

Thesen

Zum Referat von Professor Dr. Philip Kunig

I. Vorbemerkung

1. Seit von Umweltvölkerrecht als Rechtsgebiet gesprochen wird, gilt Nachbarschutz als ein Topos von begrenztem Wert. Rechtspolitisch richtet sich das Hauptinteresse auf großräumige Themen.
2. „Nachbarrecht“ dient als – recht konturenloser – Sammelbegriff für Normen insbesondere ungeschriebenen Rechts; ein Rechtsprinzip „guter Nachbarschaft“ hat wenig dirigierende Kraft, ungeachtet seiner Positivierungen.
3. „Schädigungen“ sind Einwirkungen auf die Umwelt, welche diese nachteilig verändert haben; „Gefährdungen“ bezeichnet Vorstufen. „Nachbar“ ist – anders als im innerstaatlichen Recht – kein eigenständiger Rechtsbegriff des Völkerrechts, „Grenzgebiet“ kann bereichsspezifisch als solcher fixiert sein.

II. Allgemeines Völkerrecht zum Nachbarschaftsverhältnis

4. Als Grundarten nachbarlicher Staatenverpflichtungen werden materielle und formelle Pflichten unterschieden. Sie betreffen einerseits die Grenzen für die Vornahme umweltbelastender Handlungen, andererseits die Kooperation zwischen Nachbarstaaten aus Anlaß von Schädigungen und in Gefährdungslagen.
5. Grundsätzliche Übereinstimmung trotz Dissensen im Detail besteht zur Geltung eines Grundbestandes an materiell umweltrelevantem Nachbarrecht. Über die Herausbildung weiterer Normen wird gestritten, dies – seit längerem – mit typischen Reservationen, etwa in bezug auf eine „sich abzeichnende“ Normbildung, auf bestimmte Medien oder den räumlichen Geltungsbereich (z.B. im europäischen oder atlantischen Raum).
6. Auszugehen ist von der Geltung eines Verbots, Umweltsegmente unter fremder Souveränität erheblich zu schädigen. Ihm zur Seite steht ein auf Gewässer bezogenes materielles Entscheidungsprogramm: Es verlangt schonende Nutzung in Würdigung der Belange weiterer Nutzungsinteressenten.
7. Das Schädigungsverbot hat sich von der tatbestandlichen Enge als klassisch zitierter Präzedenzfälle gelöst, bezieht sich auf alle Umweltmedi-

en und gilt zwischen allen Staaten. Die Staaten streiten im Einzelfall nicht um seine Geltung, sondern um das Vorliegen seiner Voraussetzungen.

8. Das Schädigungsgebot galt nicht „seit je“, sondern gilt seit die Staaten Handlungen, die „erhebliche“ Schäden der Umwelt verursachen, als Verletzungen der Souveränität behandeln, allerdings nur insoweit. Das hat zur Konsequenz, daß es für die Zulässigkeit der Prüfung von Umweltbeeinträchtigungen unterhalb der Erheblichkeitsschwelle und außerhalb feststellbarer Kausalität nicht des Nachweises einer „Ermächtigungsnorm“ bedarf.
9. Trotz aller Unterschiede zwischen (innerstaatlichem) Eigentums- (Störer-)Schutz und (völkerrechtlichem) Souveränitätsschutz sind beide Ansätze strukturell vergleichbar, sofern es um die Nachbarrechtslage geht: Das Schutzniveau hängt im Ergebnis von der Reziprozität ab, Erheblichkeitsschwelle und Kausalitätserfordernisse stehen der Erfassung von Summations- und Langzeitschäden entgegen. Die Staaten bemessen wechselseitig selbst den Grad im Nachbarraum verwirklichten Umweltschutzes.
10. Die Unbestimmtheit des Erheblichkeitsbegriffs kann allgemeines Völkerrecht wohl nicht überwinden, es verweist nicht aus sich heraus auf national gesetzte Standards.
11. Bedeutung hat das Schädigungsverbot zunächst als ein Impuls, über Umweltbeeinträchtigungen zu kommunizieren. Zur Unterlassung kann es nur verpflichten, wenn die Verursachung einer erheblichen Schädigung feststeht, tendenziell auch: wenn diese droht. Dabei hat sich kein subsumtionsfähiger Gefahrenbegriff herausgebildet. Gerade in klaren Gefahrenlagen – durchaus auch bei geringer Wahrscheinlichkeit, aber potentiell hohem Schadensausmaß – realisiert sich der kommunikative Impuls des Schädigungsverbots, wie insbesondere die Fälle der Errichtung von Kernkraftwerken in Grenznähe zeigen.
12. Als „im Werden“ apostrophierte Gebote, etwa ein solches zur nachbarschonenden Verwendung (aller) „gemeinsamer“ Ressourcen oder zur Minimierung bestehender und Vermeidung „neuer“ Umweltbeeinträchtigung, behandeln die Staaten eher als Postulate, denn als Rechtspflichten; tatbestandlich wären sie wenig trennscharf.
13. Allgemeine Reduzierungs- und Minimierungsgebote sind nur konsensfähig, wenn sie auf „wirtschaftliche Vertretbarkeit“ abstellen; ein solcher unbestimmter Rechtsbegriff bedarf der Konkretion durch übergeordnete Instanzen, zwischenstaatlich verweist er erneut auf Kooperation und bedarf vertraglicher Festlegungen.
14. Die geringe Außenverpflichtung der Staaten kraft allgemeinen Völkerrechts beläßt ihnen weite Spielräume im Innern: Sie mögen grundsätz-

