

Verantwortlichkeit der Staaten für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen

Lothar Gündling*

I. Einleitung

Der folgende Beitrag befaßt sich mit der Verantwortlichkeit in einem spezifischen Bereich des Völkerrechts, dem internationalen Umweltrecht. Zwei Gründe waren für die Wahl dieses Themas maßgebend. Erstens kann man im internationalen Umweltrecht nahezu alle Fragen thematisieren, die mit der Verantwortlichkeit der Staaten verbunden sind; sie reichen von den »klassischen« Fragestellungen: Gibt es im Völkerrecht eine Verschuldens- oder Erfolgshaftung? Ist der Schaden eine Voraussetzung für die Verantwortlichkeit? bis hin zu den heute mehr und mehr aufgeworfenen Problemen: Gibt es – oder brauchen wir – im Völkerrecht eine Gefährdungshaftung? Wie weit geht die Verantwortlichkeit der Staaten für das Handeln von Privatpersonen? Kennt das Völkerrecht Verpflichtungen *erga omnes* und welche besonderen Probleme stellen sich hier für die Verantwortlichkeit? Zweitens ist der Umweltschutz – gemeinsam mit der Erhaltung des Friedens und der Schaffung von Lebensbedingungen für alle Menschen, die

* Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: AJIL = American Journal of International Law; ArchVR = Archiv des Völkerrechts; ASIL = American Society of International Law; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BYIL = British Year Book of International Law; DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; EA = Europa-Archiv; ECE = Economic Commission for Europe; ELQ = Ecology Law Quarterly; ICJ = International Court of Justice; ICLQ = International and Comparative Law Quarterly; ILA = International Law Association; ILC = International Law Commission; ILM = International Legal Materials; ODILA = Ocean Development and International Law; RdC = Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; SchweizJIR = Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht; UNEP = United Nations Environment Programme; UPR = Umwelt- und Planungsrecht; VG = Verwaltungsgericht; YIL = Yearbook of International Law; YILC = Yearbook of the International Law Commission.

der Würde und den fundamentalen Rechten des Menschen entsprechen – eine der großen Aufgaben, die der Staatengemeinschaft heute gestellt sind, und damit auch eine wichtige Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft, und beim Jubiläum eines Instituts, das sich der Grundlagenforschung im Völkerrecht widmet, sollte der Umweltschutz als Thema nicht fehlen.

Die Verantwortlichkeit der Staaten für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen ist in der deutschsprachigen Völkerrechtswissenschaft noch wenig behandelt. Es gibt zwar inzwischen eine reichhaltige Literatur zu den »Primärregeln« des internationalen Umweltrechts¹, die Probleme der Verantwortlichkeit sind aber noch kaum in Angriff genommen worden. Einer der wenigen, die sich hierzulande mit grenzüberschreitenden Haftungsfragen befaßt haben, ist Alfred Rest², bei dem allerdings das Schwergewicht des Interesses bei der zivilrechtlichen Haftung liegt. In der englischsprachigen Literatur, insbesondere der US-amerikanischen, ist die Situation etwas anders; hier sind die Fragen des grenzüberschreitenden Umweltschutzes von Anfang an vom Ansatz der Verantwortlichkeit her diskutiert worden. Ein Name ragt hier besonders heraus, es ist der von L. F. E. Goldie, der schon Mitte der 60er Jahre die Frage nach der Haftung der Staaten für grenzüberschreitende Umweltschäden gestellt³ und die Problematik seither in zahlreichen Arbeiten vertieft hat⁴. In den vergange-

¹ M. Bothe, Umweltschutz als Aufgabe der Rechtswissenschaft, Völkerrecht und Rechtsvergleichung, ZaöRV 32 (1972), S.483 ff.; I. v. Münch, Umweltschutz im Völkerrecht, ArchVR 15 (1971/72), S.385 ff.; D. Rauschnig, Umweltschutz als Problem des Völkerrechts, EA 27 (1972), S.567 ff.; ders., Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, Festschrift für H.-J. Schlochauer (Berlin, New York 1981), S.559 ff.; A. Randelzhofer/B. Simma, Das Kernkraftwerk an der Grenze, Eine "ultra-hazardous activity" im Schnittpunkt von internationalem Nachbarrecht und Umweltschutz, Festschrift für F. Berber (München 1973), S.389 ff.; E. Klein, Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht (Berlin 1976); L. Wildhaber, Die Öldestillieranlage Sennwald und das Völkerrecht der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung, SchweizJIR 31 (1976), S.106 ff.; E. Diez, Probleme des internationalen Nachbarrechts, SchweizJIR 35 (1979), S.9 ff.; M. Klopfer, Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, DVBl.99 (1984), S.245 ff.

² Vgl. etwa A. Rest, Abkommen über den Schadensersatz bei grenzüberschreitenden Umweltschäden (Beiträge zur Umweltgestaltung, A 53) (Berlin 1976); ders., Internationaler Umweltschutz und Haftung (Beiträge zur Umweltgestaltung, A 56) (Berlin 1978); ders., Völkerrechtlicher und zivilrechtlicher Schadensersatz im internationalen Umweltrecht, UPR 2 (1982), S.358 ff.

³ Vgl. L. F. E. Goldie, Liability for Damage and the Progressive Development of International Law, ICLQ 14 (1965), S.1189 ff.

⁴ L. F. E. Goldie, International Principles of Responsibility for Pollution, Columbia Journal of Transnational Law, 9 (1970), S.283 ff.; ders., Development of an International Environmental Law, An Appraisal, in: J. L. Hargrove (Hrsg.), Law, Institu-

nen Jahren hat sich daneben Günther Handl verstärkt den Haftungsfragen im internationalen Umweltschutz zugewandt und eine Reihe von Aufsätzen zum Thema vorgelegt⁵.

Die spärliche Erörterung der Verantwortlichkeitsproblematik in der Literatur hat ihre Gründe. Sie ist lediglich Spiegelbild der Staatenpraxis, die, wie im einzelnen aufgezeigt wird, bisher (noch) sehr zurückhaltend war hinsichtlich der Anwendung des Instrumentariums der Verantwortlichkeit für den Bereich des grenzüberschreitenden Umweltschutzes⁶. Das ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, daß die Verantwortlichkeit hier besonders schwierige Fragen aufwirft, etwa im Bereich der Schadens- und Kausalitätsfeststellung; der wichtigste Grund aber ist wohl, daß den Staaten noch immer der politische Wille fehlt, die notwendigen effektiven Umweltschutzmaßnahmen zu entwickeln und diese auch durchzusetzen. Es soll im Verlaufe dieses Beitrages gezeigt werden, daß das Instrumentarium der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für den grenzüberschreitenden Umweltschutz eine eigenständige Bedeutung hat⁷, daß es sich trotz aller dogmatischen Kontroversen und praktischer Schwierigkeiten nutzbar machen läßt⁸, daß es aber für diesen speziellen Bereich des Völkerrechts in Richtung auf eine Gefährdungshaftung weiterzuentwickeln ist⁹.

II. Grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen

Bevor auf die Rechtsfragen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eingegangen wird, soll knapp das Phänomen der grenzüberschreitenden

tions and the Global Environment (Dobbs Ferry, Leiden 1972), S.104ff.; ders., A General View of International Environmental Law, A Survey of Capabilities, Trends and Limits, in: Académie de Droit International de La Haye, Colloque 1973, La protection de l'environnement et le droit international, S.25ff.

⁵ Vgl. etwa G. Handl, Territorial Sovereignty and the Problem of Transnational Pollution, AJIL 69 (1975), S.50ff.; ders., An International Legal Perspective on the Conduct of Abnormally Dangerous Activities in Frontier Areas: The Case of Nuclear Power Plant Siting, ELQ 7 (1978), S.1ff.; ders., The Case for Mexican Liability for Transnational Pollution Damage Resulting from the Ixtoc I Oil Spill, Houston Journal of International Law, 2 (1979), S.229ff.; ders., The Environment: International Rights and Responsibilities, Proceedings of the 74th Annual Meeting of the ASIL, April 17-19, 1980, S.223ff.; ders., State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons, AJIL 74 (1980), S.525ff.; ders., International Liability of States for Marine Pollution, Canadian YIL 1983, S.85ff.

⁶ Vgl. unten IV.

⁷ Unten III.

⁸ Unten V.

⁹ Unten VI.

Umweltbeeinträchtigungen beschrieben werden, damit klar ist, von welchen Sachverhalten gesprochen wird. Dabei soll es hier nur um das Merkmal »grenzüberschreitend« gehen; der Begriff »Umweltbeeinträchtigungen« wird später aufgegriffen, dann nämlich, wenn es um die Voraussetzungen der Verantwortlichkeit und speziell um den mißbilligten Erfolg geht¹⁰. Eine vertragliche Definition der »grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen« gibt es bisher nicht, weil es an einem entsprechenden Vertrag fehlt, der die Fragen der grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen allgemein regeln würde. Verträge bestehen bisher nur für einzelne Bereiche der grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, etwa für die Meeresverschmutzung oder für die grenzüberschreitende Luftverschmutzung. Die in Verträgen enthaltenen Definitionen, auch diejenige in der 1979 im Rahmen der ECE unterzeichneten und 1983 in Kraft getretenen Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung¹¹, sollen nicht als Grundlage genommen werden, um das Merkmal »grenzüberschreitend« allgemein zu bestimmen. Vielmehr soll ausgegangen werden von den "Rules of International Law Applicable to Transfrontier Pollution", die die ILA 1982 in Montreal angenommen hat¹². »Grenzüberschreitende Umweltverschmutzung« wird dort wie folgt definiert¹³:

"'Transfrontier pollution' means pollution of which the physical origin is wholly or in part situated within the territory of one State and which has deleterious effects in the territory of another State".

