsultationsfluß zu gewährleisten, vor allem in einem größeren Zusammenhang, bedarf es der Schaffung von nutzbaren *Strukturen;* es setzt somit die Schaffung von möglichst beständigen Rahmen der Zusammenarbeit voraus.

Obwohl die Forderung nach Information und Konsultation in Umweltstörungen zu einem allgemein anerkannten Leitsatz geworden ist, fehlt es nicht an Fällen, in denen einzelne Staaten ihre guten Vorsätze (ihre Erklärungen) vergessen.

So etwa — gemäß Dupuy/Lammers — »Brasilien in seinem Streit mit Argentinien wegen der Errichtung des Staudamms von Itaipu. Zu nennen wären auch die Divergenzen zwischen Indien und Bangladesch über die Anwendung dieses Grundsatzes auf die Bewässerungs- und Flußumleitungsarbeiten im Gangesgebiet, die Indien oberhalb von Bangladesch, ohne dieses zu informieren, geschweige denn zu konsultieren, durchführte. Es kann allerdings gesagt werden, daß solche Fälle heute zur Ausnahme werden und daß die Weigerung der Staaten, in solchen Situationen ihre Nachbarn zu informieren und zu konsultieren, der Rechtsüberzeugung der Mehrheit der Mitgliedstaaten der internationalen Gemeinschaft immer mehr widerspricht. Festzustellen ist, daß in der Praxis insbesondere die seit langem an eine enge Zusammenarbeit gewöhnten Länder (wie die Vereinigten Staaten und Kanada oder die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft oder auch eine Reihe anderer zentral- und osteuropäischer Staaten) in steigendem Maße in Konsultationen über ihre jeweilige Umwelt- und Raumordnungspolitik eintreten, ohne sich dabei eigens auf ein Abkommen zu stützen.«

Zur Verwirklichung der Zusammenarbeit stehen den Staaten zahlreiche Kooperationsformen offen, die vornehmlich in bilateralen und multilateralen Vereinbarungen definiert sind. Sie haben durchwegs zum Inhalt:

> den Schutz der Umwelt, vor allem der Naturschätze, gegen jegliche Bedrohung durch Aktivitäten in Nachbarstaaten zu gewährleisten;

> Notpläne für Fälle der Verschmutzung zu erarbeiten — in dieser Hinsicht findet sich beispielsweise in Art. 199 der Seerechtskonvention folgende Bestimmung:

»Im Rahmen ihres Vermögens arbeiten die Staaten des betroffenen Gebietes mit den zuständigen internationalen Organisationen weitestmöglich zusammen mit dem Ziel der Beseitigung der Verschmutzungsauswirkungen und der Verhütung oder Geringhaltung der Schäden. Zu diesem Zweck erarbeiten und fördern die Staaten gemeinsam Notpläne, die geeignet sind, Verschmutzung der Meeresumwelt verursachenden Unfällen zu begegnen.«;

> gemeinsam interessierende Stadt- und Landesplanungsprobleme in Grenzgebieten, die gemeinsam zu lösen sind;

> Zusammenarbeit auf dem Gebiete wissenschaftlicher Untersuchungen und wissenschaftlicher Forschung;

> Schaffung oder Ermächtigung von Gremien, zu deren Aufgaben die Erstellung von Verzeichnissen jener Stoffe gehört, deren Ausstoß entweder zu verbieten oder zu kontrollieren ist;

> Beilegung von Streitigkeiten, die sich aus Problemen der grenzüberschreitenden Verschmutzung ergeben können.

