

Schriften zum Völkerrecht

Band 50

**Umweltschutz
im völkerrechtlichen Nachbarrecht**

Von

Eberhard Klein



Duncker & Humblot · Berlin

EBERHARD KLEIN

Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht

Schriften zum Völkerrecht

Band 50

Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht

Von

Dr. Eberhard Klein



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03585 2

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung lag im Sommersemester 1975 der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg i. Br. zur Annahme als Dissertation vor. Das Manuskript wurde ursprünglich nach dem Stande von Januar 1975 abgeschlossen. Neuere Entwicklungen wurden soweit möglich bis September 1975 berücksichtigt und — insbesondere in die Fußnoten — eingearbeitet. Nicht mehr berücksichtigt werden konnten u. a. die Ergebnisse der Brüsseler EG-Ministerratstagung vom Dezember 1975, die sich mit Problemen der Gewässerreinigung im Bereich der Europäischen Gemeinschaften befaßte; die dort gefaßten Beschlüsse bestätigen jedoch im wesentlichen die in dieser Untersuchung gewonnenen Ergebnisse und aufgezeigten Tendenzen.

Auf von Behördenseite vorgetragenen Wunsch habe ich der Untersuchung ein Sachverzeichnis hinzugefügt, das allerdings in Anbetracht der detaillierten Gliederung der Arbeit auf die Wiedergabe der wichtigsten Fundstellen betreffend die einzelnen Staaten, geographischen Regionen, internationalen Organisationen und Gewässer beschränkt ist. Ich hoffe, hiermit in ausreichender Weise der Praxis den Umgang mit dieser Arbeit zu erleichtern.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. *Werner von Simson* für die Betreuung der Arbeit und die vielfache Förderung, die er mir hat zuteil werden lassen. Zu danken habe ich ferner Herrn Dr. *Wolfgang Graf Vitzthum* für manche Anregungen und klärende Gespräche sowie den Angehörigen all der nationalen und internationalen Behörden, die mir durch stets bereitwillige Hilfe die Anfertigung dieser Arbeit weitgehend erleichtert haben. Dank schulde ich auch der *Wissenschaftlichen Gesellschaft in Freiburg i. Br.* für die großzügige Förderung bei der Drucklegung. Schließlich danke ich Herrn Ministerialrat a. D. Dr. *Johannes Broermann* für die Aufnahme der Schrift in seine Reihe.

Saarbrücken, im Januar 1976

Eberhard Klein

Inhaltsverzeichnis

Einführung	13
Umweltschutz als Problem, S. 13 — Völkerrechtliche Fragestellung, S. 15 — Abgrenzungs- und Definitionsfragen, S. 17 — Gang der Untersuchung, S. 25	

Erster Teil

Der tatsächliche Sachverhalt	27
<i>Erstes Kapitel: Umweltstörungen und ihre ökologischen Auswirkungen</i> ..	27
A. Die Verunreinigung der Binnengewässer	28
B. Die Luftverunreinigung und die Lärmbeeinträchtigung	35
<i>Zweites Kapitel: Einzelfälle grenzüberschreitender Umweltstörungen</i>	41
A. Gewässerverunreinigungen	41
B. Luftverunreinigungen und Lärmbeeinträchtigungen	58
<i>Drittes Kapitel: Hindernisse einer völkerrechtlichen Regelung</i>	66
A. Wirtschafts- und entwicklungspolitische Gesichtspunkte	66
B. Völkerrechtspolitische Gesichtspunkte	72

Zweiter Teil

Die völkerrechtliche Problematik	76
<i>Erstes Kapitel: Lösungsalternativen</i>	78
<i>Zweites Kapitel: Die gegenwärtige Rechtslage</i>	86
A. Quellen und Grundlagen	87
B. Das materielle Völkerrecht	91