Das Problem dieser Definition ist, daß sie sowohl für den Ursprung von Umweltbeeinträchtigungen wie auch für ihre Wirkung auf das Staatsgebiet – *territory* – abstellt, daß, strenggenommen, grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen nur solche sind, die ihren Ausgang auf dem Gebiet eines (oder mehrerer) Staaten nehmen und die ihre Wirkungen auch wiederum auf dem Gebiet eines anderen Staates (oder mehrerer anderer Staaten) haben. Als grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen

¹⁰ Unten V.2.

¹¹ Text BGBl. 1982 II, S.374; ILM 18 (1979), S.1442. Zur Konvention im einzelnen L. Gündling, Multilateral Cooperation of States under the ECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, in: C. Flinterman/B. Kwiatowska/J. Lammers (Hrsg.), Transboundary Air Pollution, International Legal Aspects of the Cooperation of States (Den Haag, im Druck).

¹² ILA, Report of the 60th Conference Held at Montreal August 29th to September 4th, 1982 (London 1983), S.157ff; die "Montreal Rules" sind auch abgedruckt in UPR 3 (1983), S.21.

¹³ ILA Report, a.a.O., S.159.

müssen aber auch solche angesehen werden, die ihren Ausgang nehmen in Räumen, die zwar nicht Staatsgebiet sind, in denen ein Staat aber Hoheitsrechte ausübt hinsichtlich der Kontrolle umweltbelastender Aktivitäten, wie das z. B. für den Festlandsockel oder die 200 Seemeilen-Wirtschaftszone der Fall ist. Grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen sind ferner auch solche, die von Einrichtungen ausgehen, die einem Staat mittels Registrierung »zuzurechnen« sind, etwa von Schiffen und Luftfahrzeugen. Von der Betroffenenenseite her gesehen, ist das Merkmal »grenzüberschreitend« ebenfalls weiter zu fassen. Neben dem Staatsgebiet muß man auch hier an Räume denken, in denen Staaten für bestimmte Zwecke Hoheitsrechte ausüben, ebenso an Schiffe, Luftfahrzeuge, Einrichtungen und Personen, die sich außerhalb des Heimatstaates aufhalten bzw. belegen sind, schließlich aber auch an Räume, in denen es keinerlei Hoheitsrechte von Staaten gibt, wie die Hohe See, deren Belastung mit Schadstoffen sich aber in vielfältiger Weise nachteilig auf andere Staaten auswirken kann.

In den folgenden Ausführungen wird demgemäß der Begriff »grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen« sehr umfassend verstanden. Gemeint sind zunächst die Verschmutzungen der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden, die im oben umschriebenen Sinn grenzüberschreitend wirken, also die Verschmutzung beispielsweise der grenzüberschreitenden Gewässer, der grenzüberschreitenden Grundwasserreservoirs oder der Atmosphäre, die sich wenig um Staatsgrenzen oder die Zuordnung von Hoheitsrechten kümmert. Gemeint sind aber auch solche Umweltbeeinträchtigungen, die die Staatsgrenzen überschreiten und auf internationale Räume einwirken, auf das Meer, die Antarktis oder den Weltraum, wobei hier natürlich von besonderer Bedeutung die Verschmutzung des Meeres ist, die aus ganz unterschiedlichen Quellen herrührt: vom Lande aus über Flüsse und Rohrleitungen, die ins Meer münden¹⁴; über die Atmosphäre, aus der Schadstoffe auf das Meer herabfallen oder durch Niederschläge ausgewaschen werden; durch Ausbeutung des Meeresbodens, sei es des Festlandsockels oder auch des tiefen Meeresbodens¹⁵; durch Abfallbeseitigung, von der wir wissen, daß in der Regel solche Abfälle im Meer versenkt werden, die an Land aus geologischen, technischen, wirtschaftlichen oder politischen Gründen nicht beseitigt werden können, also besonders

¹⁴ Dazu B. Kwiatowska, *Marine Pollution from Land-Based Sources: Current Problems and Prospects*, ODILA 14 (1984), S.315 ff.

¹⁵ Vgl. L. Gündling, *Ölunfälle bei der Ausbeutung des Festlandsockels*, ZaöRV 37 (1977), S.530 ff.; ders., *Das neue Recht des Meeresbergbaus*, Die Umschau 1983, S.251 ff.

sensitiv sind – gefährliche Chemieabfälle oder radioaktiver Müll¹⁶; schließlich durch den normalen Schiffahrtsbetrieb, der sich in den letzten Jahrzehnten quantitativ und qualitativ verändert hat – Stichworte sind hier: Zunahme des Schiffsverkehrs, Entwicklung der Supertanker, Transport gefährlicher Güter auf See¹⁷.

Grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen weisen eine Reihe von Besonderheiten auf, die ihre rechtliche Erfassung schwierig machen. Sie können ein lokales Phänomen sein, also aus Quellen in Grenznähe stammen, sie können aber auch auf weiträumigen Schadstofftransport zurückzuführen sein, wie wir das von der Luftverschmutzung her kennen. Sie können auf staatliches, aber auch auf privates Handeln zurückgehen. Sie können bewußt geschehen, d. h. sie können verursacht werden durch die gezielte Abgabe von Schadstoffen in die Umwelt, mit oder ohne Verletzung eventueller Genehmigungen, oder aber Folge von Unglücksfällen sein. Grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen können die Summe von Belastungen aus verschiedenen Staaten sein und erst in ihrer Addition die Schwelle der Schädlichkeit überschreiten; wir haben hier eine Dimension des Problems der synergistischen Wirkungen der Umweltbelastungen. Und schließlich gibt es auch bei grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen das Problem der kurzfristigen Wirkungen und der Langzeitfolgen, über die häufig keine gesicherten Kenntnisse vorliegen, die aber, soll der Vorsorgegrundsatz auch international gelten, von der Völkerrechtsordnung bedacht werden müssen.

III. Die Bedeutung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen

Wenn man sich der Problematik der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen zuwendet, begegnet man zunächst mehreren grundsätzlichen Einwänden. Zum Teil wird gesagt, daß die völkerrechtliche Verantwortlichkeit ungeeignet für den internationalen Umweltschutz sei; man verweist auf juristischen Formalismus, die Rigidität und die Unvollständigkeit dieses Instrumenta-

¹⁶ Vgl. L. Gündling, Rechtsprobleme der Abfallbeseitigung auf See, Natur und Recht 4 (1982), S.41 ff.; ders., Sea-Bed Disposal of High-Level Radioactive Waste, ZaöRV 44 (1984), S.94 ff.

¹⁷ Hierzu und zu den anderen Verschmutzungsquellen L. Gündling, Die 200 Seemeilen-Wirtschaftszone, Entstehung eines neuen Regimes des Meeresvölkerrechts (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.83) (Berlin [etc.] 1983), insbesondere S.4 ff. und 225 ff.

riums, das für den komplizierten Bereich des internationalen Umweltschutzes überfordert sei¹⁸. Zum Teil wird gesagt, daß die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen von untergeordneter Relevanz sei, weil inzwischen für wichtige Bereiche der grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen eine privatrechtliche Haftung geschaffen worden sei, also eine Verantwortlichkeit des privaten Verursachers grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigung. Während der Einwand des ungeeigneten Instrumentariums an dieser Stelle offen bleiben soll – die Antwort wird am Ende des Referats gegeben –, soll hier schon auf die Frage der Relevanz der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eingegangen werden.

Es ist richtig, daß für einige Bereiche eine zivilrechtliche Haftung vertraglich vereinbart worden ist; Beispiele hierfür sind: die Konvention über die Haftung des Betreibers nuklearer Schiffe von 1962¹⁹, die Konvention über zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden von 1969²⁰, die Konvention betreffend die zivilrechtliche Haftung beim Seetransport nuklearer Materialien von 1971²¹ oder die Konvention über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden infolge der Erforschung und Ausbeutung der mineralischen Schätze des Meeresbodens von 1976²². Es ist auch richtig, daß neben diesen vertraglichen Instrumenten der Gedanke des grenzüberschreitenden Rechtsschutzes, der Gedanke des »gleichen Zugangs«, in den vergangenen Jahren sich mehr und mehr Bahn gebrochen hat²³. In der Praxis nehmen die Fälle grenzüberschreitender Unterlassungs- und Schadensersatzklagen zu, mit denen die Verursacher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen direkt herangezogen werden²⁴. Die Empfehlungen, die im Rahmen der OECD zum »gleichen

¹⁸ Nachweise für diese Meinung bei W. Lang, Haftung und Verantwortlichkeit im internationalen Umweltschutz, in: *Ius Humanitatis*, Festschrift für A. Verdross (Berlin 1980), S.517ff. (520); Handl (Anm.5), *Canadian YIL* 1983, S.85 ff.

¹⁹ *AJIL* 57 (1963), S.268.

²⁰ *ILM* 9 (1970), S.45.

²¹ *ILM* 11 (1972), S.277.

²² *ILM* 16 (1977), S.1450.

²³ Dazu T. Oppermann/M. Kilian, Gleichstellung ausländischer Grenznachbarn im deutschen Umweltverfahren (Berlin 1981); M. Bothe/M. Prieur/G. Ress, Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen (Berlin 1983); M. Bothe, Grenzüberschreitender Verwaltungsrechtsschutz gegen umweltbelastende Anlagen, *UPR* 3 (1983), S.1 ff., ferner die oben (Anm.2) genannten Arbeiten von Rest.

