

ERSTER ABSCHNITT

Begriff, Geschichte und Quellen des Internationalen Umweltrechts

*Astrid Epiney**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Gegenstand, Entwicklung, Quellen und Akteure des internationalen Umweltrechts, in: Alexander Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, Berlin 2017, 1-36. Es ist möglich, dass die publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Gliederung

- I. Gegenstand und Entwicklung des Internationalen Umweltrechts
 1. Zur Herausforderung des Internationalen Umweltrechts
 2. Begriff und Gegenstand
 3. Zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts
 - a) Von den Anfängen bis zur Stockholmer Konferenz (1972)
 - b) Von der Stockholmer Konferenz (1972) bis zur Rio-Konferenz (1992)
 - c) Von der Rio-Konferenz (1992) bis zur Johannesburg-Konferenz (2002)
 - d) Von der Johannesburg-Konferenz (2002) bis zur „Rio+20“-Konferenz (2012)
 - e) Fazit und Perspektiven
 4. Umweltvölkerrecht als „Rechtsgebiet“?
- II. Rechtsquellen und Akteure
 1. Rechtsquellen
 - a) Völkerrechtliche Verträge
 - b) Völkergewohnheitsrecht
 - c) Allgemeine Rechtsgrundsätze
 - d) Beschlüsse internationaler Organisationen
 - e) „Soft Law“
 2. Akteure
 - a) Staaten
 - b) Internationale Organisationen
 - aa) Die Familie der Vereinten Nationen
 - bb) Regionale Organisationen in Europa
 - cc) Zur Bedeutung der Internationalen Organisationen
 - c) Organe multilateraler Umweltabkommen
 - d) Nichtregierungsorganisationen
 - e) Einzelne

Literatur

Beyerlin, Ulrich, Umweltvölkerrecht, 2000.

Beyerlin, Ulrich/Marauhn, Thilo, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht nach der Rio-Konferenz 1992, 1997.

Beyerlin, Ulrich/Marauhn, Thilo, International Environmental Law, 2012.

Birnie, Patricia/Boyle, Alan E./Redgwell, Catherine, International Law and the Environment, 3. Aufl 2009.

* Die folgenden Ausführungen beruhen teilweise auf bereits früher durchgeführten Untersuchungen. S. insbesondere *Epiney/Scheyli, Umweltvölkerrecht, 1. Kap., 2. Kap.*

Bodansky, Daniel/Brunnée, Jutta/Hey, Ellen (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2007.

Boyle, Alan/Freestone David (Hrsg.), *International Law and Sustainable Development*, 1999.

Brühl, Tanja, *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltvereinbarungen*, 2003.

Bugge, Hans Christian/Voigt, Christina (Hrsg.), *Sustainable Development in International and National Law*, 2008.

Campiglio, Luigi/Pineschi, Laura/Siniscalco, Domenico/Treves, Tullio (Hrsg.), *The Environment After Rio. International Law and Economics*, 1994.

Epiney/Scheyli, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts*, 1998.

Epiney, Astrid/Scheyli, Martin, *Umweltvölkerrecht*, 2000.

Giegerich, Thomas/Proelß, Alexander (Hrsg.), *Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht*, 2010.

Gödel, Sophia, *Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und seine Rolle im System der International Environmental Governance*, 2006.

Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl., 2010 (Neuaufgabe in Vorbereitung).

Hunter, David/Salzman, James/Zaelke, Durwood, *International Environmental Law and Policy*, 1998.

Kornicker, Eva, *Ius cogens und Umweltvölkerrecht. Kriterien, Quellen und Rechtsfolgen zwingender Völkerrechtsnormen und deren Anwendung auf ds Umweltvölkerrecht*, 1997.

Kiss, Alexandre/Shelton, Dinah, *International Environmental Law*, 3. Aufl., 2004.

Lang, Winfried (Hrsg.), *Sustainable Development and International Law*, 1995.

Lang, Winfried/Neuhold, Hanspeter/Zemanek, Karl (Hrsg.): *Environmental Protection and International Law*, 1991.

Loibl, Gerhard, *Internationales Umweltrecht*, in *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Bd I, 4. Aufl 2004, 344 ff.

Morrison, Fred L./Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), *International, Regional and National Environmental Law*, 2000.

Oberthür, Sebastian/Buck, Matthias/Müller, Sebastian/Pfahl, Stephanie/Tarasofsky, Richard G./Werksmann, Jacob/Palmer, Alice, *Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Co-operation. Legal Basis and Practical Experience*, 2002.

Odendahl, Kerstin, *Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität*, 1998.

Ott, Hermann, *Umweltregime im Völkerrecht*, 1998.

Riedinger, Sonja, *Die Rolle nichtstaatlicher Organisationen bei der Entwicklung und Durchsetzung internationalen Umweltrechts*, 2001.

Sands, Philippe (Hrsg.), *Greening International Law*, 1993.

Sands, Philippe/Peel, Jacqueline, *Principles of International Environmental Law*, 3. Aufl. 2012.

Scheyli, Martin, *Konstitutionelle Gemeinwohlorientierung im Völkerrecht. Grundlagen völkerrechtlicher Konstitutionalisierung am Beispiel des Schutzes der globalen Umwelt*, 2008.

Schroeder, Marcus, *Die Koordinierung der internationalen Bemühungen zum Schutz der Umwelt*, 2005.

Société française de droit international (Hrsg.), *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, 2010.

Lang, Winfried (Hrsg.), *Sustainable Development and International Law*, 1995.

Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.): *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?*, 1996.

Wolfrum Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 10 Bde, 2012.