Die praktische Anwendung dieser Verfahrensregeln hängt wesentlich von der Errichtung und Wirksamkeit der bereits erwähnten ständigen Konzertierungsstrukturen ab. Solche bestehen vielerorts seit langem, vor allem bei westlichen Industrieländern, so etwa die gemeinsame Zwischenstaatliche Kommission der Vereinigten Staaten und Kanadas, die Kommissionen zur Verwaltung der Grenzgewässer Mosel und Genfer See, die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung, die entsprechende Kommission für den Bodensee

oder der Konzertierungsmechanismus der skandinavischen Länder zum Schutze der Umwelt ihrer Region. Durch diese regionalen Kooperationsgremien konnten in manchen Fällen Duplizierungen vermieden oder Überbeanspruchungen eines gemeinsamen Naturschatzes vermieden werden, so im Verhältnis Deutschland-Niederlande im Falle der zur Kühlung der Kernkraftreaktoren beanspruchten Rheingewässer. Daß sich eine nukleare Überausstattung vermeiden ließ und gleichzeitig eine thermische Belastung, welche sich aus exzessivem Bau von Kernkraftwerken ergeben hätte, ist dieser Art von Untersuchung über spezifische Regionalprobleme zu verdanken.

Ähnliche Formen der Zusammenarbeit haben sich auch zwischen Entwicklungsländern angebahnt. Einige von ihnen, so die Niger-, Senegal- oder Tschadsee-Uferstaaten, haben durch Unterzeichnung von Konventionen zur Organisierung der integrierten Verwaltung gemeinsamer Naturschätze diesen Weg bereits beschritten. Gleicherweise haben südamerikanische Staaten gehandelt, beispielsweise in der Erklärung von Asunción über die Nutzung internationaler Flüsse zwischen Argentinien, Bolivien, Brasilien, Paraguay und Uruguay (1971). Ein klassisches Beispiel ist auch das Mekong-Projekt in Südostasien, welches unter Leitung eines regionalen Mekong-Komitees die gemeinsame, geordnete Nutzung der Gewässer im Mekong-Raum (Laos, Thailand, Kamputschea und Vietnam) betreut. Gleiche Bestrebungen sind im Raume der Nilgewässer im Gange, wo sich die insgesamt neun Anrainerstaaten seit einigen Jahren periodisch treffen, um eine Vereinbarung über eine gerechte Nutzung des Nils für alle Anlieger auszuarbeiten.

II. Nichtdiskriminierung und Gleichheit des Zugangs

Zwei Regeln sind vom juristischen Forschungszentrum der Haager Akademie klar herausgeschält worden: die Regel der Nichtdiskriminierung – bei Verhütung und bei Wiedergutmachung – zwischen innerstaatlicher und grenzüberschreitender Verschmutzung und die der Gleichbehandlung der benachteiligten Parteien. Sie wurden wie folgt formuliert:

»In Übereinstimmung mit ihren Rechten und Pflichten mit Bezug auf den Umweltschutz lassen sich die Staaten bei der Erarbeitung und Anwendung von Gesetzen und Verordnungen auf den Gebieten der Verschmutzungsverhütung, -wiedergutmachung und -unterdrückung vom Grundsatz der *Nichtdiskriminierung* zwischen ihrer eigenen Umwelt und der anderer Staaten leiten.

Staaten gewähren gemeinschaftlich oder getrennt auftretenden Personen, die mit einer grenzüberschreitenden Verschmutzung befaßt sind, *Zugang* zu allen Verwaltungs- und Gerichtsakten, welche mit einem Fall inländischer Verschmutzung befaßten Personen zugänglich sind.«

Diese Regeln sind noch nicht ins Gewohnheitsrecht eingegangen, aber gemäß Erfahrung sind sie bereits weitgehend verwirklicht worden. Am systematischsten hat sich die OECD damit befaßt und sich in ihrer Empfehlung C(77)/28 mit Überzeugung für die Beachtung eines Regimes der Gleichheit des Zugangs und der Nichtdiskriminierung eingesetzt. Eine solche Ordnung, die den Rückgriff auf innerstaatliches Recht erleichtert und eine unterschiedslose Behandlung der Opfer grenzüberschreitender Verschmutzung sichert, wird zweifelsohne zur Lösung zahlreicher Probleme der Umweltstörung beitragen. Sie könnte die Anzahl der Situationen verringern, in denen die internationale Haftung des Urheberstaates geltend gemacht wird, besonders bei Wiedergutmachungsbegehren, die ansonsten auf das schwerfällige Verfahren des diplomatischen Schutzes angewiesen wären. Auch Privatpersonen, die durch Umweltstörung einen Schaden erleiden, könnten ungehindert die Gerichte des Urheberstaates anrufen, welche in Anwendung des Grundsatzes der Gleichheit des Zugangs ihre Anträge für zulässig erklären müßten.