²⁴ Beispiele in Bothe/Prieur/Ress, insbesondere S.85ff. und 159ff.; zu den Rheinverschmutzungsfällen vgl. U. Beyerlin, Klagebefugnis von Ausländern gegen grenzüberschreitende Umweltbelastungen, Anmerkung zum Urteil des Verwaltungsgerichts

Zugang« erarbeitet und verabschiedet wurden²⁵, sind kräftige Indizien für das Rechtsbewußtsein der Staaten. Und daß der »gleiche Zugang« bereits Eingang in die Vertragspraxis gefunden hat, ist bekannt²⁶. Man braucht hier wohl nicht abschließend dazu Stellung zu nehmen, inwieweit der »gleiche Zugang« bereits Bestandteil des allgemeinen Völkerrechts ist; man kann sich mit dem Hinweis begnügen, daß sich insoweit ein Trend zeigt, der sich nicht umkehrt und auch nicht umkehren sollte.

Trotzdem ist die völkerrechtliche Verantwortlichkeit ein notwendiges Instrumentarium. Erstens besteht nicht für alle Bereiche der grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen die zivilrechtliche Haftung. Zweitens ist es denkbar, daß, selbst wenn eine zivilrechtliche Haftung eingreift, der Schadensausgleich unzureichend sein kann; die zivilrechtliche Haftung kennt in der Regel Höchstgrenzen, die hinter den Erfordernissen eines Schadensfalles zurückbleiben können, wie das z. B. für Schäden infolge der Ölverschmutzung des Meeres offenkundig wird. Und drittens, das ist das wichtigste, besteht neben dem Schadensausgleich die Funktion der Verantwortlichkeit darin, die Einhaltung der Völkerrechtsregeln sicherzustellen²⁷. Bei allen Schwierigkeiten, mit denen die Verantwortlichkeit im Umweltschutz behaftet ist, sollte man auf dieses Instrument nicht verzichten. Man kann sogar sagen, daß im Bereich des Umweltschutzes eine solche Gewährleistung besonders notwendig ist; der Umweltschutz ist auch auf der internationalen Ebene eine sensitive Materie, die Rechtsentwicklung vollzieht sich sehr langsam, aus der Sicht des Umweltschutzes sehr mühsam, die Staaten gehen nur sehr vage Verpflichtungen ein, und der Vollzug im nationalen Rahmen läßt häufig zu wünschen übrig. Die Gründe liegen auf der Hand; der Umweltschutz ist ein

Straßburg vom 27. Juli 1983 im Rechtsstreit zwischen der Provinz Nord-Holland u. a. und der Französischen Republik, ZaöRV 44 (1984), S. 336 ff.; A. Rest, Schadensersatzansprüche des einzelnen nach Zivil- und Völkerrecht, UPR 4 (1984), S. 148 ff., und M. Kilian/R. Pätzold, Anmerkungen zum Urteil des VG Straßburg vom 27.7.1983 im niederländisch-französischen Rheinversalzungsprozeß, *ibid.*, S. 155 ff.

²⁵ Recommendation of the Council on Principles Concerning Transfrontier Pollution von 1974, C (74) 224, Text in OECD, *Legal Aspects of Transfrontier Pollution* (Paris 1977), S. 11; Recommendation of the Council on Equal Right of Access in Relation to Transfrontier Pollution von 1976, C (76) 55 (Final), *ibid.*, S. 19; Recommendation of the Council for the Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-discrimination in Relation to Transfrontier Pollution von 1977, C (77) 28, *ibid.*, S. 29.

²⁶ Vgl. das Umweltschutzabkommen der skandinavischen Staaten von 1974, ILM 13 (1974), S. 591.

²⁷ Handl (Anm. 5) Canadian YIL 1983, S. 89 unter Bezugnahme auf I. Brownlie, *Causes of Action in the Law of Nations*, BYIL 50 (1979), S. 13 ff.

Interesse, das Kosten verursacht, hinter dem im allgemeinen keine gesellschaftliche Macht steht, das vielmehr aus Einsicht verfolgt werden muß, das aber häufig mit mächtigen anderen gesellschaftlichen Interessen kollidiert. Ganz sicher kann das Instrument der Verantwortlichkeit die Geltung des Völkerrechts im Bereich des Umweltschutzes stärken.

IV. Geltung des Grundsatzes der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen

Man kann heute immer wieder lesen, daß der Grundsatz der Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen (noch) keineswegs anerkannt sei²⁸. Im Völkerrecht seien inzwischen zwar »Primärregeln« vorhanden, die sich darauf bezögen, grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen zu verhüten bzw. einzuschränken, man könne aber noch nicht davon ausgehen, daß ein Staat für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen verantwortlich gemacht werden könne. Diese Aussage ist auf den ersten Blick irritierend; vom gängigen Vorverständnis der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit her will es zunächst nicht einleuchten, daß der Grundsatz, wonach der Staat für die Verletzung von Verpflichtungen einzustehen hat, für einen besonderen Zweig des Völkerrechts, das Umweltschutzrecht, nicht gelten sollte. Obwohl wir auch hier inzwischen Verhaltenspflichten der Staaten haben, soll es doch so sein, daß ihre Verletzung keine Konsequenzen hat? Man denkt an die Entscheidung des StIGH im *Chorzów*-Fall, seit der doch spätestens nicht mehr bestritten wurde, daß ein Staat, der Völkerrechtsregeln verletzt und anderen Staaten einen Schaden zufügt, für sein Handeln einzustehen und dabei den früheren Zustand wiederherzustellen oder Ersatz des Schadens zu leisten hat.

Die nähere Beschäftigung mit dem Problem der Verantwortlichkeit zeigt, was hinter dieser Aussage steckt. Man kann sehen, daß die logische Ableitung von Völkerrechtssätzen eine Sache, die Anerkennung solcher Sätze in der Staatenpraxis eine andere ist. Tatsächlich ist es richtig, daß wir inzwischen eine Vielzahl von völkerrechtlichen Verträgen haben, die auf die Verhütung grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen abzielen, und daß wir auch von dem Satz des allgemeinen Völkerrechts ausgehen können, daß ein Staat grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen zu verhüten hat, die anderen Staaten erhebliche Schäden zufügen, daß aber die

²⁸ Rest, Umweltschutz (Anm.2), S.32; ders., UPR 2 (1982), S.361; ders., Berührungen des völkerrechtlichen und zivilrechtlichen Schadensersatzes im internationalen Umweltrecht?, in: Bothe/Prieur/Ress (Anm.23), S.223 ff. (225).

Staaten bei der Entwicklung des Rechts der Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen eine bemerkenswerte Zurückhaltung zeigen.

Hierfür einige Beispiele: Soweit es um die Verhaltenspflichten nach allgemeinem Völkerrecht geht, wird meist auf die Prinzipien der Stockholmer Umweltschutzkonferenz von 1972 zurückgegriffen. Prinzip 21 lautet:

»Die Staaten haben nach Maßgabe der Charta der UN und der Grundsätze des Völkerrechts das souveräne Recht zur Ausbeutung ihrer eigenen Hilfsquellen nach Maßgabe ihrer eigenen Umweltpolitik sowie die Pflicht, dafür zu sorgen, daß durch Tätigkeiten innerhalb ihres Hoheits- oder Kontrollbereichs der Umwelt in anderen Staaten oder in Gebieten außerhalb ihres nationalen Hoheitsbereichs kein Schaden zugefügt wird«²⁹.

So sehr sich dieses Prinzip für den Nachweis von »Primärregeln« eignet, so vorsichtig muß man sein, soweit es um die Verantwortlichkeit geht³⁰. Denn das sich anschließende Prinzip 22 besagt, daß die Staaten »bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts in Bezug auf Haftung und Entschädigung für die Opfer der Verschmutzung und sonstiger Umweltschäden zusammenarbeiten«³¹ sollen, macht also das Recht der Verantwortlichkeit zu einem noch zu erreichenden Ziel.

Die neue Seerechtskonvention von 1982³² versucht, das Meeresumweltschutzrecht auf neue Grundlagen zu stellen, sieht eine Reihe von Prinzipien für das Verhalten der Staaten vor und schafft vor allem eine neue Kompetenzverteilung für die Kontrolle der verschiedenen Verschmutzungsquellen. Der Verantwortlichkeit ist aber nur eine marginale Regelung in Art. 235 gewidmet, in der es heißt, daß Staaten für die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt verantwortlich sind und »im Einklang mit dem Völkerrecht« haften. An anderer Stelle ist die Konvention weit weniger zurückhaltend, soweit es um die Verantwortlichkeit geht; für die Tiefseebodenaktivitäten und die Meeresforschung wird der Verantwortlichkeitsgrundsatz ausdrücklich bestätigt, allerdings wird hier nichts über Umweltschäden

²⁹ Zitiert nach The Results from Stockholm (Beiträge zur Umweltgestaltung, A 10) (Berlin 1973), S. 166.

³⁰ Handl (Anm. 5) Canadian YIL 1983, S. 94, der zutreffend darauf hinweist, daß Prinzip 21 vielfach zu weit interpretiert wird. Auf Prinzip 21 läßt sich keine Konzeption der Verantwortlichkeit aufbauen, schon gar nicht eine Konzeption einer *strict liability*, wie das zuweilen versucht wird.

³¹ Zitiert nach The Results from Stockholm (Anm. 29).

³² The Law of the Sea, Official Text of the UN Convention on the Law of the Sea with Annexes and Index (New York 1983).

gesagt, man hatte spürbar andere Schäden im Auge³³. Ein weiteres Beispiel aus dem Vertragsrecht ist die Konvention über grenzüberschreitende weit-räumige Luftverschmutzung von 1979; in ihr ist ausdrücklich festgehalten, daß die Konvention keine Regelung enthält über die völkerrechtliche Verantwortlichkeit³⁴. Man könnte diese Beispiele vermehren, auch auf die Aktivitäten internationaler Organisationen, insbesondere von UNEP³⁵, und auf die Schiedsgerichtsfälle eingehen, die im internationalen Umweltrecht eine Rolle spielen, den *Trail Smelter*-Fall, den *Lac Lanoux*-Fall, den *Gut Dam*-Fall³⁶, immer würde sich zeigen, daß diese Beispiele nur bedingt für den Nachweis des Haftungsgrundsatzes im internationalen Umweltrecht taugen.

