

Thesen

zum Referat von Prof. Dr. Astrid Epiney, Freiburg i. Ue.

A. Problemstellung

1. Für zahlreiche sog. Entwicklungsländer spielt die Realisierung großer (Bau-) Projekte – wie insbesondere Staudämme oder große Industrieanlagen – eine wichtige Rolle. Industriestaaten (aber auch dort ansässige Unternehmen) sind bei der Verwirklichung solcher Entwicklungsprojekte in der Regel sehr stark engagiert, etwa indem sie Finanzierungshilfen leisten oder Risiken finanzieller Art der beteiligten Unternehmen „versichern“.

2. Da die Verwirklichung großer Entwicklungsprojekte regelmäßig zu beachtlichen Umweltbeeinträchtigungen führt bzw. führen kann, stellt sich die Frage nach den Vorgaben des Umweltvölkerrechts für die Realisierung solcher Vorhaben. Darüber hinaus fragt es sich, ob und ggf. welchen Verpflichtungen Drittstaaten hier unterliegen.

3. Die im Folgenden angelegte Perspektive ist eine bereichsübergreifende, so dass es weniger um die Tragweite einzelner bi- oder multilateraler völkerrechtlicher Verträge, denn um die Herauskristallisierung allgemeiner Grundsätze geht.

B. Vorgaben des Umweltvölkerrechts für die Durchführung von Entwicklungsprojekten

1. Pflichten gegenüber anderen Staaten

4. Konzeptioneller Ausgangspunkt der im Folgenden zu erörternden (möglichen) zwischenstaatlichen Verhaltenspflichten sind die sich aus der nach wie vor bestehenden Souveränität der Staaten ergebenden Prinzipien der territorialen Souveränität und der territorialen Integrität.

1. Prozedurale Pflichten

a) Informations- und Konsultationspflichten

5. Die Pflicht der Staaten, sich gegenseitig zu informieren und zu konsultieren, falls – aus welchen Gründen auch immer – in einem anderen Staat erhebliche Umweltbeeinträchtigungen zu erwarten oder bereits eingetreten sind, lässt sich heute dem Völkergewohnheitsrecht zuordnen. Konsultationspflichten gehen im Vergleich zu (bloßen) Informationspflichten insofern einen Schritt weiter, als Stellungnahmen und Einwände eines potentiell betroffenen anderen Staates entgegen zu nehmen sind, um diese in das Entscheidungsverfahren und die Planung sowie damit auch die Ausgestaltung des Projekts im Einzelnen zumindest einbeziehen zu können

b) Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung

6. Eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist jedenfalls bei Projekten, bei denen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit we-

sentliche grenzüberschreitende Auswirkungen zu erwarten sind, Teil des Völkergewohnheitsrechts; allerdings sind dem Völkerrecht keine Vorgaben über die Art und Weise der Durchführung einer UVP zu entnehmen.

c) Haftungsfolgen

7. Als Haftungsfolge hat der betreffende Staat das völkerrechtswidrige Verhalten einzustellen bzw. sich in Zukunft an seine völkerrechtlichen Pflichten zu halten (Art. 29, 30 Bst. a) ILC-Entwurf). Sodann muss der Staat Wiedergutmachung, Genugtuung und/oder Schadensersatz leisten und – falls die Umstände dies verlangen – in geeigneter Weise versichern bzw. garantieren, dass er sich in Zukunft an die entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu halten gedenkt (Art. 30 Bst. b), Art. 31, 34 ff. ILC-Entwurf). Diese allgemeinen Haftungsfolgen gehen im Zusammenhang mit den erwähnten Verfahrenspflichten weitgehend ins Leere, jedenfalls soweit das konkret in Frage stehende Projekt betroffen ist.

d) Implikationen für die rechtliche Zulässigkeit des Projekts

8. Grundsätzlich ist eine Rückwirkung der Verletzung völkerrechtlicher Pflichten auf die rechtliche Beurteilung eines anderen Sachverhalts zwar auszuschließen; von diesem Grundsatz ist aber jedenfalls immer dann eine Ausnahme zu machen, wenn Schutzzweck und Schutzgüter der in beiden Sachverhalten zur Anwendung kommenden völkerrechtlichen Pflichten deckungsgleich sind und daher ein untrennbarer Zusammenhang anzunehmen ist. Angewandt auf die hier erörterten Verfahrenspflichten bedeutet dies, dass ein Projekt, das unter Verletzung der genannten Verfahrenspflichten gleichwohl realisiert wird, rechtswidrig ist, unabhängig von der materiellen Rechtmäßigkeit seiner Durchführung. Positiv gewendet kann man daraus ableiten, dass ein Staat ein entsprechendes Projekt erst dann errichten darf, wenn er seinen Verfahrenspflichten entsprochen hat, was u. U. deren Nachholung vor der Durchführung des Projekts impliziert. Die Wiedergutmachung im Falle der Verletzung dieser Pflicht impliziert aber nicht (notwendigerweise) den Abriss des Projekts; vielmehr sind andere Formen der „reparation“, insbesondere die Genugtuung (Art. 37 ILC-Entwurf), in Betracht zu ziehen.