Die Vermeidung ungleicher Behandlung wird selbstredend erleichtert, sofern die innerstaatlichen Rechtssysteme der Nachbarstaaten einander hinreichend ähnlich sind. Dies ist eher vorstellbar zwischen Ländern gleicher wirtschaftlicher Entwicklungsstufe, mit ähnlicher Kultur und mit ähnlichen Vorstellungen.

Internationale Vereinbarungen zum Umweltschutz (Auswahl)

1960

Übereinkommen vom 29.7.1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie
(mit Zusatzprotokoll vom 28.1.1964 und Zusatzübereinkommen vom 31.3.1963)
Fundstelle: BGBl. 1975 II 957

Indus-Wasser-Vertrag vom 19.9.1960
(abgeschlossen zwischen Indien und Pakistan)

Übereinkommen vom 27.10.1960 über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung (Steckborner Konvention)

1961

Salzburger Resolution des ›International Law Institute‹ über die Nutzung internationaler Binnengewässer

1962

Übereinkommen vom 25.5.1962 über die Haftung der Inhaber von Reaktorschiffen
BGBl. 1975 II 977

1963

Vereinbarung vom 29.4.1963 über die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung
BGBl. 1965 II 1432

Übereinkommen vom 21.5.1963 über die zivilrechtliche Haftung für Nuklearschäden

1964

Abkommen über die Wassernutzung bei Grenzgewässern
(abgeschlossen zwischen Polen und der Sowjetunion)

1966

Abkommen über den Strahlenschutz bei Anlagen des Ardennen-Kernkraftwerks
(abgeschlossen zwischen Belgien und Frankreich)

Übereinkommen vom 30.4.1966 über die Regelung von Wasserentnahmen aus dem Bodensee
(abgeschlossen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und der Schweiz)
BGBl. 1967 II 2313

Helsinki-Regeln der ›International Law Association‹ über die Wassernutzung bei internationalen Flüssen

1968

Afrikanisches Übereinkommen vom 15.9.1968 über die Erhaltung der Natur und der Naturschätze

1969

Übereinkommen vom 9.6.1969 zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Ölverschmutzungen der Nordsee
BGBl. 1969 II 2066

Internationales Übereinkommen vom 29.11.1969 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden
BGBl. 1975 II 301, 305
(geändert durch Protokoll vom 19.11.1976
BGBl. 1980 II 721, 724)

1972

Übereinkommen vom 29.3.1972 über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände
BGBl. 1975 II 1209

Erklärung der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen vom 16.6.1972,
verabschiedet von der UN-Umweltkonferenz in Stockholm
VN 4/1972 S.109ff.

Übereinkommen vom 29.12.1972 über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen
BGBl. 1977 II 165, 180

1973

Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 20.9.1973 über Grundsätze zur Schadensbekämpfung an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik
BGBl. 1974 II 1237

Internationales Übereinkommen vom 2.11.1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL)

1974
Nordisches Umweltschutz-Übereinkommen vom 19.2.1974

Übereinkommen vom 22.3.1974 über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets
BGBl. 1979 II 1229

1976
Übereinkommen vom 3.12.1976 zum Schutz des Rheins gegen chemische Verunreinigung
BGBl. 1978 II 1053

1977
Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Minister für Umweltschutz des Königreichs Dänemark vom 4.7.1977 über gegenseitige Unterrichtung beim Bau grenznaher kerntechnischer Einrichtungen

1978
Abkommen über die Gewässerqualität der Großen Seen (abgeschlossen zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten)