Verträge

Judikatur

Island of Palmas Arbitration (Netherlands v USA), Schiedsspruch v 4.4.1928, RIAA II, 829 [*Palmas*].

Trail Smelter Arbitration (USA v Canada), Schiedssprüche v 16.4.1938 bzw 11.3.1941, RIAA III, 1905, 1938 [*Trail Smelter*].

Lac Lanoux Arbitration (Spain v France), Schiedsspruch v 16.11.1957, RIAA XII, 281 [*Lac Lanoux*].

Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary v Slovakia), Urteil v 25.9.1997, ICJ Rep 1997, 92 [*Gabcíkovo-Nagymaros*].

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay), Urteil v 20.4.2010<<http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>> [*Pulp Mills*].

I. Gegenstand und Entwicklung des Internationalen Umweltrechts

1. Zur Herausforderung des Internationalen Umweltrechts

1

Die Problematik der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ist insbesondere in den letzten rund vier Jahrzehnten in das öffentliche Bewusstsein gelangt, wobei neben der kontinuierlichen Degradation der globalen Umweltqualität auch eine Reihe spektakulärer Unfälle (Stichworte sind hier „Seveso“, „Erika“, „Tschernobyl“ oder „Fukushima“) zur erhöhten Wahrnehmung der Problematik beitrug und beiträgt. Parallel zu der wachsenden Präsenz der Umweltproblematik in Politik und Gesellschaft entwickelte sich die Erforschung von Ausmaß, Ursachen und Wirkungen von Umweltbelastungen bzw. -zerstörungen recht schnell. Auch wenn aus naturwissenschaftlicher Sicht in zahlreichen Gebieten noch nicht alle Fragen abschließend und mit letzter Sicherheit geklärt sind, dürfte der (insbesondere naturwissenschaftliche) Kenntnisstand in dieser Beziehung inzwischen insgesamt relativ gut sein.¹ Dabei ist von zentraler Bedeutung, dass die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht mehr notwendigerweise garantiert ist und irreversible Schädigungen möglich sind, deren Ausmaß kaum abzusehen ist; hinzu kommt, dass zahlreiche besonders bedrohliche Umweltprobleme einen globalen Charakter aufweisen.² Die bedeutendsten Bedrohungen für die (globale) natürliche Umwelt gehen von der durch die sog. „Treibhausgase“ verursachten Klimaveränderung, der Zerstörung der Ozonschicht, der Übersäuerung der Ökosysteme, der Erosion oder sonstiger Landverschlechterung durch Entwaldung und Verwüstung und ganz allgemein von der Verschmutzung der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden sowie dem Schwund der Artenvielfalt aus.³

2

Relativ schnell setzte sich auch die Erkenntnis durch, dass zahlreiche Umweltprobleme und insbesondere diejenigen von globalen Ausmaßen letztlich effektiv nur über eine *Kooperation* der verschiedenen Staaten einer Lösung näher gebracht werden können. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich denn auch das Umweltvölkerrecht bzw. das internationale Umweltrecht,⁴ das in weiten Teilen⁵ ein typisches Beispiel für die Entwicklung eines

¹ S. schon den sehr aufschlussreichen Überblick bei *Hunter/Salzman/Zaelke*, International Environmental Law and Policy, 1 ff.; s. ansonsten die weiteren Nachweise bei *Sands/Peel*, International Environmental Law, 20.

² Stichworte sind hier der Klimawandel, die Meeresverschmutzung oder der Verlust an Biodiversität, vgl. nur, m.w.N., *Koch/Mielke*, Globalisierung des Umweltrechts, ZUR 2009, 403.

³ *Döös*, in: Lang/Neuhold, Environmental Protection and International Law, 1 (3); *Hunter/Salzman/Zaelke*, International Environmental Law and Policy, 1 ff. Zu den Ursachen der Umweltproblematik etwa *Kornicker*, Ius cogens und Umweltvölkerrecht, 133 f., m.w.N.

⁴ Zu seiner Entwicklung unten Rn. 15 ff. Die Begriffe „Internationales Umweltrecht“ und „Umweltvölkerrecht“ werden in diesem Abschnitt synonym verwendet.

⁵ Allerdings abgesehen von gewissen nachbarrechtlichen Verpflichtungen. Hierzu die Ausführungen von *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

„Kooperationsvölkerrechts“ – im Gegensatz zu einem reinen „Koexistenzrecht“, das bis zum Zweiten Weltkrieg noch vorherrschend war⁶ – darstellt.

3

Allerdings hat auch die Entwicklung des Internationalen Umweltrechts nicht dazu geführt, dass die großen Umweltprobleme heute gelöst wären; vielmehr harrt eine Reihe bedeutender Umweltbelastungen bzw. Umweltzerstörungen nach wie vor einer dauerhaften Lösung. Stichworte in diesem Zusammenhang sind der Klimawandel, die Zerstörung der (tropischen) Regenwälder, der Rückgang der Artenvielfalt oder die Übernutzung der Weltmeere. Die Ursachen dafür, dass in zahlreichen Gebieten nach wie vor keine oder unzureichend griffige internationale Instrumente zur Bekämpfung der jeweiligen Umweltbelastung existieren (dies trotz der Vielzahl völkerrechtlicher Abkommen),⁷ sind zweifellos vielfältig; im Vordergrund stehen dürfte jedoch die Neigung der Staaten, gewisse kurzfristige nationale Interessen stärker zu gewichten als das „Allgemeininteresse“ Schutz der (globalen) Umwelt, so dass sich ihre Bereitschaft, effektive völkerrechtliche Verpflichtungen (die dann eben auch mit einem Verlust an Handlungsfreiheit einhergehen) einzugehen, mitunter in engen Grenzen hält.

