

Literaturhinweis

Hohmann, Harald: Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts. Zum Stand des Umweltvölkerrechts zwischen Umweltnutzung und Umweltschutz

Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum Völkerrecht, Bd.97) 1992
439 S., 128,-DM

Der Autor vertritt in seiner Frankfurter Dissertation zwei Thesen, die eng miteinander zusammenhängen: Das Umweltvölkerrecht habe sich seit der Stockholmer Umweltkonferenz (1972) grundlegend gewandelt; von der repressiven Verhinderung schädlicher Umweltnutzungen habe es sich zum präventiven Umweltschutz entwickelt. An die Stelle einer traditionellen, rein anthropozentrisch und wirtschaftlich geprägten Sichtweise sei ein modernes ökologisch geprägtes Umweltrecht vorbeugenden und ressourcenschonenden Charakters getreten, das im langfristigen Interesse eine vorausschauende Bewirtschaftung und sparsamen Gebrauch der natürlichen Ressourcen erfordere.

Diese Entwicklung lasse sich am deutlichsten an den Erklärungen internationaler Organisationen und Gremien nicht-vertraglicher Art aufzeigen, welche die Bildung von Gewohnheitsrecht initiierten, dann aber einer Verdichtung und einer Übernahme durch die Staaten bedürften, um rechtlich bindend zu werden. Die durchweg flexibleren Resolutionen und Erklärungen hätten weitgehend spätere Abkommen vorgeprägt. Sie träten gleichberechtigt neben die in Artikel 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH) genannten traditionellen Rechtsquellen. Daher habe eine eindringende Analyse dieses Beitrags der internationalen Organisationen und Gremien im Kapitel II (S.35–263) vor einer Analyse der Abkommen zum Schutze der Umweltmedien (Kapitel III, S.264–379) zu stehen, um die beiden Arten von »Rechtsquellen« anschließend (S.378–411) zu vergleichen. Diese zweite These erklärt das zunächst überraschende Vorgehen, die rechtlich weniger gesicherten Erklärungen, die häufig als »soft law« bezeichnet werden, vor dem Vertragsrecht zu behandeln. Denn das Vertragsrecht vermöge nach der Auffassung des Verfassers eine »Verdichtung« von zunächst nur initiiertem Gewohnheitsrecht zu bewirken und gleichzeitig eine »Übernahme« durch die Staaten zu bestätigen. Diese zweite These wirft grundlegende Probleme der in den Vereinten Nationen geltenden Rechtsquellenlehre auf und rechtfertigt zugleich eine Besprechung der Arbeit in dieser Zeitschrift.

Die Kombination der beiden Thesen veranlaßt den Verfasser, die Quellen des modernen Umweltschutzes in umfassender Weise zu behandeln, wie dies bisher in dieser Form und Ausführlichkeit noch nicht geschehen ist. Darin liegt unter anderem der Wert dieser Untersuchung, ganz gleich,

ob man sich mit ihren Ergebnissen überall zu befreunden vermag.

Im traditionellen Umweltrecht bis 1972 sei durch die Rechtsprechung ein absolutes Souveränitätsdenken durch das Prinzip der guten Nachbarschaft überwunden worden. Mehrere Flußanlieger seien gleich zu behandeln, sie hätten aufeinander Rücksicht zu nehmen und erhebliche Schäden zu unterlassen. Sowohl die »International Law Association« (ILA) wie auch das »Institut de Droit International« (IDI) hätten diese Grundsätze weiterentwickelt. Die Arbeiten dieser privaten Wissenschaftsorganisationen zieht der Verfasser hier neben dem Europarat heran, da sie wesentliche Beiträge zur begrifflichen Klärung des umweltrechtlichen Instrumentariums geleistet hätten und weil die mit der Entwicklung von Rechtsregeln betrauten internationalen Organisationen ihre Ergebnisse stark benützten. So stellten die von der ILA 1966 ausgearbeiteten Regeln von Helsinki die wichtigste Kodifikation des traditionellen Umweltrechts dar, das von einem ökonomischen Ansatz ausgehe, während sich damals im Europarat schon weitgehend ökologische Ansätze gezeigt hätten. Schon die Europäische Wasser-Charta von 1968 zeige, daß eine Konzentration auf die bloße Förderung der effektivsten Wassernutzung unter Vernachlässigung ökologischer Ansätze unbefriedigend sei.