Entwurf des UNEP vom 19.5.1978 für Verhaltensgrundsätze auf dem Gebiet der Umwelt zur gemeinschaftlichen Nutzung von zwei oder mehr Staaten gemeinsamen Naturschätzen

1979
Athener Resolution des ›International Law Institute‹ vom 12.9.1979 über die Verschmutzung von Flüssen und Seen und das internationale Recht

Übereinkommen vom 13.11.1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung
BGBl. 1982 II 373

1980
Erklärung der ECE vom 23.4.1980 über die Politik bei der Verhütung und Kontrolle der Wasserverschmutzung, einschließlich grenzüberschreitender Verschmutzung

Protokoll vom 17.5.1980 über den Schutz des Mittelmeeres gegen Verschmutzung vom Land aus

Übereinkommen vom 20.5.1980 über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis
BGBl. 1982 II 420

Richtlinie des Rates (der Europäischen Gemeinschaft) vom 15.7.1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub

1981
Schlußfolgerungen der Sachverständigengruppe des UNEP vom 13.2.1981 über die die Umwelt betreffenden Rechtsaspekte, die sich aus Abbau und Bohrungen im Schelfgebiet innerhalb der nationalen Hoheitsgewässer ergeben

Abkommen vom 23.3.1981 über eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Schutzes und der Entwicklung der Meeres- und Küstenumwelt der west- und zentralafrikanischen Region

1982
Regionales Abkommen vom 14.2.1982 über den Schutz der Meeresumwelt des Roten Meeres und des Golfs von Aden

Protokoll vom 3.4.1982 über besonders geschützte Gebiete im Mittelmeerraum

Benelux-Übereinkommen vom 8.6.1982 über die Erhaltung der Natur und den Schutz der Landschaft

Richtlinien des Rates (der Europäischen Gemeinschaft) vom 24.6.1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten

Seerechtskonvention der Vereinten Nationen vom 10.12.1982

1983
Übereinkommen vom 24.3.1983 zum Schutz und zur Entwicklung der Meeresumwelt im karibischen Raum

Übereinkommen vom 18.9.1983 zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe

1984
Resolution des Ministerrats der ECA über Umwelt und Entwicklung in Afrika

1985
ASEAN-Vereinbarung vom 9.7.1985 über die Erhaltung der Natur und der Naturschätze

---

Siehe auch die Kurzbeiträge von Klaus Dicke zum multilateralen Umweltschutz (VN 3/1984 S.100f.) und zur Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht (VN 4/1985 S.124f.)

III. Unternehmen mit Geschäftsbetrieb im Ausland

Kein Zweifel, die grenzüberschreitenden Umweltstörungen sind auch für multinationale (im UN-Sprachgebrauch: transnationale) Unternehmen eine Quelle großer Sorge. Über die Problematik dieser Gesellschaften, die aus einem Land stammen und dauerhafte Aktivitäten in andern Staaten ausüben, schlägt die juristische Forschungsgruppe folgende Empfehlung vor:

»In Übereinstimmung mit dem Erfordernis der Nichtdiskriminierung hinsichtlich des Schutzes und des Kampfes gegen grenzüberschreitende Verschmutzung stellen die Staaten, unter deren Hoheitsgewalt *Unternehmen mit Geschäftsbetrieb im Ausland* stehen, insbesondere beim Abschluß von Vereinbarungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit sicher, daß diese Unternehmen die Notwendigkeit des Schutzes der Gastgeberländer in acht nehmen und diese Umwelt zumindest so wirksam respektieren wie die ihres Herkunftslandes.«

Auch für transnationale Unternehmen gilt, daß eine grenzüberschreitende Verschmutzung vorliegt, wenn sie ihren Ursprung auf dem Hoheitsgebiet eines Staates hat, deren Auswirkungen indes auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates zu spüren sind. Nach der strengen Definition der grenzüberschreitenden Verschmutzung wäre zum Beispiel der Unfall von 1984 in dem mehrheitlich der US-Firma Union Carbide in Bhopal (Indien) gehörenden Chemie-Unternehmen keine grenzüberschreitende Verschmutzung gewesen. In diesem Fall wurde die Verschmutzung durch die Tochtergesellschaft auf dem Hoheitsgebiet des Staates verursacht, in dem sie ihren Geschäftssitz hat. Eine geographische Grenzüberschreitung lag nicht vor.