4

Damit werden aber auch die hauptsächlichen Herausforderungen des Umweltvölkerrechts und gleichzeitig seine Dilemmata deutlich: Eine Reihe von Problemen ist letztlich nur über eine effektive Kooperation der Staaten zu erreichen. Diese impliziert jedoch auch das Eingehen von Verpflichtungen, die möglicherweise kurzfristigen nationalen Interessen und der nationalen „Souveränität“ entgegenlaufen; das Völkerrecht – auch das Umweltvölkerrecht – wird eben letztlich maßgebend von den Staaten geprägt. Die Effektivität des internationalen Umweltschutzes hängt damit maßgeblich gerade davon ab, ob und inwieweit die Staaten hier bereit sind, einmal die notwendigen Verpflichtungen einzugehen und sie sodann auch tatsächlich zu beachten und umzusetzen. Nicht zu verkennen ist darüber hinaus, dass eine gewisse und stärkere Institutionalisierung des völkerrechtlichen Umweltschutzes – ähnlich dem Vorgehen im Zusammenhang mit dem Welthandel – der Entwicklung dieses Rechtsgebiets natürlich förderlich ist bzw. wäre.⁸

5

Im Übrigen ist – trotz der angedeuteten, nach wie vor bestehenden Defizite des Umweltvölkerrechts – nicht nur festzuhalten, dass die Situation ohne seine Entwicklung (so wie sie stattgefunden hat) noch um einiges schlechter wäre, sondern auch, dass in gewissen

⁶ Vgl. zu diesem Wandel des Charakters der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts etwa *Tomuschat*, Die internationale Gemeinschaft, ArchVR 1995, 1 ff.; *Simma*, From Bilateralism to Community Interest in International Law, RdC 1994 VI, 221 ff.

⁷ Vgl. etwa die Liste bei *Sands/Peel*, International Environmental Law, xxxvii ff.

⁸ Vgl. hierzu auch noch unten Rn. 93, im Zusammenhang mit den Akteuren des Umweltvölkerrechts.

Bereichen auch durchaus große und nachhaltige Erfolge verzeichnet werden konnten, so etwa beim Verbot gewisser, die Ozonschicht schädigender Stoffe. Auch sind in gewissen Regionen – etwa in Europa – bedeutende Fortschritte zu verzeichnen. Weiter dürfte sich insgesamt die Erkenntnis durchsetzen, dass es in vielen Fällen zumindest mittel- und langfristig auch ökonomisch effizienter ist bzw. sein kann, Umweltbelastungen zu verhindern oder frühzeitig zu bekämpfen als lediglich ihre Auswirkungen abzumildern. Insofern ist nicht nur zu erwarten, dass dem Umweltvölkerrecht auch weiterhin eine gewisse Bedeutung zukommt, sondern auch, dass es sich weiterentwickeln wird.

2. *Begriff und Gegenstand*

6

Das internationale Umweltrecht oder das „Umweltvölkerrecht“ ist – wie schon der Begriff nahelegt – einerseits Teil des „Umweltrechts“, andererseits Teil des „Völkerrechts“ bzw. des Internationalen Rechts (wobei hier das Internationale Privatrecht, das in der Regel ebenfalls als Teil des Internationalen Rechts angesehen wird, auch wenn es in Bezug auf die Rechtsquelle grundsätzlich nationales Recht darstellt, nicht einbezogen wird):

7

Das *Völkerrecht* umfasst all diejenigen Normen, die zwischen Völkerrechtssubjekten gelten, dies im Gegensatz zu den Rechtsnormen, die der inneren Rechtsordnung eines Völkerrechtssubjekts zuzuordnen sind.⁹ Die Staaten sind die klassischen Völkerrechtssubjekte; allerdings gibt es auch eine Reihe anderer Völkerrechtssubjekte, von denen insbesondere die Internationalen Organisationen zunehmend an Bedeutung gewinnen.¹⁰ Völkerrecht entsteht grundsätzlich durch das *Zusammenwirken* der Völkerrechtssubjekte, so dass eine völkerrechtliche Regel nur in Ausnahmefällen auch auf diejenigen Rechtssubjekte Anwendung findet, die sich seiner Geltung widersetzt haben.¹¹ Eine Sonderstellung nimmt das europäische Unionsrecht ein.¹²

8

Der Begriff des *Umweltrechts* nimmt Bezug auf den Regelungsgegenstand: Erfasst werden diejenigen völkerrechtlichen Normen, die den Schutz der Umwelt betreffen bzw. bezwecken.

⁹ Vgl. ansonsten zum Begriff des Völkerrechts, auf den hier nicht weiter eingegangen werden soll, nur *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, Erster Abschnitt, Rn. 2 ff.

¹⁰ Vgl. zur Rolle der Internationalen Organisationen im Umweltvölkerrecht noch unten Rn. 84 ff.

¹¹ Zu den Rechtsquellen im einzelnen noch unten Rn. 2 ff.

¹² Hierzu *Epiney*, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 2013.

Das Völkerrecht definiert allerdings den Begriff der Umwelt nicht in verbindlicher Weise. Gleichwohl erlaubt die völkerrechtliche Praxis¹³ hier eine Annäherung.