Andererseits scheint aber auch klar zu sein, daß aus dieser zögernden Staatenpraxis nicht geschlossen werden kann, daß der Haftungsgrundsatz im Umweltschutzrecht nicht gelten soll³⁷. Richtig dürfte vielmehr die Sicht sein, daß sich hinsichtlich der Geltung des Haftungsgrundsatzes ein Rechtsbildungsprozeß vollzieht, in dem die Staaten eine aktive Rolle spielen können und müssen. Ausgehend von den Überlegungen, daß die Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen wichtige Funktionen erfüllt, daß sie sich dogmatisch begründen läßt und daß die – wenn auch zögernde – Staatenpraxis zumindest zeigt, daß Haftungsregelungen im Umweltbereich ein erstrebenswertes Ziel sind, kann es einem Staat heute nicht verwehrt werden, daß er einen anderen Staat verantwortlich macht, wenn in dessen Hoheitsbereich Umweltbeeinträchtigungen verursacht werden, die grenzüberschreitend wirken und für ihn nicht mehr zu akzeptierende nachteilige Folgen haben.

³³ Vgl. Art. 139 und 263 der UN-Seerechtskonvention.

³⁴ Zu Art. 8 der Konvention gibt es eine offizielle Anmerkung mit dem Wortlaut: "The present Convention does not contain a rule on State liability as to damage".

³⁵ Vgl. die "Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by two or more States", ILM 17 (1978), S. 1091 ff. (1097).

³⁶ Inwieweit die genannten Präzedenzfälle für eine Konzeption der Verantwortlichkeit genutzt werden können, untersucht im einzelnen H a n d l (Anm. 5) AJIL 74 (1980), S. 525 ff. (insbesondere 535 ff.).

³⁷ Ebenso H a n d l, *ibid.*

V. Voraussetzungen der Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen

1. Allgemeines zum Stand der Diskussion

Damit stellt sich die Frage nach den Voraussetzungen der Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen im einzelnen. Es scheint, daß auch die jahrelangen Kodifikationsarbeiten der ILC noch keine Chancen haben, die Kontroversen um die Grundfragen zu beenden. Die bisherigen Ergebnisse der Beratungen und die vorliegenden "Draft Articles on State Responsibility"³⁸ werden in unterschiedlicher Weise interpretiert, und hinsichtlich der Haftungsgrundlagen nach allgemeinem Völkerrecht gibt es noch immer tiefgehende Meinungsunterschiede. Zur Frage: Verschuldens- oder Erfolgshaftung hat beispielsweise D. Rauschning vor der Gesellschaft für Völkerrecht gesagt, daß es nach dem ILC-Entwurf für die Verantwortlichkeit auf ein Verschulden nicht ankomme³⁹. Ähnlich hat K. Zemanek den ILC-Entwurf interpretiert, hat aber für die *lex lata* festgestellt, daß für Handlungsdelikte von der Erfolgshaftung, für Unterlassungsdelikte jedoch von »einer bestimmten Form der Verschuldenshaftung« auszugehen sei⁴⁰. Genau im Gegenteil hat A. Rest geschrieben, daß auch nach dem ILC-Entwurf weiterhin am Grundsatz der Verschuldenshaftung festgehalten werde⁴¹. Ebenso konträr bleiben die Meinungen zur Frage, ob der Schaden eine Voraussetzung der Verantwortlichkeit ist. Rauschning hat bei derselben Gelegenheit gesagt, daß es nach der Konstruktion der ILC auf das Vorliegen eines Schadens nicht ankomme⁴². Demgegenüber bleiben andere Autoren, die sich in neuerer Zeit zu Wort gemeldet haben, dabei, daß für die Verantwortlichkeit stets ein von der Völkerrechtsordnung mißbilligter Erfolg, ein *harm* oder *injury*, gegeben sein müsse⁴³.

³⁸ YILC 1980 II (Teil 1), S.30ff.

³⁹ D. Rauschning, Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidriges Verhalten (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 24) (Heidelberg 1984), S.7ff. (14).

⁴⁰ K. Zemanek, Schuld- und Erfolgshaftung im Entwurf der Völkerrechtskommission über Staatenverantwortlichkeit, Festschrift für R. Bindschedler (Bern 1980), S.315ff. (323).

⁴¹ Rest (Anm.2) UPR 2 (1982), S.362.

⁴² Rauschning (Anm.39).

⁴³ W. Rudolf, Haftung für rechtmäßiges Verhalten im Völkerrecht, Festschrift für O. Mühl (Stuttgart 1981), S.535 ff.; O. Kiminich, Völkerrechtliche Haftung für das Handeln Privater im Bereich des internationalen Umweltschutzes, ArchVR 22 (1984), S.241 ff. (251).

Ein großer Teil der Kontroversen, die um den ILC-Entwurf wie auch um die Haftungsgrundlagen des allgemeinen Völkerrechts bestehen, dürften auf unterschiedliche Terminologien zurückzuführen sein. »Verschuldenshaftung« wird teilweise so verstanden, daß Voraussetzung der Haftung ein subjektives Element ist; teilweise wird mit diesem Begriff aber auch zum Ausdruck gebracht, daß eine Haftung nur eintritt, wenn eine Pflichtverletzung vorliegt, wenn also eine Rechtswidrigkeit gegeben ist, ohne daß es auf eine subjektive Vorwerfbarkeit ankommt. »Erfolgshaftung« wird häufig so gebraucht, daß damit eine Haftung lediglich auf Grund des Eintretens eines bestimmten Erfolgs gemeint ist. Man findet aber auch die Meinung, daß »Erfolgshaftung« die Haftung infolge einer »objektiven Verletzung einer Völkerrechtsnorm allein« bedeute⁴⁴. Es wäre wirklich dringend notwendig, für den Bereich der Verantwortlichkeit einmal Begriffsklärungen vorzunehmen, zumal es außer den genannten Termini noch weitere gibt, die Verwirrung stiften, wie »objektive Haftung«, »strikte Haftung«, »reine Erfolgshaftung« u. a. m. Diese Begriffsklärungen können hier allerdings nicht vorgenommen werden; vielleicht aber gelingt es auch ohne längere terminologische Erörterungen, die hier vertretene Position zu verdeutlichen.

a) Der ILC-Entwurf

Was zunächst den ILC-Entwurf angeht, so scheint zumindest eines klar zu sein, daß er nämlich auf ein Verschuldenselement im Sinne eines subjektiven Elements verzichtet⁴⁵. Nach Art.1 des Entwurfs, der lautet: "Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State", tritt die Verantwortlichkeit eines Staates ein, wenn ein rechtswidriges Verhalten dieses Staates vorliegt, und ein rechtswidriges Verhalten eines Staates ist dann gegeben, wenn dieses Verhalten die Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht des Staates darstellt. Das ergibt sich aus Art.3 des Entwurfs, der lautet:

"There is an internationally wrongful act of a State when:

(a) conduct consisting of an action or omission is attributable to the State under international law; and

(b) that conduct constitutes a breach of an international obligation of the State".

⁴⁴ Zemanek (Anm.40), S.322.

⁴⁵ Rudolf (Anm.43), S.540, spricht von der »Zurückweisung der Schuldtheorie«, die »jedenfalls das Ergebnis der fast drei Jahrzehnte dauernden Kodifikationsarbeiten der ILC« sei.

Damit ist nach dem ILC-Entwurf die Völkerrechtsverletzung die hinreichende, aber auch notwendige Voraussetzung für die Verantwortlichkeit des Staates. Wenn auch auf das Verschulden im Sinne eines subjektiven Elements verzichtet wird, so muß andererseits auch klargestellt werden, daß der ILC-Entwurf keine Erfolgshaftung im Sinne der Haftung allein auf Grund eines bestimmten Erfolgs festschreibt. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 23 des Entwurfs, der die Verletzung einer Völkerrechtspflicht zur Verhütung eines bestimmten Erfolgs zum Gegenstand hat, obwohl Zemanek die Befürchtung geäußert hat, Art. 23 könnte als Kodifikation einer Erfolgshaftung im beschriebenen Sinn verstanden werden⁴⁶. Art. 23 lautet:

“When the result required of a State by an international obligation is the prevention, by means of its own choice, of the occurrence of a given event, there is a breach of that obligation only if, by the conduct adopted, the State does not achieve that result“.

Legt man Art. 23 im Zusammenhang aus, berücksichtigt man also das Gesamtkonzept der Verantwortlichkeit im ILC-Entwurf, kommt man zum Ergebnis, daß bei den Unterlassungsdelikten, die in Art. 23 behandelt werden, zum Eintritt eines bestimmten Erfolgs eine Pflichtverletzung des Staates hinzukommen muß, um seine Verantwortlichkeit auszulösen. Bestätigt wird dieses Ergebnis auch durch die Kommentierung, die die ILC zu Art. 23 gegeben hat, insbesondere durch folgende Stellungnahme⁴⁷:

“In assuming obligations of this kind, States are not underwriting some kind of insurance cover for contracting States against the occurrence, whatever the conditions, of events of the kind contemplated . . . Only when the event has occurred because the State has failed to prevent it by its conduct, and when the State is shown to have been capable of preventing it by different conduct, can the result required by the obligations be said to have been achieved . . . The State can obviously be required only to act in such a way that the possibility of the event is obstructed, i. e., to frustrate its occurrence as far as lies within its power“.

Ebenso eindeutig war die Position des Berichterstatters Ago in seinem 1978 vorgelegten 7. Bericht zur Staatenverantwortlichkeit⁴⁸:

“Neither the occurrence of the event without there having been any negligence on the part of the State organs nor such negligence without the occurrence of any event in itself constitutes a breach of the international obligation“.