Diese enge Begriffsbestimmung wird indessen nicht mehr geteilt. Heute wird durchwegs die Auffassung vertreten, daß es auch eine grenzüberschreitende Verschmutzung zwischen dem Staat gibt, in dem die *Muttergesellschaft* ihren Sitz hat, und dem, auf dessen Hoheitsgebiet der Schaden eintritt, auch wenn die Verschmutzung ihren materiellen Ursprung nicht in der Aktivität der Muttergesellschaft selbst, sondern in einer ihrer Tochtergesellschaften hat. Allerdings ist dies nicht positives Recht – jedenfalls noch nicht. Der Trend im Recht geht jedoch eindeutig dahin, daß den Staaten eine Regelung und Kontrolle der Aktivität transnationaler Unternehmen obliegt, deren Hauptsitz auf ihrem Hoheitsgebiet liegt und die über Tochtergesellschaften auf das Hoheitsgebiet anderer Staaten einwirken. In einem Bericht der OECD (Env (83) 31, Anhang S. 34) wird hierüber ausgeführt:

»Ein Unternehmen ist nicht bereits deswegen ein Verschmutzer, weil es multinational ist. Es kann sehr wohl sein, daß multinationale Unternehmen ihre Verantwortlichkeiten im Bereich der Umwelt insgesamt besser wahrnehmen als ihre nationalen Pendants: weil sie allgemein strenger überwacht und mit größerem Argwohn betrachtet werden, weil sie mit der weltweiten Entwicklung auf dem Gebiet der Umwelt stärker vertraut sind und weil sie über größere finanzielle und technische Mittel verfügen. Dennoch ergibt sich, wenn es darum geht, multinationale Unternehmen zur Übernahme ihrer Verantwortlichkeiten auf dem Gebiet der Umwelt zu bewegen, ein *anderes Problem*, als wenn das gleiche bei rein nationalen Gesellschaften bewirkt werden soll.«

Diese Fragen stehen noch im Reifeprozeß; sie sind vielschichtig und bedürfen der *gemeinsamen* Erörterung durch Staaten und transnationale Unternehmen. Daß jedoch gewisse rechtliche Vorkehren angezeigt sind, dürfte angesichts der in den letzten Jahren verursachten Unfälle verständlich sein. Jeder dieser Unfälle hatte eine beträchtliche Auswirkung auf die Umwelt: die Explosion des Chemiewerkes Icmesa in Seveso anno 1973, der Supertanker-Unfall der ›Torre Canyon‹ 1967 und der ›Amo Cadiz‹ 1978, oder der Unfall bei der Union Carbide in Bhopal 1984, um nur einige Beispiele anzuführen.

Zwei Dokumente stehen gegenwärtig in Prüfung, um die Verhaltenslinien für transnationale Unternehmen auf dem Gebiet der Umwelt festzulegen: das Projekt der Vereinten Nationen eines Verhaltenskodex für transnationale Gesellschaften und sodann das OECD-Projekt von Leitgrundsätzen für transnationale Unternehmen auf dem Gebiete der Umwelt. Beide sind vorderhand noch in Beratung. Die Betonung liegt deutlich auf der Meinung, daß die Hauptverantwortlichkeit der Aktivitäten eines transnationalen Unternehmens *in der Muttergesellschaft*, nicht in ir-

gendeiner Tochtergesellschaft zu suchen ist. Denn bei der Muttergesellschaft liegt nicht nur die hauptsächliche Entscheidungsbefugnis, sie verfügt in der Regel auch über die Finanzkraft, die für zukünftige Verhütung und Wiedergutmachung von Schäden unerläßlich ist. Bislang hat sich gewichtiger Widerspruch gegen diese Betrachtungsweise nicht gezeigt, auch seitens der Industriestaaten nicht.