9

Ausgangspunkt ist die *Umwelt* als *Schutzgegenstand*. Hiermit ist nicht nur die für den Menschen unmittelbar „nützliche“ Umwelt, sondern die *Gesamtheit der natürlichen Lebensgrundlagen* gemeint. Der Schutzgegenstand ist damit aber auch soweit eingeschränkt, als es um den Schutz der *natürlichen* Lebensgrundlagen geht, so dass etwa das soziale oder wirtschaftliche Wohlergehen der Bevölkerung nicht erfasst wird, während aber die vom Menschen gestaltete „natürliche künstliche Umwelt“ und die „physische Umwelt“ einzubeziehen ist, dies allerdings nur insoweit, als es um den Schutz vor Gefährdungen geht, die von der Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen ausgehen.¹⁴ M.a.W. umfasst das Schutzgut „Umwelt“ im Völkerrecht die Gesamtheit der Lebensgrundlagen der Menschen, die in welcher Form auch immer Teil der physischen „Um-Welt“ des Menschen sind.¹⁵

10

In diesem Rahmen ist der *Schutzgegenstand des internationalen Umweltschutzes* weit zu verstehen: Erfasst wird neben dem Schutz des Bestehenden auch die Verbesserung des augenblicklichen Zustandes sowie die Vermeidung neuer Umweltverschmutzungen. Zu dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zählt auch die Erhaltung der natürlichen Ressourcen. Räumlich wird die Gesamtheit der vom Menschen beeinflussbaren Räume (Geosphäre, Hydrosphäre, Biosphäre und Atmosphäre) erfasst.¹⁶ In den Worten von Grundsatz 2 der Stockholm Deklaration¹⁷ geht es damit beim Umweltschutz um den Schutz von Luft, Wasser, Land, Flora und Fauna sowie Ökosystemen, wobei gerade der zuletzt genannte Aspekt die Weite des Begriffs verdeutlicht.¹⁸

11

Internationaler Umweltschutz ist im Übrigen gerade nicht auf *grenzüberschreitende Verschmutzung* beschränkt. Vielmehr können grundsätzlich auch (vordergründig) *innerstaatliche Sachverhalte* bzw. Probleme erfasst werden, was schon vor dem Hintergrund ebenso sinnvoll wie notwendig ist, als der (fehlende) Schutz „nationaler“ Umwelt aufgrund der hier bestehenden Interdependenzen auch grenzüberschreitende Auswirkungen entfaltet.

¹³ Vgl. noch die Ausführungen in den nachfolgenden Abschnitten dieses Bandes. S. im Übrigen den Überblick über einige relevante Dokumente im Zusammenhang mit der Frage nach dem Begriff der Umwelt bei *Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law & the Environment*, 4 ff.

¹⁴ Zur Problematik m.w.N. *Epiney*, *Umweltrecht der EU*, 2013, 2. Kap., Rn. 5 ff.

¹⁵ S. ähnlich *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 13 ff.

¹⁶ *Proelß*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, Fünfter Abschnitt, Rn. 88.

¹⁷ Zu dieser noch unten Rn. XX.

¹⁸ S. ansonsten zu einigen Definitionen der Umwelt bzw. des Umweltschutzes in völkerrechtlichen Verträgen, die in eine ähnliche Richtung gehen, *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 14 f.

Zudem stellt auch der Schutz der Umwelt in Gebieten außerhalb staatlicher Hoheit (wie der größte Teil der Meere und die Antarktis) eine wichtige Zielsetzung dar.

12

In diesem Sinn dürfte denn auch die umfassende Definition der Umweltverschmutzung – die ja durch das Umweltvölkerrecht gerade bekämpft werden soll – durch die *ILA* aus dem Jahr 1982 zu verstehen sein: „Pollution' means any introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the environment resulting in deleterious effects of such a nature as to endanger human health, harm living resources, ecosystems and material property and impair amenities or interfere with other legitimate uses of environment.“¹⁹

13

Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Umweltvölkerrecht notwendigerweise eine „ökozentrische“ Sichtweise zugrundelegt.²⁰ Vielmehr dürfte auch eine „geläuterte“ *anthropozentrische* Auffassung – die allein den Interdependenzen und der Komplexität der Ökosysteme Rechnung tragen dürfte – davon ausgehen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen als solche zu schützen sind: Denn auch nicht den Menschen unmittelbar betreffende Einwirkungen können das ökologische Gleichgewicht verändern und auf diese Weise wieder in der einen oder anderen Form auf den Menschen zurückwirken. Zudem bildet die Natur in ihrer Gesamtheit ein ausgewogenes Ganzes, so dass es häufig schwierig bis unmöglich sein dürfte, die Konsequenzen eines bestimmten Umwelteingriffs für das ökologische Gleichgewicht vorherzusehen und von vornherein zu begrenzen. Will man also die menschlichen Interessen sinnvoll definieren, müssen sie zuallererst umfassend bestimmt werden. Da dies nicht in abstrakter Weise und langfristig abschließend möglich ist, muss die natürliche Umwelt eben grundsätzlich auch auf der Grundlage einer anthropozentrischen Sicht um ihrer selbst geschützt werden. Auf der Grundlage dieser Sicht verliert denn auch der Streit um die Frage, ob der Begriff der Umwelt anthropozentrisch oder ökozentrisch zu verstehen ist, vieles von seiner Bedeutung.

14

Schließlich ist darauf hinzuweisen (wie sich auch aus den bisherigen Ausführungen ergeben dürfte), dass Umweltschutz – nicht nur internationaler Umweltschutz – insofern eine *Querschnittsmaterie* darstellt, als die Politikgestaltung in zahlreichen anderen Politikbereichen – Stichworte sind hier Verkehr, Energie oder Landwirtschaft – Implikationen für die Umweltqualität entfaltet, so dass ohne einen effektiven Einbezug umweltpolitischer Anliegen in die inhaltliche Gestaltung dieser Politikbereiche jede Umweltpolitik zumindest

¹⁹ *ILA Reports*, vol. 60 (1982), 159. S. auch die ähnlich lautende Definition der OECD aus dem Jahr 1977, *ILM* 16 (1977), 977.