⁴⁶ Zemanek (Anm. 40), S. 331: »In dieser nackten Kausalität formuliert der Entwurf daher die uneingeschränkte Erfolgshaftung«.

⁴⁷ YILC 1980 II (Teil 2), S. 82f. Nr. 6.

⁴⁸ Ago, Seventh Report on State Responsibility 1978, UN Doc. A/CN.4/307, S. 4 Nr. 3.

Art.23 des Entwurfs legt den Grad der zu beachtenden Sorgfalt nicht fest, auch nicht in allgemeiner Form, vermeidet also die Standards *reasonable* und *feasible*. Nach der Vorstellung des Berichterstatters Ago, die offenbar in der ILC geteilt wurde, soll sich und kann sich auch die zu beachtende Sorgfalt aus den »Primärnormen« ergeben⁴⁹. Zemanek hat auch das kritisiert und geschrieben, daß es der tatsächlichen Rechtslage widerspreche, wenn man das Maß für die Erfüllung von Sorgfaltspflichten den »primären« Sachnormen entnehme, und dies deshalb, weil bei der Ausbildung der gewohnheitsrechtlichen Normen oder der Formulierung von Verträgen diese Auffassung bisher unbekannt gewesen sei und daher keinen Niederschlag gefunden habe⁵⁰. Seiner Meinung nach enthält das »Primärrecht« keine Obergrenze für die zu beachtende Sorgfalt; diese festzulegen, sei bisher der Gegenstand des Haftungsrechts gewesen⁵¹. Die Position der ILC dürfte indes richtig sein; zu dem Einwand von Zemanek wäre zu sagen, daß er in der Pauschalität, in der er formuliert ist, nicht haltbar ist. Es mag sein, daß es Bereiche des »Primärrechts« gibt, in denen die zu beachtende Sorgfalt nur unzureichend festgelegt ist. Inzwischen aber gibt es weite Bereiche des Völkerrechts, in denen die Festlegung von Sorgfaltstandards der Hauptzweck ist, und gerade das Rechtsgebiet, um das es hier geht, das internationale Umweltrecht, ist das beste Beispiel dafür. Auf dieses »Primärrecht« kann und muß zurückgegriffen werden, wenn es um die Frage der Verantwortlichkeit geht.

b) Das geltende Recht

Wenn man den ILC-Entwurf so versteht, sollte eigentlich die Differenz zu dem, was zur Verantwortlichkeit nach geltendem Recht zu sagen ist, nicht allzu groß sein. Es kann heute wohl kaum noch gefordert werden, daß zusätzlich zur Pflichtverletzung, also zur Rechtswidrigkeit, ein weiteres (subjektives) Verschuldenselement hinzukommen muß, um die Verantwortlichkeit auszulösen. Wo sollte man bei einem Staat, um dessen Handlungen es geht, ein solches subjektives Verschuldenselement ansiedeln, und worin sollte es eigentlich bestehen, wenn es etwas anderes sein soll als eine Pflichtverletzung? Die Frage, um die es bei der *lex lata* nur gehen kann, ist die, ob zur Verantwortlichkeitsbegründung ein bestimmter Erfolg ausreicht, oder ob in jedem Fall eine Pflichtverletzung notwendig ist. Zu

⁴⁹ Vgl. die Stellungnahme Agos in der Sitzung 1978, YILC 1978 I, S.9f.

⁵⁰ Zemanek (Anm.40), S.329f.

⁵¹ *Ibid.*, S.330.

dieser Frage muß man wohl noch immer sagen, daß beide Elemente Voraussetzung für die Verantwortlichkeit sind. Man kann heute nicht davon ausgehen, daß es in der Staatenpraxis einen Konsens hinsichtlich einer Erfolgshaftung im Sinne einer Haftung allein auf Grund eines Erfolgseintritts gibt, auch nicht für einzelne Bereiche des Völkerrechts, wie etwa das internationale Umweltrecht, oder, noch enger, für den Bereich der *ultra-hazardous activities*, die zu Schäden geführt haben⁵². Eine Erfolgshaftung im genannten Sinn, bei der es nicht auf den Nachweis der Rechtswidrigkeit ankommt, die auch bei rechtmäßigem Handeln eingreifen kann, wird als Notwendigkeit angesehen und für die *lex ferenda* gefordert⁵³, und Autoren, die eine Erfolgshaftung nicht völlig in den Bereich der *lex ferenda* verweisen wollen, drücken sich recht vorsichtig aus und sprechen allenfalls von einem *trend* oder von *emerging standards*⁵⁴. Bei diesen allgemeinen Bemerkungen soll es hier bleiben; es wird darauf zurückzukommen sein, wenn die Notwendigkeit einer Gefährdungshaftung für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen behandelt wird⁵⁵.

2. Mißbilligter Erfolg

Die Völkerrechtsregeln, die sich mit den grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen befassen, gehören ohne Zweifel zu denen, die die Verhütung bestimmter Erfolge zum Gegenstand haben, und deshalb müssen wir zunächst nach dem mißbilligten Erfolg fragen. Dieser von der Völkerrechtsordnung mißbilligte Erfolg könnte der Schaden an der Umwelt des Nachbarstaates oder an der Meeresumwelt sein; insofern käme man zum Schadenserfordernis. Geht man vom allgemeinen Völkerrecht

⁵² Vgl. etwa Handl (Anm.5) AJIL 74 (1980), S.525ff.; ders., Canadian YIL 1983, S.85ff.; Rest, Umweltschutz (Anm.2), S.21ff.; P. Dupuy, International Liability of States for Damage Caused by Transfrontier Pollution, in: OECD, Legal Aspects (Anm.25), S.345ff.

⁵³ Etwa von H. Jenks in seiner schon »klassischen« Haager Vorlesung "Liability for Ultra-Hazardous Activities in International Law", RdC 117 (1966 I), S.99ff.; Handl (Anm.5) AJIL 74 (1980), S.525ff.; ders., Canadian YIL 1983, S.85ff.; Dupuy, S.345ff. (359ff.); Rest, Umweltschutz (Anm.2), S.21ff.; Rudolf (Anm.43), S.535ff.

⁵⁴ Etwa Goldie, in: Hargrove (Anm.4), S.131; ders. noch jüngst in seinem Aufsatz International "Constitutionality": State Sovereignty and the Problem of Consent, in: Legal Change, Essays in Honour of Julius Stone, A. R. Blackshield (Hrsg.) (Sydney 1983), S.316ff.: "emergent standards of 'strict' or 'absolute' liability for harms arising from risk-creating (though not wrongful) activities of States" (S.327); J. Schneider, World Public Order of the Environment: Towards an International Ecological Law and Organization (Toronto, Buffalo 1979), S.163ff.

⁵⁵ Unten VI.

und dem Satz aus, daß ein Staat grenzüberschreitende Umweltbelastungen zu verhüten hat, die erhebliche schädigende Wirkung jenseits der Grenze entfalten, könnte man zunächst meinen, die Verantwortlichkeit eines Staates greift überhaupt erst ein, wenn durch Umweltbelastungen aus seinem Territorium oder Hoheitsbereich tatsächlich Schädigungen eingetreten sind. Gegen eine so enge Sicht sprechen jedoch sachliche und auch dogmatische Einwände.

Umweltbelastungen können national und auch grenzüberschreitend zu irreversiblen Schäden führen, und abzuwarten, bis eventuell irreversible Schäden an der Umwelt eingetreten sind, ist weder einem von Umweltbelastung betroffenen Staat zuzumuten, noch entspricht dies dem modernen Verständnis der Aufgabe der Staaten, vorsorgenden Umweltschutz zu betreiben. Außerdem ist die Entwicklung des allgemeinen Völkerrechts inzwischen weitergegangen. Die Staaten haben nicht mehr nur Schäden durch grenzüberschreitende Umweltbelastungen zu verhüten, sondern auch die Gefahr erheblicher Schädigungen jenseits ihrer Grenzen. Das ergibt sich deutlich aus der Vertragspraxis zum Umweltschutz, insbesondere aus den zahlreichen Verträgen zum Meeresumweltschutz, die die Meeresverschmutzung, die zu verhüten ist, schon dahin definieren, daß Beeinträchtigungen erfaßt sind, die die Meeresumwelt und die lebenden Ressourcen schädigen oder schädigen können⁵⁶. Es gibt zwar im Vertragsrecht noch einen Sündenfall aus neuerer Zeit, nämlich die Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung von 1979, die als Luftverschmutzung nur solche ansieht, die schädigende Wirkung hat⁵⁷, doch dürfte sie eine Ausnahme von der Regel sein. Richtigerweise stellen auch die Montreal Rules der ILA von 1982 über das auf grenzüberschreitende Umweltbelastungen anzuwendende Völkerrecht auch auf die Verhütung von Gefahren ab⁵⁸. Es gibt also, zusammengefaßt, zwar kein absolu-

⁵⁶ Vgl. die Definition der Meeresverschmutzung in Art.1 Abs.1 Ziff.4 der UN-Seerechtskonvention 1982, die sich schon in zahlreichen früheren Verträgen findet: "pollution of the marine environment" means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities".

⁵⁷ Art.1 (a) der Konvention (Anm.11).

