

Mittel und Methoden der internationalen Zusammenarbeit zum Umweltschutz

In den Grunddokumenten des internationalen Umweltschutzes werden als Mittel und Wege der internationalen Zusammenarbeit vor allem internationale Konventionen und Abkommen, aber auch der Informationsaustausch und Konsultationen sowie andere geeignete gemeinsame Maßnahmen angegeben.

Konventionen und Abkommen sind zweifellos das Hauptmittel, um konkrete Sachbereiche der Zusammenarbeit zu regeln und um den Prinzipien, wie sie in den Grunddokumenten fixiert sind, verbindliche und möglichst weltweite Anerkennung zu verschaffen. Als Beispiel sei die Konvention über das Verbot militärischer oder sonstiger feindseliger Anwendung von Mitteln zur Einwirkung auf die Umwelt vom 18. Mai 1977 (GBl. der DDR II/1979 Nr. 2 S. 34) genannt.

Die Verpflichtung, die menschliche Umwelt zu schützen, kann bereits als allgemeines Prinzip des Umweltrechts angesehen werden, das sowohl aus der Gesetzgebungspraxis der Staaten als auch aus einer Vielzahl zwischenstaatlicher Vereinbarungen abzuleiten ist. Dieses Prinzip hat praktisch den Rang einer Norm des Völkergewohnheitsrechts, ohne als solche ausdrücklich gekennzeichnet zu sein.

Informationsaustausch und Konsultationen zwischen den Staaten sind Grundelemente der internationalen Zusammenarbeit und greifen stets dort Platz, wo die politischen Voraussetzungen für normale Beziehungen gegeben sind. Im Rahmen einer internationalen Vereinbarung, gleich welcher Rangstufe, sind sie Bestandteil des gesamten Rechte-Pflichten-Verhältnisses der Vereinbarungspartner. Beispielsweise ermöglichen die Umweltbeobachtung und der Austausch ökologischer Daten eine Umweltbewertung und -kontrolle. Sie liefern damit nicht nur notwendige Voraussetzungen für die Vereinbarung von Umweltschadensnormativen, deren Nichtbeachtung verantwortlichkeit begründend sein kann, sondern geben auch Hinweise auf den volkswirtschaftlichen Reproduktionsprozeß, die für die Vereinbarungspartner über den Umweltbereich hinaus sehr aufschlußreich sein können. Angesichts dieses engen Zusammenhangs mit den politischen Grundlagen der Zusammenarbeit kann ein geregelter Konsultationsmechanismus, der auf einem detaillierten System des Daten- und Informationsaustauschs beruht, nur bedingt als Muster für die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes ausgegeben werden, das ohne Rücksicht auf den konkreten Entwicklungsstand der zwischenstaatlichen Beziehungen zur Anwendung kommen kann.¹¹

Zu den o. g. „anderen geeigneten gemeinsamen Maßnahmen“ der internationalen Zusammenarbeit im Umweltschutz zählen u. a. die Programmaktivitäten des UNEP-Verwaltungsrates, aber auch der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO), die speziell für den Schutz der Meeresumwelt aus Seetransportaktivitäten zuständig ist, sowie die Zusammenarbeit im Rahmen nichtstaatlicher internationaler Organisationen, wie z. B. der IUCN, die an der Ausarbeitung der Weltnaturschutzstrategie ebenso wie an der der Weltnatur-Charta einen großen Anteil hat. Zu nennen sind hier weiterhin solche Maßnahmen wie die Ausarbeitung von Verhaltenskodizes oder Richtlinien, die bestimmte Rahmenbedingungen für ein sicheres Funktionieren der auf ihrer Grundlage abgeschlossenen einzelvertraglichen Regelungen festlegen und damit zu einer Harmonisierung der Vertragspraxis beitragen sollen. Sie werden in der Regel durch die UN-Vollversammlung angenommen oder zumindest zur Kenntnis genommen und zur praktischen Nutzanwendung empfohlen, lassen die Vertragsfreiheit der Staaten aber grundsätzlich unberührt.

Verbot der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung — eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts?

Die Erörterung der Möglichkeiten und Grenzen der internationalen Zusammenarbeit bei der rechtlichen Regelung zum Schutz der Umwelt führt zwangsläufig zu der Frage nach der Existenz von Normen des allgemeinen Völkerrechts betreffend die grenzüberschreitende Umweltverschmutzung. Solche Normen müßten dann gelten, wenn es keine einzelvertraglichen Regelungen zu speziellen Sachfragen gäbe oder derartige Re-

gelungen nicht erschöpfend sind. Solche allgemeinen Normen gibt es jedoch nicht. Ihre Ableitung allein aus der Spruchpraxis internationaler und nationaler Gerichte sowie aus bestimmten supranationalen und nationalen Rechtsvorschriften und der entsprechenden Vertragspraxis wäre zu einseitig, um die Rechtsüberzeugung aller Staatengruppen zum Ausdruck zu bringen.