lich verpflichtet sein, grenzüberschreitende Auswirkungen innerstaatlich bewirkter oder zugelassener Umweltbeeinträchtigung zu bedenken und im Blick zu haben. Das gebietet aber nur das Einschreiten im Einzelfall, nicht eine allgemeine Prävention.

15. Dem kooperativen Impuls des materiellen Rechts entsprechen viele Staaten durch umweltbezogene Kommunikation. Das materielle Recht gibt sie vor, soweit es tatbestandlich reicht. Das kann vor allem im Katastrophenfall unmittelbar zu Informationsübermittlung verpflichten, nicht aber hierzu oder gar zur Konsultation bei bloßer Möglichkeit einer grenzüberschreitenden Auswirkung. Eine Pflicht zum Vertragsabschluß besteht nicht, weil einzelfallbezogene Kommunikation auch ohne einen solchen Rahmen möglich ist; sie realisiert sich auch oft unterhalb der Ebene der Vertragsform.
16. Die Vertragsabschlußpraxis in bezug auf Information und Konsultation mag dennoch von der Konstituierung zur Deklaration von Recht umschlagen oder umgeschlagen sein. Da zwischenstaatliche Kommunikation eines verlässlichen Verfahrensrahmens bedarf – das betrifft z.B. die auslösenden Tatbestände, die Zuständigkeiten, den Umgang mit Daten –, erbringt die vorgenannte Annahme geringen rechtspolitischen Ertrag.

III. Verträge zwischen Nachbarn

17. Im Nachbarraum erfolgt umweltrelevanter Vertragsschluß betreffend beabsichtigte wie unbeabsichtigte Umweltbeeinträchtigungen (Störfälle). Eng sind die Vertragsgeflechte in Europa und im Verhältnis der USA zu ihren Nachbarn; grenzüberschreitende Oberflächengewässer sind auch weltweit fast vollständig Vertragsregimen unterworfen.
18. Materielle Nachbarpflichten in Verträgen erweisen sich oft als „Präambeln im materiellen Sinne“, auch wenn es sich um operative Vertragspassagen handelt. Sie setzen zwar zur Ausfüllung ungeschriebenen Rechts an, bleiben aber ihrerseits ausfüllungsbedürftig. Solche Ausfüllung erfolgt in kooperativer Verständigung über Standards, eher legislativ als administrativ, wobei teilweise im Gewässerschutzbereich Bereitschaft zur förmlichen materiellen Rechtsbindung besteht.
19. Typisch ist die bilaterale Installierung von Kooperationsinstitutionen. Ihre Aufgaben sind überwiegend sachverhaltsaufklärend, vorbereitend, koordinierend; bleibt die rechtliche Bedeutung von gefundenen Ergebnissen unregelt, so sind diese von den Beteiligten jedenfalls „zu berücksichtigen“ – was weiten Handlungsspielraum beläßt, der sich aber faktisch verengen kann.
20. Die Ausstattung zwischenstaatlicher Kooperationskommissionen mit rechtlich relevanten Befugnissen zu fordern, erscheint wenig vielver-

sprechend; bedeutsamer ist die Breite der jeweiligen Zuständigkeit. Erfahrungen belegen, daß Kommissionen durch die technische Rationalität ihrer Empfehlungstätigkeit Gewicht, Selbstand und damit Effizienz gewinnen können. Das kann den Staaten andererseits Anlaß geben, einvernehmlich die vereinbarten Verfahren zu meiden – was sich noch verstärken könnte, wenn die Kommissionen im souveränitätsempfindlichen Bereich ein stärkeres rechtliches Gewicht erhielten („informales“ zwischenstaatliches Handeln).

21. Die übliche Unterscheidung zwischen Information, Konsultation, Abstimmung und Zustimmung ist hilfreich, doch wohnt jeder kommunikativen Kooperation ein faktischer Zwang zur Herstellung von Einvernehmen inne. Welche tatsächliche Intensität zwischenstaatliche Kommunikation hat, hängt weniger von ihrer rechtlichen Ausformung als von politischen Faktoren ab.
22. Die klassischen nachbarlichen Kooperationsverträge sind immanenter Fortentwicklung noch zugänglich, bedürfen weiteren Ausbaues insbesondere unter medialen und regionalen Gesichtspunkten. Orientierungen dafür geben Empfehlungen internationaler Organisationen und Musterverträge.