²⁰ Umfassend zum Problemkreis *Heinz*, *Eigenrechte der Natur. Lichtblick oder Irrlicht für einen verstärkten rechtlichen Schutz der Natur?*, *Der Staat* 1990, 415 ff.

teilweise zum Scheitern verurteilt ist. Vor diesem Hintergrund verlangt denn auch die sog. Querschnittsklausel im EU-Recht (Art. 11 AEUV) den Einbezug umweltpolitischer Belange in andere Politiken.²¹ Im Völkerrecht kommen noch spezifische Querverbindungen – wie etwa diejenige zum Recht der bewaffneten Konflikte oder zum Kulturgüterschutz – hinzu. Insofern implizierte die Erörterung des Umweltvölkerrechts letztlich eine Behandlung des gesamten Völkerrechts, was in diesem Band nicht geleistet werden kann. Vielmehr erfolgt – neben der Behandlung allgemeiner Grundsätze des Umweltvölkerrechts – eine Beschränkung auf die unmittelbar bzw. primär den Umweltschutz betreffenden völkerrechtlichen Vorgaben sowie einige zentrale Querschnittsbereiche (Welthandel, Menschenrechte). Eng mit dem Charakter des Umweltvölkerrechts als Querschnittsmaterie verbunden ist ein allgemeines Problem des Völkerrechts, das allerdings im Umweltvölkerrecht besonders ausgeprägt ist, nämlich dasjenige des *Verhältnisses verschiedener völkerrechtlicher Regelungen* zueinander, die sich möglicherweise (teilweise) widersprechen. So kann dieselbe Materie – z.B. der Warenhandel – von verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen geregelt sein, die einerseits primär den Umweltschutz, andererseits primär ein anderes Ziel (etwa den Freihandel) im Auge haben und sich zumindest potentiell widersprechen. Die Herausforderung besteht hier darin, Wege zu finden, sich zumindest teilweise widersprechende Anliegen und Vorgaben miteinander in Einklang zu bringen.

3. Zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts

15

Das völkerrechtliche Umweltrecht stellt – im Vergleich zu vielen sonstigen Gebieten des Völkerrechts – ein relativ *junges Rechtsgebiet* dar. Es hat sich im Wesentlichen in den letzten 40-45 Jahren herausgebildet: Seine eigentliche „Geburtsstunde“ kann wohl in der sog. Stockholmer Konferenz 1972 erblickt werden, an die sich dann verschiedene weitere Konferenzen anschlossen, wobei jeweils gleichzeitig auch Entwicklungen im materiellen Umweltvölkerrecht, insbesondere soweit Verträge betroffen sind, einhergingen.²² Nicht zu verkennen ist aber auch, dass sich das Völkerrecht auch schon vor 1972 mit Fragestellungen befasste, die heute dem Umweltvölkerrecht zuzuordnen sind, wenn hier auch andere Akzente und inhaltliche Ausrichtungen festzustellen sind.

²¹ Zu dieser Querschnittsklausel, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht der EU, 2013, 5. Kap., Rn. 36 ff.

²² Vgl. zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts (die älteren Beiträge jeweils etwas ausführlicher zu den früheren Entwicklungen) etwa *Sand*, in: Bodansky/Brunnée/Hey (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 29 ff.; *Beylerlin*, Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?, *ZaöRV* 1994, 124 (125 ff.); *Kiss/Shelton*, *International Environmental Law*, 39 ff.; *Kornicker*, *Ius cogens und Umweltvölkerrecht*, 132 ff.; *Beylerlin/Marauhn*, *International Environmental Law*, 3 ff.; *Heintschel von Heinegg*, in: Rengeling, *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, 2. Aufl., 2003, Bd. 1, § 23, Rn. 1 ff.; *Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law & the Environment*, 48 ff.; *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 22 ff.; speziell zur Entwicklung des völkerrechtlichen Vertragsrechts *Brunnée*, in: Wolfrum, *MPIL, Environmental Multilateral Agreements*, Rn. 13 ff.

a) Von den Anfängen bis zur Stockholmer Konferenz (1972)

16

Erste Ansätze völkerrechtlicher Regelungen, die (zumindest aus heutiger Sicht) den Schutz der Umwelt zum Gegenstand hatten, stammen aus dem 18. Jahrhundert. Von besonderer Bedeutung waren dabei gewässerschutzrechtliche Regelungen, die sich auf grenzüberschreitende Gewässer bezogen.²³ Ab Ende des 19. Jahrhunderts waren – neben weiterhin grenzüberschreitende Ressourcen betreffenden Verträgen (wie z.B. solche über Fischbestände) – erste zaghafte Versuche der tatsächlichen Verfolgung von Belangen des Umweltschutzes, die über grenzüberschreitende Belange hinausgehen, zu beobachten. Zentral waren dabei verschiedene Abkommen über den Artenschutz, wobei hier letztlich häufig Anliegen des Ressourcenschutzes (Erhaltung gewisser Arten im Hinblick auf ihre Nutzung durch den Menschen) im Vordergrund standen.²⁴ Allerdings sind diese frühen Ausprägungen des Umweltvölkerrechts kaum mit seinen modernen Formen vergleichbar. Im Mittelpunkt dieser Bestimmungen stand nämlich gerade nicht das Bemühen um den Schutz von Belangen der Umwelt, sondern diese waren (nur) Mittel zum Zweck; letzterer war dann im Wesentlichen die ökonomische Nutzbarmachung der natürlichen Ressourcen, etwa von Fischbeständen. Insofern kam dem Umweltschutz eher eine sekundäre und letztlich instrumentalisierte Bedeutung zu.