In diesem Zusammenhang sei auf das Prinzip 21 der Stockholmer Deklaration über die menschliche Umwelt verwiesen, das in theoretischen Diskussionen zu diesem Gegenstand einen festen Platz einnimmt: „Die Staaten haben in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und den Prinzipien des Völkerrechts das souveräne Recht zur Nutzung ihrer Ressourcen entsprechend ihrer Entwicklungspolitik und sind dafür verantwortlich, daß Aktivitäten unter ihrer Jurisdiktion oder Kontrolle keinen Schaden an der Umwelt anderer Staaten oder anderer Gebiete außerhalb der Grenzen ihrer Jurisdiktion hervorrufen.“

Mit dieser Formel wird unter Hinweis auf die UN-Charta ein Verbot der Umweltverschmutzung mit grenzüberschreitender Wirkung zum Ausdruck gebracht. Dieses Verbot ist ohne Einschränkung darauf gerichtet, jeden Schaden an der Umwelt anderer Staaten zu verhindern. Diese Konsequenz entspricht aber nicht der Logik des Lebens, denn die konkreten Bedingungen der Entwicklungspolitik und des ihr zugrunde liegenden Reproduktionsprozesses lassen offensichtlich eine Berufung auf die absolute Geltung des Prinzips der Achtung der territorialen Integrität der Staaten nicht zu. Es muß somit davon ausgegangen werden, daß nicht jede grenzüberschreitende Umweltschädigung verboten sein kann, und es bleibt eine Forderung der Vernunft, im Wege der internationalen Zusammenarbeit eine Balance der Interessen aller Beteiligten herzustellen.

Angesichts dieser Situation können Versuche, eine Verbotsnorm des allgemeinen Völkerrechts für grenzüberschreitende Umweltverschmutzungen zu konstatieren, nur soweit als realistisch angesehen werden, als diese allein aus den Grundprinzipien des geltenden Völkerrechts abgeleitet wird, wie sie in Art. 2 der UN-Charta verankert und durch die Deklaration über die Prinzipien des Völkerrechts vom 24. Oktober 1970¹³ authentisch interpretiert sind, insbesondere aus den Prinzipien der souveränen Gleichheit und politischen Unabhängigkeit der Staaten sowie der Achtung ihrer territorialen Integrität. Diese Grundprinzipien, die stets in ihrem gegenseitigen Wirkungszusammenhang verstanden und angewendet werden, bestimmen die Richtung der internationalen Zusammenarbeit. Weitere Prinzipien, wie z. B. das der guten Nachbarschaft, das Art. 74 der UN-Charta erkennen läßt, sind selbst bereits abgeleiteter Natur und können daher die Rechtsgrundlage nur präzisieren, nicht aber substantiell erweitern.

In den Kodifikationsbestrebungen gibt es verschiedene Ansätze, um eine Verantwortlichkeit für die Verletzung einer angenommenen allgemeinen Verbotsnorm des Völkerrechts für grenzüberschreitende Umweltverschmutzungen zu begründen. Beispielsweise sind von der Internationalen Vereinigung für Strafrecht (AIDP) im Jahre 1970 vorgelegte Empfehlungen zum strafrechtlichen Schutz der Umwelt auf nationaler und internationaler Ebene herangezogen worden, um „schwerwiegende und bewußte Übergriffe“ gegen die natürliche Umwelt, die als „gemeinschaftliches Rechtsgut“ verstanden wurde, als internationale Vergehen bzw. Verstöße zu qualifizieren. Derartige Konzepte sind angesichts des Ausmaßes, in dem die menschliche Umwelt bereits heute geschädigt wird¹³, durchaus begreiflich. Das Strafrecht vermag jedoch weder allein noch in der Hauptsache diesem Prozeß Einhalt zu gebieten, zumal es nicht um die Bekämpfung der Symptome, sondern der Ursachen geht.

Während neuere Überlegungen im Rahmen des XII. Kongresses, der AIDP (1979) realistischer angelegt sind und vor allem auf die Verbesserung und Harmonisierung des nationalen Strafrechts orientieren, verfolgt die ILC das Konzept völkerrechtlicher Verantwortlichkeit in bezug auf grenzüberschreitende Umweltverschmutzungen weiter. Nach Art. 19 Ziff. 3 Buchst. d der Artikelentwürfe über Staatenverantwortlichkeit kann ein „internationales Verbrechen“ resultieren aus „einer ernsten Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung“.