⁵⁸ Das ergibt sich aus Art.2 in Zusammenhang mit Art.4 der "Rules" (Anm.12). Art.2, der die Definition der Verschmutzung enthält, spricht zwar nur von "introduction by man, directly or indirectly, of substance and energy into the environment resulting in deleterious effects ..."; Art.4, der "highly dangerous substances" behandelt, spricht aber die Verpflichtung der Staaten aus, Stoffe nicht in die Umwelt abzugeben, von denen »allgemein bekannt

tes Beeinträchtigungsverbot, wohl aber sind solche grenzüberschreitenden Umweltbelastungen zu verhüten, die die Umwelt in den Nachbarstaaten oder die Meeresumwelt erheblich beeinträchtigen oder beeinträchtigen können. Die Staaten haben somit bereits solche Umweltbeeinträchtigungen zu verhüten, von denen bekannt ist, daß sie die Grenzen überschreiten und daß sie nach der Art und dem Umfang, wie sie die Grenzen überschreiten, geeignet sind, erhebliche Schäden zu verursachen. Zu denken wäre hier an die Abgabe besonders gefährlicher Stoffe in die Umwelt, in die Flüsse, in die Atmosphäre, wenn man weiß, sie können in der schädlichen Konzentration einen anderen Staat erreichen, oder an die Einbringung hochgiftiger Stoffe in die Meeresumwelt.

Im Zusammenhang mit dem berühmten Kernkraftwerk an der Grenze⁵⁹ ist die These aufgetaucht, daß gefährliche Aktivitäten zu verhüten sind, und zwar solche, die ohne schädliche Umwelteinwirkungen ausgeführt werden, bei denen aber ein hohes Unfallrisiko besteht, genauer: das Risiko eines Unfalls mit hohen, vielleicht katastrophalen Folgen. Als Beispiele für solche *ultra-hazardous activities* werden, neben dem Kernkraftwerk an der Grenze, etwa noch die Erdölausbeutung des Festlandssockels oder der Transport gefährlicher Güter auf See genannt, der Transport von Erdöl in Größenordnungen von mehreren 100.000 Tonnen, der Transport von radioaktivem Material oder hochgiftigen Chemikalien. Welch hohes Unfallrisiko gegeben ist, wissen wir aus den Unfällen, die in der Vergangenheit passiert sind. Trotzdem: wenn man sagen würde, die Staaten haben hochgefährliche Aktivitäten zu unterlassen, so würde das bedeuten, daß man die Verhütungspflicht bereits auf mögliche Umweltbeeinträchtigungen mit möglicherweise schädlichen Folgen ausdehnt. So sympathisch sich dies aus der Sicht des Umweltschutzes anhört, es entspricht wohl noch nicht dem Stand des Völkerrechts. Hochgefährliche Aktivitäten werden von der Völkerrechtsordnung als erlaubt angesehen, d. h. hochgefährliche Aktivitäten, die ohne schädigende Umwelteinwirkungen ausgeführt werden können, sind nicht *per se* ein von der Völkerrechtsordnung mißbilligtes Ereignis; ein solches liegt erst dann vor, wenn von diesen Aktivitäten konkret angebbare Gefahren ausgehen oder wenn sie zu Schädigungen geführt haben. Man kann hier nur fragen, ob gefährliche Aktivitäten in diesem Sinn den Gedanken der Gefährdungshaftung nahelegen.

ist, daß sie hochgefährlich für die menschliche Gesundheit sind«. Damit wird deutlich bereits die Gefahr als mißbilligtes Ereignis angesehen.

⁵⁹ Vgl. Randelzhofer/Simma (Anm.1).

3. Pflichtverletzung

Grundsätzlich bleibt es dabei, daß die Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen nur dann eintritt, wenn ein Staat Verhaltenspflichten verletzt hat und die Beeinträchtigungen auf diese Pflichtverletzungen zurückgehen. Hierbei sollten objektive Maßstäbe angelegt werden; es sollte nur darauf ankommen, ob der Staat die vom Vertragsrecht oder allgemeinen Völkerrecht geforderten notwendigen gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen vorgenommen hat oder nicht. Soweit in einem Fall Vertragsrecht anzuwenden ist, ist die Frage, welche Maßnahmen notwendig, technisch möglich und politisch zuzumuten sind, natürlich einfacher zu beantworten. Verträge, vor allem diejenigen zum Schutz der Meeresumwelt, legen fest, welche Schadstoffe überhaupt nicht in die Umwelt abgegeben werden dürfen, welche nur in ganz bestimmten Mengen unter ganz bestimmten Schutzvorkehrungen; Verträge haben in der Regel Schadstofflisten, »schwarze« und »graue« Listen, und sie standardisieren das Verfahren, das bei der Einbringung bestimmter Stoffe in die Umwelt zu beachten ist. Es kommt hier darauf an festzustellen, ob ein Staat die gesetzgeberische Vorsorge getroffen und die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, die die internationalen Verpflichtungen übernehmen, sichergestellt hat. Das kann im Einzelfall durchaus schwierig sein, aussichtslos ist eine solche Feststellung aber nicht.

Etwas komplizierter ist die Frage, welche Schutz- und Sorgfaltsverpflichtungen nach allgemeinem Völkerrecht einzuhalten sind. Es gibt aber auch hier eine Reihe von Verhaltensnormen, die man angeben kann, sie sind notwendigerweise allgemeiner und unbestimmter als die in den Verträgen niedergelegten. Ausgehend von dem wohl unbestrittenen Grundsatz der Schadens- und Risikoverminderung wäre im Einzelfall zu prüfen, ob ein Staat die grenzüberschreitenden Wirkungen der Umweltbelastungen, die in seinem Territorium oder Hoheitsbereich entstanden sind, und ihre tatsächlichen oder möglichen schädigenden Wirkungen jenseits seiner Grenzen überhaupt mitberücksichtigt hat und ob er für die Einbringung besonders gefährlicher Stoffe in die Umwelt besondere Schutzvorkehrungen getroffen hat. Ein weiterer Grundsatz ist das Gebot des *reasonable and equitable use* gemeinsamer Umweltmedien, grenzüberschreitender Flüsse, der Atmosphäre, des Meeres. Gemeinsame Umweltmedien sind so zu nutzen, auch im Hinblick auf Schadstoffbelastungen, daß den anderen Staaten eine angemessene Nutzung dieser Medien verbleibt, wie immer dieses »angemessen« im Einzelfall zu bestimmen ist. Weiter gibt es auch im allgemeinen Völkerrecht die Verpflichtung zur Information und Konsultation

hinsichtlich grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen⁶⁰. Diese Verpflichtungen können dahin umschrieben werden, daß Staaten gehalten sind, Nachbarstaaten über grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen zu unterrichten und mit ihnen Verhandlungen aufzunehmen über die notwendige und mögliche Schadensverhütung oder -begrenzung. Die Verletzung dieser Verpflichtung kann durchaus eine Verantwortlichkeit nach sich ziehen. Nach allgemeinem Völkerrecht gibt es allerdings auch Grenzen für die staatlichen Verhaltenspflichten; Staaten können nicht über eine den Stand der Technik oder des wirtschaftlich Zumutbaren hinausgehende Sorgfalt verpflichtet werden.

VI. Gefährdungshaftung für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen?

Auch wenn in den bisherigen Ausführungen festgestellt werden mußte, daß eine Haftung lediglich auf Grund eines eingetretenen Erfolges sich nach geltendem Völkerrecht noch nicht begründen läßt, so sollte doch zu keinem Zeitpunkt der Anschein erweckt werden, daß eine solche Haftung rechtspolitisch nicht notwendig ist. Gerade der grenzüberschreitende Umweltschutz ist ein Bereich, in dem die Anwendung des traditionellen Völkerrechts der Verantwortlichkeit auf Grenzen stößt, wo sich drängend die Frage nach einer Fortentwicklung dieses Rechts in Richtung auf eine Erfolgshaftung im beschriebenen Sinn stellt. Zwei Überlegungen sind hier wichtig: Erstens ist das internationale Umweltrecht, trotz der Fortschritte, die vor allem das Vertragsrecht gemacht hat, immer noch rudimentär. Es gibt zwar eine Vielzahl von Verträgen, die die Kontrolle der grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen zum Gegenstand haben, doch ist die Zahl der Verträge allein noch kein Maßstab. Wichtig ist der Inhalt der Verpflichtungen, die die Staaten eingegangen sind, und diese sind häufig so allgemein formuliert, daß ein breites Spektrum von Verhütungs- und Sorgfaltspflichten denkbar ist. Noch größer ist diese Schwierigkeit im allgemeinen Völkerrecht, wo wir nur so allgemeine Sätze haben wie die, daß Staaten verpflichtet sind, grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen mit erheblicher nachteiliger Wirkung zu verhüten, oder daß eine Beeinträchtigung der Meeresumwelt nur im Rahmen der Gemeinverträglichkeit zulässig ist. Zweitens sind im Bereich der grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen Schadensfälle denkbar, die eintreten, obwohl ein Staat sich nach den geltenden Standards rechtmäßig verhalten hat. Unsere Kenntnisse

⁶⁰ Dazu eingehend Bothe/Prieur/Ress (Anm.23), insbesondere S.243 ff.

von den Umweltauswirkungen menschlicher Aktivitäten ist noch immer unzureichend; fast täglich werden neue Erkenntnisse gewonnen über die umweltschädigende Wirkung von bestimmten Verfahren, Anlagen und Produkten, und ein noch so ernst genommener Vorsorgegrundsatz kann nicht zu Regeln führen, die alle Umweltschäden ausschließen. Hinzu kommt, daß häufig Jahre vergehen, bis bekannte umweltschädigende Wirkungen menschlicher Aktivitäten Gegenstand rechtlicher Regelung werden. Das Problem besteht auf nationaler Ebene, und es stellt sich noch schärfer auf internationaler Ebene.