I. Umweltstörungen allgemein	91
1. Vertragspraxis	91
2. Sonstige völkerrechtliche Praxis	97
a) Praxis der Staaten	97
Zulässigkeit grenzüberschreitender Umweltstörungen, S. 97 — Ersatzverpflichtung, S. 106	
b) Entscheidungen internationaler Gerichte und Schieds- gerichte	107
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze	110
„Sic utero tuo ut alienum non laedas“ und Verbot des Rechts- mißbrauchs, S. 111 — Treu und Glauben, S. 114 — Prinzip der guten Nachbarschaft, S. 115 — Allgemeine Rechtsgemeinschaft und Interdependenz der Staaten, S. 118	
4. Völkerrechtliche Doktrin	119
5. Ergebnis	122
II. Gewässerverunreinigung	124
1. Vertragspraxis	125
a) Verunreinigungsverbote	126
Absolute Verunreinigungsverbote, S. 126 — Relative Ver- unreinigungsverbote, S. 133 — Geltungsbereich der Ver- bote, S. 157	
b) Ersatzverpflichtung	158
2. Sonstige völkerrechtliche Praxis	161
a) Praxis der Staaten	161
Absolute Freiheit der Nutzung internationaler Gewässer, S. 161 — Absolutes Verunreinigungsverbot, S. 163 — Rela- tive Nutzungsbeschränkung, S. 164 — Ersatzverpflichtung, S. 177	
b) Entscheidungen internationaler Gerichte und Schieds- gerichte	178
3. Völkerrechtliche Doktrin	181
a) Absolute Nutzungsfreiheit und absolutes Verunreinigungs- verbot	181
b) Relative Nutzungsbeschränkung	184
c) Ersatzverpflichtung	192
4. Ergebnis	193
III. Luftverunreinigung und Lärmbeeinträchtigung	212
1. Luftverunreinigung	212
a) Vertragspraxis	213
b) Sonstige völkerrechtliche Praxis	216
Praxis der Staaten, S. 216 — Der Trail Smelter-Schieds- spruch, S. 225	
c) Völkerrechtliche Doktrin	227
d) Ergebnis	229
2. Lärmbeeinträchtigung	234
IV. Zusammenfassung: Grundsätze des materiellen nachbarrechtli- chen Umweltschutzvölkerrechts	240

C. Das Völkerverfahrensrecht	244
I. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	245
1. Zusammenarbeit auf inter-nationaler Ebene	245
2. Zusammenarbeit auf inter-regionaler und inter-lokaler Ebene	266
3. Grundzüge, Tendenzen, Zusammenarbeitspflicht	282
II. Zustimmungserfordernis, Konsultationspflicht, Informations-	
pflicht	291
III. Verhandlungspflicht, Streitentscheidung durch Schiedsgerichte ..	308
D. Ergebnis	314
<i>Drittes Kapitel: Fragen der künftigen Rechtsentwicklung</i>	317
I. Entwicklungsbedürftigkeit des gegenwärtigen Rechtszustandes	317
II. Perspektiven der künftigen Rechtsentwicklung	319
Ausblick	327
Literaturverzeichnis	330
Sachverzeichnis	352

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= andere Ansicht
AAA	= Association des Auditeurs et Anciens Auditeurs de l'Académie de Droit International de la Haye
Abb.	= Abbildung
Abg.	= Abgeordneter
AFDI	= Annuaire Français de Droit International
AJIL	= American Journal of International Law
Bad.-Württ.	= Baden-Württemberg
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	= Bundesgesetzblatt
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
BT	= Bundestag
COMECON	= Council for Mutual Economic Assistance
DDR	= Deutsche Demokratische Republik
DM	= Deutsche Mark
DöV	= Die öffentliche Verwaltung
Doc. oder Dok.	= Dokument
EG	= Europäische Gemeinschaften
Euratom	= Europäische Atomgemeinschaft
FAO	= (UN-) Food and Agricultural Organization
GesBl.	= Gesetzblatt
ICJ	= International Court of Justice
ICJ Reports	= International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders
IDI	= Institut de Droit International
i. d. R.	= in der Regel
IGH	= Internationaler Gerichtshof
ILA	= International Law Association
IUCN	= International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
km	= Kilometer
l	= Liter
m	= Meter
m ³	= Kubikmeter
Martens N.R.G.	= Martens, Nouveau Recueil Général de Traités