17

Im Übrigen ging es nach wie vor häufig um die Lösung nachbarschaftlicher Konflikte, die im Zuge der Auswirkungen von Tätigkeiten auf dem eigenen Territorium auf das Territorium anderer Staaten entstehen. Grundlegend hierfür waren und sind die Konzepte und Begriffe der *territorialen Souveränität* einerseits und der *territorialen Integrität* andererseits.²⁵ Beide beruhen letztlich auf dem im Völkerrecht nach wie vor geltenden Grundsatz, dass das Staatsgebiet der Hoheitsgewalt der jeweiligen Staatsgewalt unterliegt und Einwirkungen von außen grundsätzlich ausgeschlossen sind.²⁶ Die erwähnten Grundsätze führen dieses Prinzip nun in zweifacher Hinsicht fort: Aus der *territorialen Souveränität* folgt, dass die Staaten auf ihrem Gebiet ihre Hoheitsgewalt ausüben können bzw. dürfen, und zwar in der Weise, die ihnen sachdienlich erscheint, dies unter der Voraussetzung, dass dem keine völkerrechtliche Regel entgegensteht. Die *territoriale Integrität* schützt vor Einwirkungen, die von dem

²³ Vgl. z.B. den sog. Jay-Vertrag (Treaty of Amity, Commerce and Navigation v. 19.11.1794 zwischen den USA und Großbritannien, 52 CTS 243).

²⁴ S. die Aufzählung einiger Abkommen bei *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, Rn. 9; *Proelß*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Fünfter Abschnitt, Rn. 100.

²⁵ Vgl. im Einzelnen hierzu auch noch in diesem Band *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

²⁶ Vgl. im Übrigen zur Begründung und Reichweite territorialer Souveränitätsrechte über die Umwelt *Odendahl*, Umweltpflichtigkeit, 26 ff.

Staatsgebiet anderer Staaten ausgehen oder diesen gar zuzurechnen sind. Die noch Ende des 19. Jahrhunderts von den USA vertretene *Harmon-Doktrin*, wonach ein Staat kraft seiner territorialen Souveränität über die sich auf seinem Gebiet befindlichen Ressourcen „grenzenlos“ verfügen dürfe, trägt damit den diesbezüglichen völkerrechtlichen Grundsätzen nicht Rechnung, impliziert sie doch letztlich eine Missachtung der territorialen Integrität der anderen betroffenen Staaten. Allerdings stellen beide Grundsätze (territoriale Souveränität und territoriale Integrität) gerade keinen Gegensatz dar, sondern sind in ihrem Zusammenhang und ihrem Grundgedanken als Ausfluss der Souveränität der Staaten zu sehen: Wenn Souveränität die Befugnis der Staaten beinhaltet, über ihr Staatsgebiet „zu verfügen“ und damit zu bestimmen, was dort geschehen soll, dann stellt der Schutz der territorialen Integrität kein der territorialen Souveränität zuwiderlaufendes Prinzip dar, sondern bildet gerade einen *integralen Bestandteil* desselben. Daher können die sich aus der Souveränität ergebenden Rechte von vornherein nur so weit reichen, wie die Souveränität anderer Staaten nicht berührt wird. Die Verpflichtung zur Achtung der territorialen Integrität bildet insofern einen Bestandteil des Konzepts der Souveränität, so dass die Aktionsfreiheit im eigenen Territorium grundsätzlich nur so weit gehen kann, wie Territorien anderer Staaten nicht beeinträchtigt werden, fängt dort doch deren Souveränität an.²⁷ Insofern beruht die gleichwohl festzustellende Akzeptanz bestimmter „nicht erheblicher“ Umweltbeeinträchtigungen nicht auf einem „Recht“ auf die Schädigung der Territorien anderer Staaten, sondern auf einer gewohnheitsrechtlich anerkannten Ausnahme von dem grundsätzlichen (absoluten) Verbot der Beeinträchtigung der territorialen Integrität anderer Staaten.²⁸

²⁷ In diesem Sinn ist wohl auch die Aussage von *Max Huber* im Palmas-Fall (RIAA II, 829, 839) zu verstehen, der darauf hinwies, die territoriale Souveränität korreliere mit der Verpflichtung der Achtung der territorialen Integrität anderer Staaten. Aus der Literatur i. Erg. ebenso *Bryde*, Völker- und Europarecht als Alibi für Umweltschutzdefizite?, GS Wolfgang Martens, 1987, 769 (778 ff.); *Beyerlin*, Grenzüberschreitender Umweltschutz und allgemeines Völkerrecht, FS Karl Doehring, 1989, 37 (39 ff.); i.Erg. wohl auch *Kunig*, Nachbarrechtliche Staatenverpflichtungen bei Gefährdungen und Schädigungen der Umwelt, BerDGV 32 (1992), 9 (16 f.); s. auch schon *Epiney*, Das „Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen“: Relikt oder konkretisierungsfähige Grundnorm?, ArchVR 1995, 309 (316 ff.).