Rechtspolitische Überlegungen, die darauf abzielen, die Haftungsvoraussetzungen strenger zu fassen und einen Schadensausgleich unabhängig von der Rechtswidrigkeit staatlichen Handelns vorzusehen, stoßen schnell auf grundsätzliche Bedenken, die zum Teil terminologisch, zum Teil aber auch inhaltlich sind. Was die Terminologie angeht, so ist nicht klar, ob von Erfolgshaftung, Gefährdungshaftung, strenger Haftung, objektiver Haftung, absoluter Haftung, Risikohaftung oder Kausalhaftung gesprochen werden muß; alle diese Begriffe sind im Gebrauch⁶¹. Der inhaltliche Einwand ist der, daß eine »Haftung« ohne eine Verletzung einer Norm nicht denkbar sei, daß demgemäß der Schadensausgleich, bei dem es auf Rechtswidrigkeit nicht ankommen soll, kein Problem des »Haftungs«-Rechts sei, allenfalls ein sozialrechtliches Problem oder eine Frage von *ex gratia*-Leistungen⁶². Zu dem letztgenannten Einwand wäre zu sagen, daß die nationalen Rechtsordnungen, die einen Schadensausgleich ohne Rechtswidrigkeitsnachweis kennen, dies durchaus als Problem des Haftungsrechts ansehen; und daß es keinen zwingenden Grund gibt, der einen solchen Schadensausgleich aus dem Recht der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit ausschließt. Terminologisch soll im folgenden am Begriff der »Gefährdungshaftung« festgehalten werden, weil es derjenige ist, der in der deutschen Sprache am häufigsten verwendet wird, um das Phänomen zu bezeichnen, um das es hier geht.

Jüngst hat A. R a n d e l z h o f e r vor der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht⁶³ jedem Gedanken einer Gefährdungshaftung eine Absage erteilt, nicht nur für die *lex lata*, sondern auch für die *lex ferenda*. Er ist der

⁶¹ Vgl. A. R a n d e l z h o f e r, Probleme der völkerrechtlichen Gefährdungshaftung (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 24) (Heidelberg 1984), S.35 ff. (39).

⁶² So die Diskussionsbemerkung von R. B i n d s c h e d l e r, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 24, S.84.

⁶³ R a n d e l z h o f e r (Anm.61).

Meinung, daß sich aus der bisherigen Staatenpraxis, insbesondere aus den Verträgen, die in diesem Zusammenhang immer genannt werden – den Abkommen über die Haftung bei der friedlichen Nutzung der Atomenergie⁶⁴, den Abkommen über die Haftung für Ölverschmutzungsschäden⁶⁵ und dem Weltraumhaftungsvertrag⁶⁶ – nicht der Gedanke einer Gefährdungshaftung ableiten lasse; es fehle diesen Abkommen der einheitliche Grundgedanke der Gefährlichkeit der Aktivitäten. Randelzhofer lehnt auch die Begründung einer Gefährdungshaftung aus einem allgemeinen Rechtsgrundsatz ab, wie es in der Literatur vorgeschlagen worden ist⁶⁷. Hinter dieser Auffassung – Gefährdungshaftung als allgemeiner Rechtsgrundsatz – steht die Erkenntnis, daß in vielen Rechtsordnungen inzwischen eine Gefährdungshaftung eingerichtet worden ist für die Schäden infolge besonders gefährlicher Aktivitäten, insbesondere für Schäden, die mit der Nutzung der Atomenergie zusammenhängen. Randelzhofer schlägt vor, statt den Gedanken einer völkerrechtlichen Gefährdungshaftung zu verfolgen, das bisher existierende Vertragswerk anzuwenden und auszubauen.

Für die *lex lata* hat R a n d e l z h o f e r in vielen Punkten recht. Es ist vor allem richtig, daß die Staatenpraxis bisher uneinheitlich ist; die genannten Verträge lassen keinen einheitlichen Gefährdungstatbestand erkennen, an den die Gefährdungshaftung anknüpft. Zum Teil ist der Ausgangspunkt die Unbeherrschbarkeit des Schadenseintritts, zum Teil ist es der Umfang und die Nicht-Begrenzbarkeit des Schadens. Es ist auch richtig, daß es nur zwei Fälle des Vertragsrechts bisher gibt, die eine originäre völkerrechtliche Gefährdungshaftung vorsehen, nämlich Art. II des Weltraumhaftungsvertrags und Art. 22 Abs. 3 des Genfer Abkommens über die Hohe See von 1958; die übrigen Abkommen sehen eine zivilrechtliche Gefährdungshaf-

⁶⁴ Konvention über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie von 1960, AJIL 55 (1961), S. 1082; Konvention über die zivilrechtliche Haftung für nukleare Schäden von 1963, ILM 2 (1963), S. 727; Konvention über die Haftung der Inhaber von Reaktorschiffen von 1962, AJIL 57 (1963), S. 268; Konvention über die zivilrechtliche Haftung bei der Beförderung von Kernmaterial auf See von 1971, ILM 11 (1972), S. 277.

⁶⁵ Konvention über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden von 1969, ILM 9 (1970), S. 45; Konvention über die Errichtung eines internationalen Fonds für den Ersatz von Ölverschmutzungsschäden von 1971, ILM 11 (1972), S. 284; Konvention über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden infolge der Erforschung und Ausbeutung der Meeresbodenschätze von 1976, ILM 16 (1977), S. 1450.

⁶⁶ Konvention über die internationale Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände, ILM 10 (1971), S. 965.

⁶⁷ J. G o l d s c h m i d t, Das Problem einer völkerrechtlichen Gefährdungshaftung unter Berücksichtigung des Atom- und Weltraumrechts (Köln [etc.] 1978).

tung vor, und diese Tatsache ist zu berücksichtigen. Hinzufügen könnte man, daß alle Präzedenzfälle, die immer wieder zur Stützung einer Gefährdungshaftung herangezogen werden, nämlich der *Trail Smelter-Fall*⁶⁸, der *Lac Lanoux-Fall*⁶⁹, der *Gut Dam-Fall*⁷⁰ und auch der *Korfu Kanal-Fall*⁷¹, bei genauerer Hinsicht noch keine Belege für eine Gefährdungshaftung sind⁷². Die Begründung einer Gefährdungshaftung speziell für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen aus Prinzip 21 der Stockholmer Deklaration über die menschliche Umwelt⁷³ ist ebenfalls unsicher, weil Prinzip 21 nicht die Haftung und schon gar nicht eine besondere Form der Haftung zum Gegenstand hat⁷⁴.

Rechtspolitisch soll hier Randelzhofer allerdings insofern nicht gefolgt werden, als speziell für den Bereich der grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen eine Gefährdungshaftung für notwendig gehalten wird, und zwar generell für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen. Die Gefährdungshaftung sollte nicht beschränkt werden auf »gefährliche« oder »hoch gefährliche« Aktivitäten, die ein Staat in seinem Territorium, Hoheits- und Kontrollbereich vornimmt bzw. zuläßt. »Gefährlichkeit« oder »hohe Gefährlichkeit« sind keine geeigneten Abgrenzungskriterien, einfach deshalb weil die Erfahrung zeigt, daß bei nahezu allen umweltbeeinträchtigenden Aktivitäten, sei es die Atomenergie, die Beseitigung von toxischen Abfällen oder der Öltransport auf See, die Einschätzung über die Gefährlichkeit hochkontrovers und zudem ständigen Veränderungen unterworfen ist. Aus denselben Gründen ist auch die (Un-)Beherrschbarkeit einer Aktivität kein geeignetes Kriterium. Eine andere Abgrenzung, die in der Literatur etwa von Handl⁷⁵ vorgenommen wird, nämlich nach bewußter Umweltbeeinträchtigung und Umweltbeeinträchtigung als Folge von Unfällen, erscheint ebenfalls problematisch, um Verantwortlichkeit und Gefährdungshaftung zu unterscheiden. Auch bei bewußter Umweltbeeinträchtigung sind Schäden ganz massiver Art denkbar, ohne daß man das herkömmliche Verantwortlichkeitsinstrumentarium einfach heranziehen könnte. Das beste Beispiel dürften hierfür die Schäden

⁶⁸ AJIL 35 (1941), S.684.

⁶⁹ AJIL 53 (1959), S.156 ff.

⁷⁰ ILM 8 (1969), S. 118.

⁷¹ ICJ Reports 1949, S.4.

⁷² Handl (Anm.5) AJIL 74 (1980), S.535 ff.; ders., Proceedings of ASIL 1980, S.229.

⁷³ The Results from Stockholm (Anm.29), S.166.

⁷⁴ Vgl. oben S.274.

⁷⁵ Vgl. insbesondere Handl (Anm.5) AJIL 74 (1980), S.525 ff.; ders., Canadian YIL 1983, S.85 ff.

an Wäldern, Seen und Böden infolge der Luftverschmutzung durch Schwefeldioxyd und Stickoxyde sein, die für die hauptbetroffenen Länder in Mittel- und Nordeuropa ohne Zweifel zu einem Großteil grenzüberschreitend verursacht sind, ohne daß es einfach wäre, einem Ursprungsstaat von Luftverschmutzungen nachzuweisen, daß er völkerrechtswidrig gehandelt hat. Es ist also keine Lösung, die Gefährdungshaftung auf Fälle zu beschränken, in denen Schäden aus Unfällen mit massiver Umweltverschmutzung resultieren. Der Weg schließlich, der auch noch vorgeschlagen wurde, kein einheitliches Regime für die Gefährdungshaftung vorzusehen, sondern von Fall zu Fall nach den Umständen, insbesondere dem Grad der Gefährlichkeit einer Aktivität, ihrer »sozialen Nützlichkeit« und ihrem »Wesen« zu entscheiden⁷⁶, dürfte ebenfalls schwer gangbar sein, weil damit für die Lösung konkreter Streitfälle nur unbestimmte Maßstäbe vorgegeben sind. Es erscheint deshalb unabweisbar, daß das Völkerrecht dahin gehend weiterentwickelt werden muß, daß generell für Schäden infolge grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen eine Gefährdungshaftung vorgesehen wird, somit Staaten, in denen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen ihren Ausgang nehmen, für Schäden einzustehen haben, ohne daß es auf das Vorliegen einer Völkerrechtsverletzung ankommt.