2. *Materielle Pflichten*

a) Das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen

9. Das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen ist – trotz seiner relativ geringen Bedeutung in der völkerrechtlichen Praxis – unstrittig dem Völkergewohnheitsrecht zuzurechnen.

10. Seine Konturen können wie folgt präzisiert werden:

- Es muss eine Umweltbeeinträchtigung – womit jegliche Einwirkung auf die Umwelt erfasst wird, unabhängig davon, ob es um „künstliche“ oder „natürliche“ Umwelt geht – vorliegen oder drohen; das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen wirkt also auch präven-

tiv in dem Sinn, dass schon die Gefahr des Auftretens einer solchen Beeinträchtigung erfasst wird.

- Die Umweltbeeinträchtigung muss grenzüberschreitend sein, d.h. in einem anderen Staat oder in staatsfreien Räumen auftreten.
- Das zur Debatte stehende staatliche Verhalten muss für die Umweltbeeinträchtigung kausal sein.
- Bei der Anforderung der Erheblichkeit einer Umweltbeeinträchtigung ist auf das Immissionsniveau und ganz allgemein die Lage im betroffenen Staat bzw. staatsfreien Raum abzustellen. Im Übrigen sollte bei der Bestimmung der relevanten Gefahrenschwelle das zu erwartende Schadensausmaß einbezogen werden.

b) Zum Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen

11. Der Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen ist heute jedenfalls im internationalen Wasserrecht für Binnengewässer gewohnheitsrechtlich anerkannt. Es spricht aber vieles dafür, den Anwendungsbereich dieses Grundsatzes auch auf andere natürliche Ressourcen – wie etwa Wälder oder Bodenschätze – zu erstrecken.

12. Im Hinblick auf seine inhaltliche Tragweite – deren Umrisse allerdings nur in groben Zügen allgemein präzisiert werden können – sind folgende Aspekte von Bedeutung:

- Der Grundsatz impliziert Verfahrenspflichten (Information, Konsultation).
- Bei der Planung und Verwirklichung von „Nutzungsprojekten“ – also solchen Vorhaben, die die gemeinsame natürliche Ressource nutzen sollen – sind alle für die Nutzung der natürlichen Ressource relevanten Faktoren zu berücksichtigen, womit insbesondere auch die (Nutzungs-) Interessen der weiteren betroffenen Staaten einzubeziehen sind.
- In engem Zusammenhang damit stehend muss auch im Ergebnis insgesamt ein angemessener Ausgleich der Interessen gegeben sein.

Jedenfalls sind die Umstände des Einzelfalles hier von großer Bedeutung.

3. *Entwicklungsprojekte und materielle Reichweite umweltvölkerrechtlicher Verpflichtungen*

a) Intensität der Umweltbelastung

13. Es dürfte weder dem derzeitigen Stand des Umweltvölkerrechts entsprechen noch sonderlich sachdienlich sein, im Rahmen von Auslegung und Anwendung der grundlegenden allgemeinen materiellen Vorgaben des Umweltvölkerrechts (insbesondere bei der Umschreibung der notwendigen Intensität einer Umweltbelastung) die wirtschaftliche Situation der betroffenen Staaten einzubeziehen, wäre damit doch sowohl die Gefahr einer Aushöhlung grundlegender Strukturen des Völkerrechts (Stichwort territoriale Integrität) als auch die Infragestellung der Zielsetzung des Umweltschutzes und damit des Umweltvölkerrechts verbunden, ganz abgesehen davon, dass für eine derartige Berücksichtigung der

speziellen Situation von Entwicklungsländern kaum konkretisierbare Kriterien zur Verfügung stehen und in der Praxis hierfür keine Anhaltspunkte vorliegen.

b) Zum due diligence-Standard

14. Im Rahmen des due diligence-Maßstabs ist die konkrete Situation des jeweiligen Staates, etwa als Entwicklungs- oder Industrieland, insoweit zu berücksichtigen, als es um die objektive Möglichkeit eines Staates geht, eine funktionierende Staatsgewalt aufrecht zu erhalten.