Erst die Stockholmer Umweltkonferenz der Vereinten Nationen von 1972 bilde den Auftakt zu einer neuen Rechtsentwicklung. Zwar seien in ihrer Deklaration die traditionellen Prinzipien erneut bestätigt worden, doch gehe schon die Präambel in die Richtung einer globalen Kooperation bei Erhaltung und Verbesserung der Umwelt auf Dauer und zwischen allen Völkern. Sie weise schon einen bedeutungsvollen menschenrechtlichen Ansatz auf, der auf die Anerkennung eines »Rechts auf angemessene Umwelt« hinziele. Von der Konkurrenz von Nutzungen wandelten sich die Perspektiven zur Kooperation und zur Anerkennung eines Konzepts des gemeinsamen Erbes der Menschheit (»common heritage«).

In konkrete Programme seien die in Stockholm erst angekündigten neuen Zielsetzungen umgesetzt worden. Arbeiten des UNEP folgen solche von ILC, ILA und IDI und schließlich in Europa (ECE, OECD und Europarat).

Die im Rahmen des UNEP geschaffenen Instrumente laufen unter verschiedenen Bezeichnungen. Neben Resolutionen, die von der UN-Generalversammlung abgesegnet wurden, gibt es auch zahlreiche »Richtlinien« oder Verhaltenskodizes, die lediglich von dem nur 58 Mitglieder umfassenden Verwaltungsrat des UNEP ausgearbeitet und angenommen wurden. Diese Bezeichnungen werden gewählt, wo eine Regelungsbefugnis vermißt wird. In dem Verwaltungsrat kann auch schwerlich ein Staatenkonsens herbeigeführt werden. Er kann zwar Muster für bi- oder multilaterale Verträge schaffen, aber kaum Meilensteine zur Entwicklung des Völkerrechts setzen.

In der Sache wird festgestellt, zum zentra-

len Prinzip sei der Grundsatz der Vorsorge erhoben worden, die Natur sei um ihrer selbst willen zu schützen, das Recht der Staaten zur Ausbeutung ihrer eigenen Naturressourcen sei eingeschränkt, sie hätten diese zu schonen und sparsam zu verwenden. Schon ein Gebrauch der Umweltmedien, der möglicherweise zu Schäden führen könne, sei zu unterlassen. Von einem ökonomisch orientierten Prinzip der »maximum utilization« sei der Schritt zu einem ausgereiften Ressourcenmanagement vollzogen, wenn auch eine institutionelle Zusammenarbeit noch nicht genügend organisiert sei und auch noch Schwächen bei der Festlegung von Technologie-Standards festzustellen seien.

Arbeiten des Europarats auf dem Gebiete des Naturschutzes hätten eine initiierte, bestätigende und etablierende Wirkung nicht nur zur Ausbildung von Gewohnheitsrecht, sondern auch als Modelle für nationale Gesetze entfaltet. Auch Organe auf der Weltebene hätten an sie angeknüpft. Im allgemeinen bejahten die europäischen Organisationen strengere Pflichten als diese, allerdings ohne dabei strikt zwischen einem überholten ökonomischen und einem modernen ökologischen Ansatz zu unterscheiden. Das hält der Verfasser für möglich und von seiner stark ideologisch geprägten Auffassung her auch für nötig. Bei ökonomisch orientierten Organisationen wie ECE und OECD kann das schwierig sein, zumal Präventivmaßnahmen auch ökonomisch geboten sein können. Da wurde schon bei der Präzisierung der Begriffe (S.23) eine Brücke gebaut. Nur die Verfolgung kurzfristiger ökonomischer Interessen sei mit dem ökologischen Ansatz unvereinbar; verfolge die Umweltökonomie mit marktkonformen Mitteln ein ökologisches Ziel, dürfe sie zum ökologischen Ansatz gerechnet werden. Der Gegensatz zwischen angeblich überholten und allein modernen Zielsetzungen wird auf diese Weise stark relativiert.

Nachdem nicht-vertragliche Quellen – Resolutionen, Erklärungen, Richtlinien (guidelines), Prinzipien, Verhaltensregeln (codes of conduct) und Standards – bei Einzelanalysen schon reichlich benutzt wurden, folgt eine Untersuchung ihres Rechtscharakters, ohne dabei zunächst zwischen den einzelnen Erkenntnisquellen zu unterscheiden (S.219–232). Besonderheiten werden erst nachgetragen (S.233–239).