IV. Externe Einwirkung auf das Verhältnis der Staaten als Nachbarn

23. Die Relativität des Umweltschutzniveaus im nachbarlichen Raum wirft die Frage nach einer Fortentwicklung zur Förderung genuiner Umweltinteressen auf. Bei ihrer Beantwortung macht der Vergleich mit der innerstaatlichen Umweltrechtsentwicklung zunächst Grenzen des Völkerrechts deutlich: Die legislativen und administrativen Handlungsinstrumente des innerstaatlichen Rechts können in der Völkerrechtsordnung nur in Grenzen Parallelen finden; wie innerstaatlich, könnte aber möglicherweise auch in der Völkerrechtsordnung ein Beitrag zum Umweltschutz durch die Aktivierung des Individuums erreicht werden.
24. Völkerrechtlicher Individualrechtsschutz gründet im Menschenrechtsschutz; Menschenrechte sind wenig tauglich zur Bestimmung des Grades, in dem Umweltbelastungen vorgenommen werden dürfen, mithin auch nicht zu ihrer Abwehr. Sie zielen aber potentiell auch auf die Beteiligung an Verfahren, in welchen Entscheidungen von Belang für die Interessen des Individuums getroffen werden.
25. Thematisch sind auch die völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzinstrumente grundsätzlich geeignet, Teilgewährleistungen mit Umweltrelevanz zu tragen. Auch eine Wirkkraft von Menschenrechtskatalogen für Sachverhalte mit grenzüberschreitender Prägung ist anzunehmen.

26. Wenn die Völkerrechtsordnung von der Koexistenz- (auch) zur Kooperationsordnung geworden ist, so darüber hinaus auch zu einer Ordnung, die das Individuum als Subjekt einer demzufolge nicht rein zwischenstaatlichen Ordnung anspricht. Das kann auch Bedeutung für die ihre territorialen Integritätsinteressen einvernehmlich verwaltenden Nachbarstaaten gewinnen, wenn in deren Verhältnis der einzelne als Verfahrenssubjekt ins Spiel kommt.
27. Nicht nur durch nationale Gesetzgebung (oder jedenfalls Wandel in deren Verständnis) und von der Integrationsgemeinschaft veranlaßt, sondern auch völkerrechtlich bilden sich Ansätze zur Einbeziehung des Individuums Nachbar in das umweltgestaltende Kooperationsverhältnis der benachbarten Staaten aus. Sie bündeln sich etwa im Konzept der „grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung“ mit den klassischen zwischenstaatlichen Kooperationselementen.
28. Von Empfehlungen und EG-Recht abgesehen ist eine Konvention zu „grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfungen“ im Rahmen der ECE/VN am 25. Februar 1991 abgeschlossen worden. Sie sucht Rechtssicherheit durch Auflistung der einzubeziehenden Aktivitäten, kooperative Klärung des potentiellen Eintretens einer exterritorialen Wirkung, Nachsorge durch Durchführung sog. Nachkontrollen zu erreichen und fordert Öffentlichkeitsbeteiligung in Gleichbehandlung mit nationaler Öffentlichkeit.
29. Auch bei Vereinbarung von „grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfungen“ bleibt die Souveränität der beteiligten Staaten bei der Entscheidungsfindung insofern gewahrt, als das Ausmaß der Berücksichtigung fremder Umweltinteressen und -interessenten von der Ausgestaltung des nationalen Rechts abhängig bleibt. Faktisch bewirkt der Verfahrenszuschnitt einer solchen Prüfung aber Gleichheit in der Problembehandlung; die Berücksichtigung der im Verfahren erlangten Kenntnis von Tatsachen und Bewertungen (auch: technischer Verfahren) erhöht den Rationalitätsdruck zum sorglichen Umgang mit der Umwelt. Das mag auch nationale Gesetzgeber inspirieren und Verfahrensharmonisierung Vorschub leisten.
30. Nachbarlicher Umweltschutz im Staatenverhältnis hat Chancen bei intensiver zwischenstaatlicher Kooperation in Einbeziehung des Rechtssubjekts Mensch. So mag er seinen Beitrag zur Wahrung von Gemeinwohlinteressen leisten, deren Beachtung das Völkerrecht nur in Grenzen in zentralem Zugriff durchsetzen kann. Vielleicht kann ein solcher Beitrag dasjenige ergänzen, was die Staaten mit großräumigem Ansatz und im Bedenken des Nord-Süd-Gefälles hoffentlich auf den Weg bringen.