IV. Fragen der Haftung und der Wiedergutmachung

Dupuy und Lammers kommen hinsichtlich Haftung und Wiedergutmachung von Umweltschäden zu sehr klaren Erkenntnissen:

»*Haftung*
In Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zieht die Nichteinhaltung der vorgenannten verbindlichen Bestimmungen oder der aufgrund von Zusammenarbeitsvereinbarungen übernommenen Verpflichtungen die *völkerrechtliche Haftung des Staates* nach sich.

Wiedergutmachung
Bestehen spezifische Werte vorschreibende quantitative Umweltnormen, erwächst dem für die Überschreitung der durch diese Normen festgesetzten Schwellenwerte verantwortlichen Staat — ausgenommen bei Nachweis höherer Gewalt oder von Zufall — die *Verpflichtung zur Schadenersatzleistung.*«

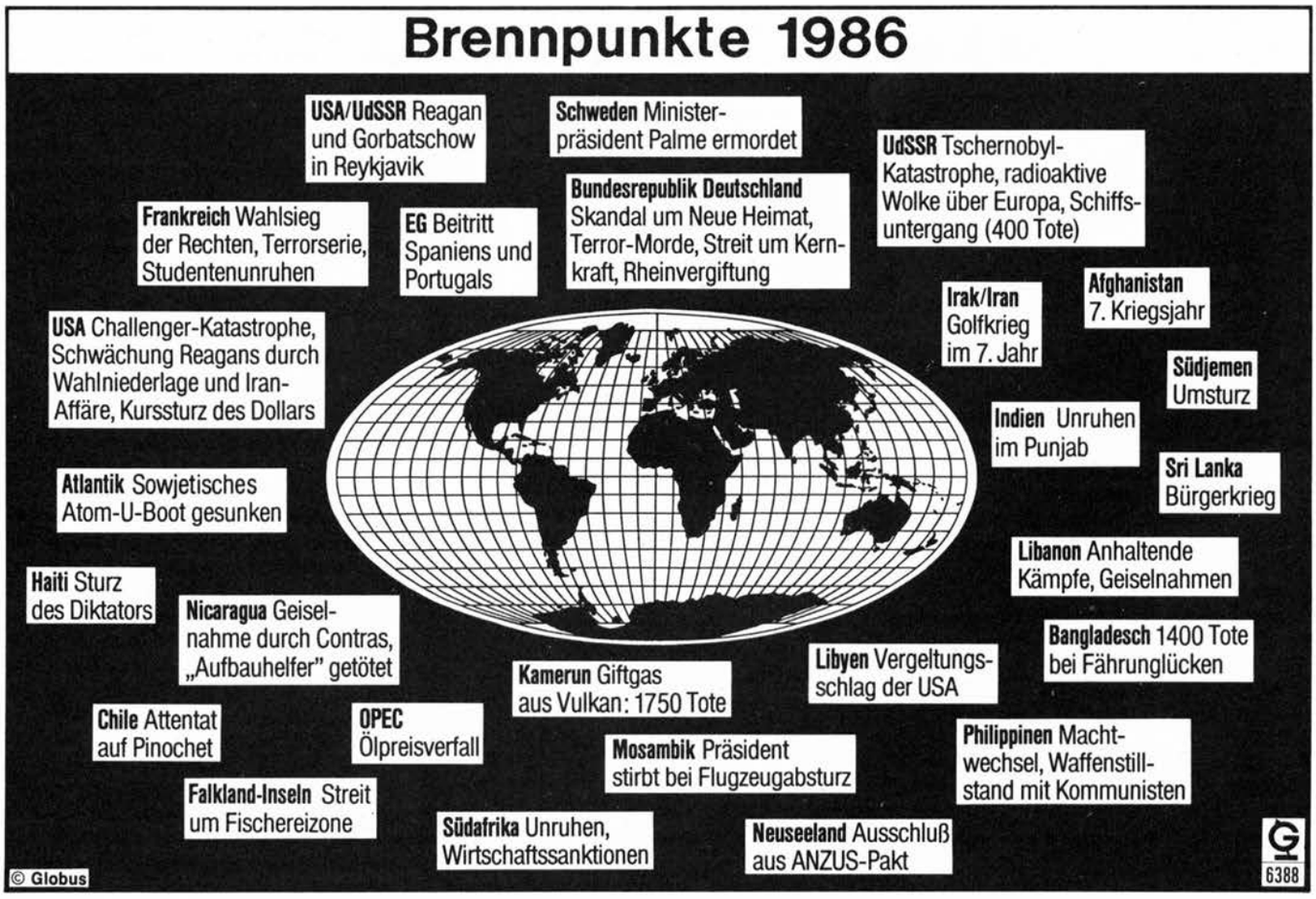
Diese Grundsätze verkünden, daß die Grundlage der internationalen Haftung für Umweltschäden, die durch grenzüberschreitende Verschmutzungen verursacht werden, *unspezifisch* ist. Sie ist allgemeiner Natur. Im besonderen erachten es Dupuy/Lammers — richtigerweise! — als unnötig, die Bedingungen aufzuzählen, unter denen eine Aktivität im Rahmen der Verwendung des Hoheitsgebiets und der Umwelt als erlaubt zu beurteilen ist.