Die Diskussion über den Rechtscharakter von Entscheidungen internationaler Organisationen hat sich vorwiegend an den Resolutionen der Generalversammlung entzündet, die zwar keine legislativen Kompetenzen besitzt, in der sich jedoch ein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten manifestieren kann. Schon diese Voraussetzung ist bei den behandelten Gremien nicht durchweg gegeben. Für Resolutionen der Generalversammlung entwickelte Argumente sollten daher nicht unbeachtet auf andere Gremien angewandt werden. Im übrigen sind in dieser Diskussion unterschiedliche Auffassungen über das Verhältnis von Resolutionen und den in Art. 38 des IGH-Statuts genannten Rechtsquellen

hervorgetreten. Neben den formellen Rechtsquellen soll es eine oder mehrere neue geben, während auch vertreten wird, Resolutionen seien als formelle Rechtsquellen (Gewohnheitsrecht oder allgemeine Rechtsgrundsätze) zu verstehen, und es seien nur Abstriche bei den Voraussetzungen zu machen.

Der Verfasser schließt sich weitgehend der von Roberto Ago vertretenen Theorie des 'spontanen Rechts' – also einer neuen Rechtsquelle – an, die es jedoch weiterzuentwickeln gelte. Neue Rechtssätze entstünden dadurch, daß zunächst eine Rechtsbehauptung geäußert würde, die nur initiierende Wirkung im Prozeß der Bildung von Gewohnheitsrecht habe. Diese bedürfe einer Konsolidierung im Wege der 'Verdichtung'. Diese erfolge durch eine präzisierende Wiederholung durch ein internationales Organ derselben Ebene sowie durch eine 'Übernahme' durch die Allgemeinheit der Staaten, indem sie in nachfolgenden Abkommen oder auch Erklärungen zitiert werde.

Wie bei der Bildung von Gewohnheitsrecht soll also ein zweistufiger Vorgang stattfinden. Die 'opinio iuris' kommt in der Rechtsbehauptung zum Ausdruck. Die tatsächliche Anwendung wird jedoch durch Erklärungen ersetzt, die rein verbalen Charakter haben können. Auch die 'Übernahme' durch eine Allgemeinheit von Staaten (nicht notwendig durch alle von ihnen!) kann durch ein Zitat in einer Erklärung erfolgen. Es muß nicht in einem Abkommen erscheinen.

Ganz neu ist diese Weiterentwicklung der Thesen von Ago nicht. Sie erinnert an die vor Jahrzehnten von Mitgliedern der UN-Menschenrechtsabteilung aufgestellte Behauptung, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sei dadurch zu Gewohnheitsrecht erstarkt, daß sie mehrere hundert Male in anderen Resolutionen bestätigt worden sei. Auch Zitate in Konventionen wurden dafür angeführt, obwohl sie nur verdeutlichen sollten, welche Menschenrechte gemeint seien.

Wenn man auch der Auffassung beistim-

men kann, die ursprüngliche Rechtsbehauptung bringe den Vorgang der Bildung von Gewohnheitsrecht erst in Gang, so bleibt doch der mit großem rhetorischem Aufwand umschriebene Vorgang der 'Verdichtung' schwer faßbar. Ihm widerspricht auch die Praxis mehrerer internationaler Organisationen (S.233–239). Beschlüsse der OECD binden nur die Staaten, die ihnen zustimmen. Mitgliedstaaten des Europarats sind frei, Resolutionen des Ministerkomitees zu befolgen oder nicht. Arbeitsergebnisse der ILC entbehren einer Außenwirkung.

Vorsichtiger ist ein Überblick über das materielle außervertragliche Umweltvölkerrecht (S.239–263) gefaßt. Zwar sei der ressourcenökologische Ansatz überall maßgebend, doch sei eine eindeutige Statuierung von Rechtspflichten nur teilweise zu bejahen. Der Inhalt einer solidarischen Pflicht zur Zusammenarbeit und auch zum Technologietransfer sei noch nicht ausreichend festgelegt. An den für so wichtig gehaltenen Vorgang der 'Verdichtung' scheint der Verfasser doch höhere Anforderungen zu stellen als aus seinen grundlegenden Ausführungen zu entnehmen ist.