²⁸ Diesen Grundsätzen trägt eine Gleichstellung der Prinzipien der territorialen Souveränität und der territorialen Integrität und die Annahme ihrer Gegenläufigkeit nicht Rechnung: Die territoriale Souveränität der Staaten wird nämlich teilweise auch so verstanden, dass sie den Staaten ein grundsätzliches Recht einräume, auf ihrem Territorium die Aktivitäten auszuüben, die sie für nützlich halten, es sei dem, das Völkerrecht setze dem Grenzen entgegen. Eine solche werde auch und gerade durch die Verpflichtung zur Achtung der territorialen Integrität der (anderen) Staaten gezogen. Daraus wird dann – implizit oder explizit – gefolgert, dass beide genannten Prinzipien gleichberechtigt nebeneinander stünden und zum Ausgleich gebracht werden müssten, vgl. etwa *Wolfrum*, Purposes and Principles of International Environmental Law, GYIL 1990, 308 (310 f.); *Hach*, Völkerrechtliche Pflichten zur Verminderung grenzüberschreitender Luftverschmutzung in Europa, 1993, 38 ff. Zurückgegriffen wird dabei etwa auf einen Grundsatz des „schonendsten (Souveränitäts-) Ausgleichs“ (*Kloepfer*, Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, DVBl. 1984, 245 (254); *Wolfrum*, Die grenzüberschreitende Luftverschmutzung im Schnittpunkt von nationalem Recht und Völkerrecht, DVBl. 1984, 493 (495) und auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip (so *Hach*, Völkerrechtliche Pflichten, ebd., 38 ff.).

18

Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung zweier gewohnheitsrechtlicher Grundsätze zu sehen, die zwar in der völkerrechtlichen Praxis insgesamt eine untergeordnete Rolle spielen, jedoch für eine Reihe von Grundprinzipien des Umweltvölkerrechts prägend sind und immer wieder anerkannt wurden: der besonders deutlich im sog. *Trail Smelter-Schiedsspruch* aus dem Jahr 1938²⁹ zum Ausdruck gekommene, aber wohl bereits lange vorher geltende Grundsatz des Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen sowie das Gebot der angemessenen Nutzung gemeinsamer (grenzüberschreitender) Ressourcen, wobei der zuletzt genannte Grundsatz in erster Linie im Gewässerschutz relevant wurde (wie etwa der hier wegweisende Schiedsspruch im Fall *Lac Lanoux*³⁰ illustriert), jedoch auch allgemein gilt.³¹ Auf beide Grundsätze wird in diesem Band noch einzugehen sein.³²

19

Was die Entwicklung des Vertragsrechts anbelangt, wurde spätestens ab den fünfziger Jahren – insbesondere auch angesichts der fortschreitenden technologischen Entwicklung mit ihren Gefahrenpotentialen, etwa bei der Nutzung der Kernenergie – die Notwendigkeit genuin völkerrechtlicher Regelungen im Bereich des Umweltschutzes deutlich.³³ Dies führte dann zum Abschluss einer Reihe (durchaus bedeutender) völkerrechtlicher Verträge.³⁴ Regelungsgegenstände waren in erster Linie das (Hoch-) Seerecht (wobei es hier aber nur um ausgewählte Probleme, wie etwa Ölverschmutzung ging, während ein umfassendes Regelwerk erst mit der Seerechtskonvention aus dem Jahr 1982 geschaffen wurde), der Binnengewässerschutz und der Artenschutz.³⁵

20

Bis zu *Beginn der siebziger Jahre* beschränkten sich die dem Umweltvölkerrecht zuzurechnenden Übereinkommen jedoch im Wesentlichen auf die Regelung *sektorieller Bereiche*, ohne die vielfältigen Interdependenzen natürlicher Lebenskreisläufe und die Zusammenhänge der Umweltproblematik mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu berücksichtigen. Zudem war eine Konzentration auf nachbarrechtliche Gesichtspunkte zu verzeichnen, insbesondere im Bereich der Nutzung grenzüberschreitender Ressourcen. Weiter war eine Reihe dringender Umweltprobleme noch weit von einer völkervertraglichen Regelung entfernt, so dass das damals geltende Umweltvölkerrecht bedeutende Lücken

²⁹ RIAA III, 1938, insbes. 1965.

³⁰ RIAA XII, 281.

³¹ Hierzu im Einzelnen *Epiney*, Zum Anwendungsbereich des Grundsatzes der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen, FS Thomas Fleiner, 2003, 705 ff.

³² Vgl. *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX.

³³ Hierzu etwa *Wolfrum*, Purposes and Principles of International Environmental Law, GYIL 1990, 308 (327).

³⁴ Vgl. die Aufstellung bei *Birnie/Boyle/Redgwell*, International Law and the Environment, XXVii f. S. auch die Ausführungen bei *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, Rn. 12 ff.

³⁵ Ausführlich zur Entwicklung des Vertragsrechts im Internationalen Umweltrecht *Brunnée*, in: *Wolfrum*, MPIL, Environmental Multilateral Agreements, Rn. 13 ff.

aufwies (z.B. im Abfallrecht oder in der Luftreinhaltung). Im Übrigen war das Umweltvölkerrecht in dieser Zeit von den industrialisierten Staaten dominiert, und der Zusammenhang zwischen Umwelt und Entwicklung war noch nicht erkannt bzw. hat sich zumindest nicht in den Vertragswerken niedergeschlagen. Damit erwies sich das geltende Umweltvölkerrecht Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre nicht hinreichend tragfähig: Es reichte angesichts der wachsenden Probleme offensichtlich nicht mehr aus und konnte dem Anspruch eines effektiven völkerrechtlichen Umweltschutzes nicht genügen.

b) Von der Stockholmer Konferenz (1972) bis zur Rio-Konferenz (1992)

21

Vor diesem Hintergrund – und wohl auch unter dem Eindruck einer Häufung von Umweltkatastrophen in dieser Zeit und der damit einhergehenden wachsenden Bedeutung, die der Umweltproblematik in Politik und Öffentlichkeit beigemessen wurde – ist denn auch die *Stockholmer Konferenz*³⁶ von 1972 zu sehen, die den ersten Meilenstein auf dem Weg zu einem universellen und umfassenden Umweltvölkerrecht bildet. Ihr lag die Einsicht zugrunde, dass nur eine gesamthafte Betrachtung der Umweltprobleme und eine Einbeziehung entwicklungspolitischer Aspekte zu der dringend notwendigen (Weiter-) Entwicklung des Umweltvölkerrechts führen konnten (bzw. können).