Es hat sich bei der nüchternen Betrachtung der Praxis ergeben, daß das positive, nationale Recht der Haftung für Umweltschäden nicht von den Prinzipien des allgemeinen Rechts der internationalen Haftung der Staaten abweicht, nämlich daß Haftung das Korrelat für eine unerlaubte Handlung darstellt. Art. 235 der UN-Seerechtskonvention erwähnt dies ausdrücklich:

»Was den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt betrifft, so obliegt es den Staaten, auf die Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu achten. Sie sind nach internationalem Recht *haftbar.*«

Ähnliches wurde vom ›International Law Institute‹ verkündet, welches an seiner Tagung in Athen 1979 eine Resolution über die Verschmutzung von Flüssen und Seen beziehungsweise über die anwendbaren Regeln des internationales Rechts faßte:

»Verletzt ein Staat seine internationalen Verpflichtungen hinsichtlich der Verhütung der Fluß- oder Seenverschmutzung, so ist er nach dem Völkerrecht international *haftbar.*«

Diese Interpretation wird von der Mehrheit der westlichen Industrieländer unterstützt.

Präzedenzfälle, welche durch die Rechtsprechung behandelt wurden, liegen nur spärlich vor. In nahezu allen bisherigen Fällen von Umweltschäden, welche durch derartige Verschmutzungen hervorgerufen wurden, haben die Staaten dem Weg der Verständigung und Verhandlung den Vorzug gegeben vor dem des Anstrengens von schwerfälligen, zeitraubenden und politisch wie wirtschaftlich kostspieligen Verfahren zur gerichtlichen Feststellung der internationalen Haftung. Der Umstand, daß vornehmlich Schiedsgerichte oder internationale Gerichte zur Streitsache angerufen werden, ist Ausdruck dafür, daß die Ausführungsmodalitäten für diese Haftung von Staat zu Staat unterschiedlich sind. Dies trifft auch auf die sehr bedeutsame Frage der *Bestimmung des Schadens* zu — ob ›schwer‹ oder ›gering‹ oder ›empfindlich‹ oder ›langfristig‹. Hier handelt es sich um approximative Begriffe, die rechtlich nicht einwandfrei umschrieben und deren Auslegung weitgehend subjektiv und somit der abweichenden Deutung von Verursacher und Opfer der grenzüberschreitenden Verschmutzung unterworfen sind. Dies erklärt, warum für die Bewertung des dem Stromabwärts-Staat zugefügten Schadens und die sich daraus ergebende Entschädigung der Weg über Verständigung oder über ein Schiedsgericht angepaßter ist als über eine gerichtliche Prozedur.