Das Vertragsrecht wird vor allem darauf hin geprüft, ob und inwieweit der dort vorgesehene Standard mit dem in Erklärungen und Resolutionen geforderten übereinstimmt. Untersucht werden im einzelnen die Abkommen zum Schutze der Umweltmedien im Gewässerschutz, den internationalen Fluß- und Seeregimen, hinsichtlich des Bodens, der Arten und des Naturschutzes sowie der Luft und Atmosphäre (S.264–399). Generell stehe auch in den Abkommen der unmittelbare Schutz der Umweltmedien im Vordergrund und nicht nur ein Nachbarverhältnis. An die Stelle von Souveränitätskriterien sei auf der Grundlage des gemeinsamen Anliegens (common concern) die regionale Kooperation getreten.

Nur in älteren Abkommen zeigten sich noch traditionelle Ansätze. Schutzmaßnahmen seien schon vorgesehen, wenn auch nur der Verdacht einer Gefährdung

vorliege. Auch nach Vertragsrecht seien statuierte Pflichten unbedingt zu erfüllen, auch wenn das nicht immer klar ausgesprochen werde. Ein planvolles Umweltmanagement werde fast überall angestrebt, damit verbunden eine Rechtspflicht zum Monitoring, zu gemeinsamer Forschung und zur Formulierung gemeinsamer Standards. Planungspflichten fänden sich allerdings erst spät. Ein generationenübergreifender Ansatz entwickle sich, während eine menschenrechtliche Absicherung nur beschränkt zu finden sei. Hingegen biete die Forderung nach regional-solidarischer Kooperation ein klares Bild (außer beim Abfallexport). Umweltverträglichkeitsprüfungen seien sogar deutlicher gefordert als in den relevanten Erklärungen. Andererseits sei aber ein Rechtsanspruch auf Beschwerdeverfahren generell noch nicht gesichert, auch bestehe nicht mehr als ein Trend zur Etablierung von Emissionsnormen sowie zur Verringerung der Produktion gefährdender Abfälle. Hierfür bedürfe es stärkerer finanzieller Anreize. Diese Einzeluntersuchungen bestätigen jedenfalls nicht in vollem Umfange die stolze Feststellung (S.402), sämtliche aus Erklärungen deduzierten gewohnheitsrechtlichen Pflichten würden durch Abkommen bestätigt.

Der Autor hat seine Hauptthese von der Ersetzung des traditionellen Umweltkonzeptes durch einen wahrhaft ökologischen Aufbruch mit Bravour und konsequent durchgehalten. Dabei hat er wichtige Quellen erschlossen und mit bemerkenswertem Öko-Idealismus gewürdigt. Idealistisch übersteigerte globale Thesen haben bei Einzeluntersuchungen seinen Blick nicht getrübt.

Der Beitrag zur Rechtsquellenlehre des Völkerrechts hat den Rezensenten nicht überzeugt. Die Diskussion über das wichtige Thema, wie Erklärungen internationaler Organisationen rechtlich einzuordnen seien, ist durch ihn jedenfalls nicht abgeschlossen. Wird sie durch ihn erneut belebt, ist das auch ein Verdienst.

Karl Josef Partsch □

»Sind wir, die Palästinenser, ein Volk oder bloß eine nationale Minderheit!« Mit dieser Frage zweifelte Jamil Hilal, Mitglied des Palästinensischen Nationalrats, die Bereitschaft auch der neuen israelischen Regierung zu einem Entgegenkommen in der Frage der palästinensischen Staatlichkeit an. Den Friedenswillen Israels unterstrich der sozialdemokratische Knesset-Abgeordnete Avraham Burg und forderte zugleich die Palästinenser dazu auf, die durch die Regierungsübernahme der Arbeitspartei gegebene Chance zu nutzen. Ort der Begegnung war Mitte September die portugiesische Hauptstadt, wo die Hauptabteilung Presse und Information (DPI) des UN-Sekretariats ein Treffen israelischer und palästinensischer Politiker mit westeuropäischen Journalisten ermöglichte. Die unter dem Sonderprogramm des DPI zur Palästinafrage mit Unterstützung der Lissaboner Zeitung 'Público' durchgeführte Veranstaltung war auf die Förderung des Dialogs im Nahen Osten angelegt. Mit dem möglichen europäischen Beitrag zum Friedensprozeß befaßte sich in Lissabon auch Dr. Hans Stercken, MdB (CDU), der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages (l. im Bild; r.: Avraham Burg).