mg	= Milligramm
Mill.	= Million(en)
Mrd.	= Milliarde(n)
MW	= Megawatt
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NATO	= North Atlantic Treaty Organization
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
No. oder Nr.	= Nummer
OAS	= Organization of American States
OECD	= Organization for Economic Cooperation and Development
OAU	= Organization of African Unity
PCIJ	= Permanent Court of International Justice
Recueil des Cours	= Académie de Droit International de La Haye, Recueil des Cours
RGBL	= Reichsgesetzblatt
RGDIP	= Revue Générale de Droit International Public
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RIAA	= Report of International Arbitral Awards
Sten. Ber.	= Stenografischer Bericht
StIGH	= Ständiger Internationaler Gerichtshof
Südd. Zeitung	= Süddeutsche Zeitung
t	= Tonne(n)
UdSSR	= Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN oder UNO	= United Nations (Organization)
UNTS	= United Nations Treaty Series
USA	= United States of America
vol.	= volume
WHO	= (UN-) World Health Organization
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZLW	= Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik

Einführung

Umweltschutz als Problem

Die Sorge um die Erhaltung der menschlichen Umwelt ist nicht erst in den letzten Jahren zu einem Anliegen der Menschheit geworden. Schon die Städte der Antike und des Mittelalters sahen sich Problemen der Abwässerbeseitigung, der Luftverschmutzung und des Lärmes gegenüber¹. Insbesondere Fragen der Gewässerverschmutzung waren schon in früher Zeit Gegenstand rechtlicher Regelungen: Bereits das altpersische Recht soll ein Verbot der Verunreinigung von Flüssen ausgesprochen haben²; auch das römische Recht³ sowie das mittelalterliche deutsche⁴, englische⁴ und französische⁴ Recht kannten in einzelnen Fällen Verbote von Gewässerverunreinigungen.

Solche frühen rechtlichen Regelungen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß derartige Umweltbeeinträchtigungen bis vor noch kurzer Zeit nur von geringer praktischer und somit auch rechtlicher Bedeutung waren.

Der beängstigende Umfang, den die Gesamtheit der ökologischen Belastung mittlerweile erreicht hat und der den Umweltschutz zu einem der drängendsten Rechtsprobleme erhoben hat, ist ein Produkt der jüngsten Zeit. Zu lange wurde die Fähigkeit der Natur, schädliche Nebenprodukte menschlichen Lebens und menschlicher Tätigkeiten aufzunehmen, überschätzt und als unerschöpflich angesehen. In erster Linie auf technischen Fortschritt und Wirtschaftlichkeit bedacht, hat man sämtliche anfallenden und unbrauchbaren Rückstände in die Biosphäre entlassen, die alles verdünnt und verkraftet hat. Luft und Wasser haben viele Jahrhunderte hindurch einen Großteil der entstandenen Abfallstoffe aufgenommen und hinweggetragen. Doch die Selbstreinigungskraft von Wasser, Luft und Boden reicht schon heute in vielen Fällen nicht mehr aus, die eingeleiteten Schadstoffe zu absorbieren und zu resorbieren. Das explosionsartige Anwachsen der Weltbevölkerung⁵ sowie das von Pro-

¹ Bothe, Umweltschutz als Aufgabe der Rechtswissenschaft. Völkerrecht und Rechtsvergleichung, ZaöRV 32 (1972), S. 483 ff. (483).

² Dintelmann, Die Verunreinigung internationaler Binnengewässer insbesondere in Westeuropa aus der Sicht des Völkerrechts, 1965, S. 1.

³ z. B. Codex Theodosianus 7,1,13; Cod. 12,35 (36), 12.