4. *Zur Relevanz der Rechtfertigungsgründe für Entwicklungsprojekte*

15. Die im Recht der Staatenverantwortlichkeit anerkannten allgemeinen Rechtfertigungsgründe – insbesondere der Notstand – können keine Grundlage für die völkerrechtliche Zulässigkeit eines Projekts allein aufgrund seiner Eigenschaft als Entwicklungsprojekt bilden.

II. „Territorialbezogene Pflichten“

16. Sollte ein Entwicklungsprojekt keine Auswirkungen auf die territoriale Integrität eines anderen Staates oder eines staatsfreien Raums entfalten, sind dem Umweltvölkerrecht allenfalls in Ausnahmefällen Vorgaben zu entnehmen.

C. Zur völkerrechtlichen Relevanz des Verhaltens von Drittstaaten

I. Pflichten von Drittstaaten: zur Frage der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt

17. Insgesamt dürfte aus der bisherigen völkerrechtlichen Praxis der Grundsatz abzuleiten sein, dass bei gewissen Konstellationen auch die Unterstützung der Begehung eines Völkerrechtsdelikts durch einen anderen Staat als (eigenständiges) Völkerrechtsdelikt anzusehen ist. Ein solcher Grundsatz stellt im Übrigen wohl ein ebenso sinnvolles wie notwendiges Element des Rechts der Staatenverantwortlichkeit dar.

18. Vor dem Hintergrund der Charakteristika des Rechts der Staatenverantwortlichkeit und auf der Grundlage des Art. 16 ILC-Entwurfs können drei Tatbestandsmerkmale einer Beihilfehandlung unterschieden werden:

- Zwischen der Beihilfehandlung und dem betreffenden Völkerrechtsdelikt muss eine enge und unmittelbare Verbindung bestehen.
- Diese enge Verbindung zwischen der Beihilfehandlung und dem Völkerrechtsdelikt musste für den Beihilfe leistenden Staat erkennbar sein.
- Schließlich muss der Beihilfe leistende Staat auch an diejenige völkerrechtliche Norm gebunden sein, gegen die der „Beihilfeempfänger“ verstoßen hat.

19. Beschränkt wäre eine solche Verantwortlichkeit von Drittstaaten aufgrund des Tatbestandes der Beihilfe zum Völkerrechtsdelikt jedenfalls auf diejenigen Fälle, in denen das entsprechende Entwicklungsprojekt gegen allgemein geltende völkerrechtliche Verpflichtungen – wie die oben dargelegten – verstößt.

20. Im Ergebnis dürften in unserem Zusammenhang nur solche staatliche Aktivitäten als Beihilfe zur Realisierung eines völkerrechtswidrigen Entwicklungs-

projekts anzusehen sein, die tatsächlich aktiv – ein reines Unterlassen wird in der Regel nicht ausreichend sein, dürfte hier doch die Intensität der Verbindung und der hinreichend enge Bezug zu dem Völkerrechtsdelikt nicht gegeben sein – in substantieller Weise dessen Verwirklichung fördern. Sind diese objektiven Voraussetzungen gegeben, so dürften die subjektiven Voraussetzungen des „Wissenmüssen“ um die Zusammenhänge regelmäßig gegeben sein.

II. Zum Interventionsverbot

21. Ein Verstoß gegen das Interventionsverbot durch die Verknüpfung bestimmter (wirtschaftlicher) Leistungen mit der Einhaltung umweltrechtlicher Standards kann zwar grundsätzlich in Betracht kommen, da ein Zwangselement gegeben sein kann; in aller Regel jedoch wird jedenfalls bei großen Entwicklungsprojekten der rein interne Charakter der Angelegenheit zu verneinen sein, so dass das zweite Tatbestandselement des Interventionsverbots nicht erfüllt sein dürfte.

D. Schluss

22. Den durchaus berechtigten Anliegen der Berücksichtigung der speziellen Situation der Entwicklungsländer – die ja auch und gerade in dem Grundsatz der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit zum Ausdruck gekommen ist – ist nicht auf der Ebene der allgemeinen, bereichsübergreifenden Vorgaben, sondern derjenigen der spezifischen Vorgaben für die verschiedenen Regelungsbereiche und damit der völkerrechtlichen Verträge Rechnung zu tragen.