Es ist deshalb zu hoffen – auch dies im Gegensatz zu Randelzhofer⁷⁷ –, daß die ILC ihr Kodifikationsvorhaben betitelt mit "International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law" nicht nur fortsetzt, sondern daß es ihr auch gelingt, zu Ergebnissen zu gelangen. Am Ende dieses Kodifikationsvorhabens, das 1978 begann und zu dem der Berichterstatter Quentin-Baxter bis 1984 insgesamt fünf Berichte vorlegen konnte⁷⁸, könnte vielleicht das stehen, was hier gefordert wurde, nämlich ein Regime für einen Schadensausgleich bei grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, ohne Berücksichtigung eventueller Völkerrechtsverletzungen. Es ist allerdings noch kaum möglich abzusehen, wie sich die Beratungen entwickeln werden; immerhin sollen im Zentrum der Diskussionen die Probleme der »menschlichen Eingriffe in die natürliche Ordnung und der fortgeschrittenen Technologien, die der menschlichen Kontrolle zu entgleiten drohen«

⁷⁶ So Goldie (Anm.4) *Columbia Journal of Transnational Law*, 9 (1970), S.317; ihm folgend die kanadische Delegation bei der OECD, in: OECD (Anm.25), S.288.

⁷⁷ Randelzhofer (Anm.61), S.72.

⁷⁸ Vgl. die zusammenfassende Darstellung des Vorhabens in ILC, Bericht zur 36. Sitzung 1984, UN Doc.A/39/10, S.171 ff.

stehen⁷⁹. Ob das Kodifikationsvorhaben tatsächlich zu der hier als notwendig bezeichneten Gefährdungshaftung führen wird, muß abgewartet werden; es wird davon abhängen, welche Bereiche im einzelnen von den Regelungen erfaßt werden⁸⁰, und vor allem davon, wie das Verhältnis zwischen der *liability* und der *responsibility* bestimmt werden wird.

VII. Verantwortlichkeit der Staaten für das Handeln von Privatpersonen

Obwohl der Frage der Verantwortlichkeit der Staaten für das Handeln von Privatpersonen ein eigener Beitrag dieses Kolloquiums gewidmet ist⁸¹, sollen dennoch auch hier einige Sätze gesagt werden, weil das Handeln von Privatpersonen im Umweltrecht eine besondere Rolle spielt. Im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, die von Privaten verursacht werden, nach der Zurechenbarkeit zu fragen, dürfte eine falsch gestellte Frage sein, und zwar deshalb, weil sie am Zweck und der Struktur der Verhaltenspflichten der Staaten im Umweltschutz vorbeigeht. Der Umweltschutz ist inzwischen in allen Staaten eine originäre Staatsaufgabe. Umweltbelastungen, vor allem solche, die schädliche Auswirkungen haben, sind der staatlichen Kontrolle unterstellt; Atomkraftwerke und luftverschmutzende Anlagen werden genehmigt, ebenso Abwassereinleitungen in Flüsse, für die Ausbeutung des Festlandsockels werden küstenstaatliche Lizenzen vergeben, Schiffe, die das Meer befahren, werden in einem Staat registriert usw. Das heißt aber, bei umweltbelastenden Aktivitäten ist der Staat von vorneherein beteiligt; es geht nicht mehr nur um die abstrakte Kontrolle des Staatsgebiets, die in allen anderen Fällen des Handelns von Privatpersonen diskutiert wird, sondern um die spezifische Kontrolle umweltschädigender Aktivitäten. Wenn der Staat internationale Umweltschutzverpflichtungen eingeht, handelt er in Ausführung dieser »Staatsaufgabe Umweltschutz«; er übernimmt die Verpflichtung, die Nutzung der Umwelt in seinem Hoheits- und Jurisdiktionsbereich, die er kontrollierend bestimmt, nunmehr auch so auszurichten, daß keine grenzüberschreitenden Umweltbelastungen mit schädigender Wirkung eintreten, ganz gleich, ob die Belastungen durch staatliche Organe oder durch Privatpersonen verursacht werden. Insofern kann man

⁷⁹ *Ibid.*, S.174.

⁸⁰ Vgl. zum Geltungsbereich die 1984 vorgelegten ersten 5 Artikelentwürfe, *ibid.*, S.181f.

⁸¹ Vgl. J. Wolf, oben S.232ff.

sagen, daß auch die Verantwortlichkeit für Umweltbelastungen, die von Privaten ausgehen, eine originäre Staatenverantwortlichkeit ist.

VIII. *Schlußbemerkungen*

Es gäbe nun noch eine Fülle von Spezialfragen im Zusammenhang mit der Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbelastungen zu behandeln. Sie können hier jedoch nur noch genannt werden. Da sind zunächst die *Beweislastfragen*⁸². Es gibt kaum einen Rechtsbereich, in dem die Beweisführung so schwierig ist wie im Umweltrecht; diese Schwierigkeiten bestehen im nationalen wie im grenzüberschreitenden Umweltschutz. Wann ist eine Umweltbeeinträchtigung schädlich? Sind die Schädigungen auf grenzüberschreitende Umweltbelastungen zurückzuführen? Wo entstehen die grenzüberschreitenden Umweltbelastungen, ist ein Staat oder sind mehrere Staaten beteiligt? Welche Schutzmaßnahmen sind nach dem Stand der Technik möglich, welche sind wirtschaftlich zumutbar? All das sind Fragen, die häufig schwer zu beantworten sind. Nach dem herkömmlichen Beweisrecht muß wohl der geschädigte Staat die Voraussetzungen der Verantwortlichkeit beweisen. Angesichts der Kompliziertheit des Umweltschutzes muß man doch die Frage stellen, ob nicht Beweiserleichterungen für den geschädigten Staat oder auch eine Beweislastumkehr erforderlich ist. Neben den Beweislastfragen haben wir die Unterscheidung von Verbrechen und Delikt, ein Gedanke, den man für das internationale Umweltrecht ernst nehmen sollte. Grenzüberschreitende Umweltbelastungen sind in Art.19 des ILC-Entwurfs direkt angesprochen, in dem von "massive pollution of the seas or the atmosphere" gesprochen wird. Es gibt keine Schwierigkeiten, die Verhütung massiver Verschmutzung der Luft und der Meere als Verpflichtung *erga omnes* anzusehen, deren Verletzung jedes Mitglied der Staatengemeinschaft geltend machen kann⁸³. Verschmutzungen der Luft und der Weltmeere können wegen der ökologischen Zusammenhänge eine Vielzahl von Staaten betreffen, sie können außerdem die Lebensgrundlage für die

⁸² Dazu F. Zehetner, Beweislastprobleme im völkerrechtlichen Nachbarrecht des grenzüberschreitenden Umweltschutzes, Festschrift für Verdross (Anm.18), S.701ff.; Rest, in: Bothe/Prieur/Ress (Anm.23), S.236f.

⁸³ Dazu R. Hofmann, oben S.195ff.; ferner J. A. Frowein, Die Verpflichtungen *erga omnes* im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, in: Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für H. Mosler (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.81) (Berlin, Heidelberg, New York 1983), S.241ff.

Menschheit und künftige Generationen gefährden. Die Regelung des Art. 19 ist für den Umweltbereich nicht uferlos, denn durch das Merkmal "massive pollution" ist eine Beschränkung auf wirklich gravierende Fälle gegeben. Schließlich gibt es eine Reihe von Rechtschutzfragen, auf die auch nicht eingegangen werden kann, die Frage der Erschöpfung des Rechtsweges oder die Frage nach dem Verhältnis von völkerrechtlicher und zivilrechtlicher Verantwortlichkeit⁸⁴.

Zurückkommend auf die früher gestellte Frage nach der Geeignetheit des Instrumentariums der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, kann am Schluß festgestellt werden, daß trotz aller Schwierigkeiten eine Verantwortlichkeit auch in diesem Bereich sich begründen läßt. Die Staaten sollten ihre hier gezeigte Zurückhaltung aufgeben, und die Völkerrechtswissenschaft sollte nicht meinen, die Verantwortlichkeit sei ein aussichtsloses Unterfangen. Ein ausgebildetes System der Verantwortlichkeit stärkt das Völkerrecht und den Umweltschutz.

Summary*

Responsibility of States for Transfrontier Pollution

The article deals with some basic problems of State responsibility for transfrontier pollution. "Transfrontier pollution" is defined comprehensively as to cover any pollution which originates within the territory or the area of jurisdiction of one State and which has adverse effects in the territory or the area of jurisdiction of another State. Responsibility of States under international law has independent importance, in addition to civil liability for transfrontier pollution which may be established in treaties or even in customary international law. Despite the relatively scarce State practice, the principle of State responsibility for transfrontier pollution may be founded in international law. According to both, the "Draft Articles on State Responsibility" of the ILC and present international law, responsibility requires two elements: firstly, a result which is not acceptable under international

⁸⁴ Beide Instrumentarien sollten voneinander unabhängig sein. Die Geltendmachung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit sollte nicht davon abhängen, ob eventuell auch zivilrechtliche Ersatzmöglichkeiten gegeben sind, ebenso wie umgekehrt die Wahrnehmung zivilrechtlicher Ersatzmöglichkeiten nicht von der Geltendmachung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit abhängen sollte.

* Summary by the author.

law, and secondly, a violation of an international legal obligation by the State causing the result. Therefore, responsibility for transfrontier pollution occurs only if a State does not prevent transfrontier pollution thereby violating obligations of due diligence established in international – treaty or customary – law. The present international law of State responsibility, however, often turns out to be insufficient for the complex field of transfrontier pollution. The article, therefore, pleads for the development of a concept of strict liability for transfrontier pollution.