⁴ Vgl. Dintelmann, ebd. m. w. N.

⁵ Im Jahre 1950 lebten 2,5 Mrd. Menschen auf der Erde (dtv-Lexikon, Band 2, Artikel „Bevölkerung“). Diese Zahl war bis zum Jahre 1972 auf 3,6 Mrd. ange-

duktions- und Konsumsteigerungen ungekannten Ausmaßes gekennzeichnete ungeheure Wirtschaftswachstum erhöhen die Belastung unserer Umwelt derart, daß die natürlichen Lebensgrundlagen überfordert sind. Während sich die Weltbevölkerung zahlenmäßig verdoppelt, werden sich Industrieproduktion und Konsum verdreifachen⁶. Die mit dem Anwachsen der Industrieproduktion verbundene Steigerung des Rohstoffverbrauchs bringt wiederum eine starke Erhöhung des Pro-Kopf-Bedarfs an Energie mit sich⁷. In gleichem Maße, wie Produktion und Energieverbrauch steigen, erhöht sich aber auch die Menge der entstehenden Abfallprodukte⁸.

Es zeigt sich, daß der Mensch im Begriff ist, in weitem Umfang biologischen Gesetzen zuwiderzuhandeln. „Biologische Prozesse verlaufen, was dem Charakter der Erde als geschlossenem System gemäß ist, kreisförmig: Wasser verdunstet und schlägt sich wieder nieder. Die Natur kennt keine Müllprobleme. Energien und Stoffe werden immer wieder weiterverwendet. Die menschlichen Kulturprozesse hingegen sind in weitem Umfang linear: Entnahme von Rohstoff - Industrieproduktion - Abfall. Solche linearen Entwicklungsprozesse sind in einem geschlossenen System nur begrenzt möglich. Die Häufung solcher linearer Entwicklungsprozesse hat dazu geführt, daß wir uns diesen Grenzen nähern⁹.“

Die Erkenntnis, daß sozialer und technischer Fortschritt den Keim zum Verfall der natürlichen Hilfsquellen, die in quantitativer Hinsicht nur begrenzt vorhanden sind, in sich tragen, hat im vergangenen Jahrzehnt insbesondere in den industrialisierten Staaten das Bewußtsein der Wissenschaftler, der Politiker und auch der Öffentlichkeit für ökologische Fragen in immer stärkerem Maße erobert. Die verbreitete Erkenntnis, daß die Gefährdung unserer Umwelt mittlerweile ein riesiges und teilweise nicht mehr behebbares Ausmaß angenommen hat¹⁰, hat den Um-

stiegen. Schätzungen zufolge wird die Weltbevölkerung auf 7 Mrd. Menschen im Jahre 2000 und auf 15—30 Mrd. um die Mitte des nächsten Jahrhunderts anwachsen (Zahlen entnommen aus: Umweltschutzprogramm der EG, S. 10 Fußn. 2). Das bedeutete, daß sich die Weltbevölkerung innerhalb eines Zeitraumes von etwa 30 Jahren jeweils verdoppelte (vgl. im einzelnen auch Ehrlich-Ehrlich, Bevölkerungswachstum und Umweltkrise, 1972, S. 5 ff.).

⁶ Vgl. Humpstone, Pollution and Prospect, Foreign Affairs 50 (1971/72), S. 325 ff. (328).

⁷ Dieser Zusammenhang soll durch folgende Zahlen belegt werden: In einer primitiven Gesellschaft entspricht der jährliche Energiebedarf eines Menschen einem Wert von etwa 0,1 SKE (Steinkohleneinheit. 1 SKE entspricht dem Energieinhalt von 1 t Steinkohle). Im Jahre 1970 entsprach der weltweite durchschnittliche Pro-Kopf-Verbrauch an Energie einem Wert von 2 SKE, in den hochindustrialisierten Vereinigten Staaten von Nordamerika lag der Wert im selben Jahr bereits bei 11 SKE (siehe Utton, International Water Quality Law, natural resources journal 13 [1973], S. 282 ff. [282]).

⁸ Vgl. Humpstone, Pollution, S. 328.

⁹ Bothe, Umweltschutz, S. 484.

¹⁰ Auch die Volksrepublik China, die noch im Jahre 1970 vorgab, das Problem industrieller Umweltverschmutzung durch Sparsamkeit und maoistischen

weltschutz zu einem der beherrschenden Themen der Gegenwart erheben.

Völkerrechtliche Fragestellung

Umweltstörungen respektieren keine politischen Grenzen. Flüsse, Schallwellen, Luftmassen, radioaktive oder andere Strahlen bewegen sich nach Gesetzen der Natur, ohne auf Staatsgrenzen Rücksicht zu nehmen. Abwässer, die vom Gebiet der Oberliegerstaaten in den Lauf eines internationalen Flusses eingeleitet werden, vermögen den Wasserlauf zum Nachteil der Unterliegerstaaten jeglichen Lebens zu berauben, seine Nutzbarkeit zu landwirtschaftlichen, industriellen oder anderen Zwecken zu beseitigen oder zu beeinträchtigen, insbesondere die vielfach lebensnotwendige Inanspruchnahme als Trinkwasserquelle unmöglich zu machen. Chemisch oder biologisch verunreinigte Luftmassen vermögen auch jenseits der Grenzen ihre schädlichen Wirkungen zu entfalten. Die regionalen Luftströmungen sind eingebettet in die großen Luftbewegungen zwischen Meer und Land und die Strömungen zwischen Hoch- und Tiefzonen, welche sich wiederum als Folge der globalen Zirkulation einstellen¹¹. Vor allem aber sorgen die Winde als Hauptverteiler der Luftverunreinigungen für transnationale Umweltprobleme; dies gilt insbesondere dann, wenn Staatsgrenzen Industriegebiete durchziehen oder berühren. Flugplätze im Grenzbereich können im Zeitalter des Düsen- und Überschall-Luftverkehrs zu Quellen unzumutbarer Lärmbeeinträchtigungen für Bewohner jenseits der Staatsgrenze werden.

Jede zwischenstaatliche Nachbarschaft birgt im Grunde den Keim zu Immissionsproblemen in sich¹². Vor allem aufgrund des Strömungs- und Austauschcharakters der Übertragungsmedien Luft und Wasser bilden nationale umweltrelevante Aktivitäten häufig den Ausgangspunkt zu einer internationalen Beeinträchtigung ökologischer Verhältnisse. Auf den Bereich der Gewässerverschmutzung bezugnehmend, drückt *Utton* dies treffend so aus: "Since the flow of river waters follows the dictates of gravity rather than arbitrary political boundaries, one country's sanitation is another's poison"¹³."

Erfindergeist überwunden zu haben (New York Times, 23. Febr. 1970, S. 12, Spalte 1), sucht mittlerweile verstärkt nach politischen und technischen Lösungsmöglichkeiten für die gegenwärtige Umweltmisere (New York Times, 18. Sept. 1971, S. 9, Spalten 2 - 7).

¹¹ Es ist erwiesen, daß Verunreinigungen, die in höhere Luftschichten gelangt sind, sogar über Kontinente hinwegziehen und sich zum Teil weit entfernt von den Emissionsquellen niederschlagen (siehe: Europäisches Parlament, Dok. 181/71, S. 8). z. B. schlugen sich im Jahre 1968 in Großbritannien mit starken Regenfällen auch größere Mengen von der Sahara herangetragenem roten Flugsandes nieder (siehe New York Times, 11. Jan. 1970, S. 24, Spalte 1).

¹² v. Münch, Umweltschutz im Völkerrecht, Archiv des Völkerrechts 15 (1971/72), S. 385 ff. (393).

¹³ Utton, International Water Quality Law, S. 282.