22

Wichtigstes unmittelbares Ergebnis der Stockholmer Konferenz³⁷ ist eine Deklaration, die 26 Prinzipien zum Umweltschutz auf völkerrechtlicher Ebene formulierte. Inhaltlich griffen die Grundsätze teilweise Völkergewohnheitsrecht auf, so insbesondere Prinzip 21, das das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen stipuliert. Die Deklaration setzte aber auch schon – bemerkenswerterweise – Anliegen des Umweltschutzes mit Belangen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Beziehung. Im Übrigen sind der Deklaration einige Grundsätze und Handlungsprinzipien – wie etwa das Kooperationsprinzip oder der Gedanke der Vorsorge, aber auch die Notwendigkeit der Planung von Vorhaben – zu entnehmen.³⁸

23

³⁶ United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE).

³⁷ Vgl. zu den Ergebnissen dieser Konferenz *Beyerlin*, Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?, *ZaöRV* 1994, 124 (127 ff.); *Böhme*, Der Beitrag der Vereinten Nationen zum maritimen Umweltschutz (zur Stockholmer Konferenz vom 5. Bis 12. Juni 1972), *VN* 1972, 72 ff.; *Freestone*, The Road from Rio: International Environmental Law after the Earth Summit, *Journal of Environmental Law* 1994, 193 (196 ff.).

³⁸ Neben der Deklaration wurde an der Konferenz auch ein Aktionsplan beschlossen, der in der Form von Empfehlungen die zum effektiven Schutz der Umwelt notwendigen Maßnahmen nennt.

Auf institutioneller Ebene wurde im Gefolge der Stockholmer Konferenz das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Environment Program, UNEP*) geschaffen; dieses Organ der UN-Generalversammlung – dem keine Rechtspersönlichkeit zukommt – hatte in der Folge einen wichtigen Anteil an der weiteren Entwicklung des Umweltvölkerrechts. Ihm obliegt seit seiner Gründung die Koordination der Umweltaktivitäten im System der Vereinten Nationen, und es trägt maßgeblich zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts bei.³⁹

24

Die Stockholmer Konferenz dürfte den eigentlichen Ausgangspunkt für die Entwicklung des modernen Umweltvölkerrechts darstellen, wobei auch bemerkenswert ist, dass sich die Entwicklung des Umweltvölkerrechts seitdem zumindest weitgehend in der Abhaltung großer internationaler Konferenzen artikuliert: Die Stockholmer Deklaration und weitere, in den Folgejahren an diese anknüpfende Dokumente – wie etwa die von der UN-Generalversammlung angenommene *Weltcharta für die Natur* aus dem Jahr 1982⁴⁰ – bildeten die Grundlage für die Weiterentwicklung umweltvölkerrechtlicher Regelungen. In der Folgezeit der Stockholmer Konferenz sind denn auch eine Reihe umweltrechtlicher Übereinkommen – die in erster Linie den Schutz bestimmter Umweltmedien zum Gegenstand hatten bzw. haben und häufig unter der Ägide internationaler Gremien (UNEP, UN/ECE, OECD) erarbeitet wurden – entstanden, die auch heute noch von großer Bedeutung sind.⁴¹

25

Allerdings zeigte sich Ende der 80er Jahre in zunehmendem Maße, dass auch die im Gefolge der Stockholmer Konferenz eingesetzte Entwicklung und die so entstandene universelle Umweltvölkerrechtsordnung immer noch unzureichend waren und der Zustand der Umwelt sich im Wesentlichen weiterhin verschlechterte. Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf vier Faktoren:⁴²

- Erstens waren die von den Staaten übernommenen völkerrechtlichen Pflichten häufig von eher *geringer materieller Substanz*; es drängt sich gar der Eindruck auf, dass die

³⁹ Zu den Akteuren im Umweltvölkerrecht noch Rn. 76 ff., zum UNEP Rn. 90 f.

⁴⁰ GV-Res. 37/7 vom 28.10.1982; zu Inhalt und Bedeutung der Weltcharta für die Natur *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 36 ff.; *Beyerlin*, *Umweltvölkerrecht*, Rn. 23 ff., die auch auf weitere rechtlich unverbindliche Dokumente aus dieser Zeit (insbesondere die UNEP „Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources“ aus dem Jahr 1978, das sog. Montevideo-Programm (Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law, 1982, das inzwischen mehrere Male weiterentwickelt wurde, hierzu *Sands/Peels*, ebd., 48 f.) sowie die World Conservation Strategy, 1980) eingehen.

⁴¹ Vgl. die Zusammenstellung bei *Epiney/Scheyli*, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts*, 189 ff.; *Beyerlin/Marauhn*, *International Environmental Law*, 10 f.; *Beyerlin*, *Umweltvölkerrecht*, Rn. 21; *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 34 ff.

⁴² Vgl. auch die kurze Bewertung der Entwicklung des Umweltvölkerrechts zwischen 1972 und 1992 bei *Beyerlin*, *Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?*, *ZaöRV* 1994, 124 (130 f.).

Staaten umweltvölkerrechtliche Verträge nur unter der Voraussetzung eingehen, dass sie keine zu großen zusätzlichen Anstrengungen zu ihrer Erfüllung unternehmen mussten.

- Zudem mangelte es teilweise an der *tatsächlichen Beachtung* der eingegangenen Verpflichtungen.
- Sodann war noch nicht ersichtlich, auf welche Weise den Interessen der sog. Dritten Welt Rechnung getragen werden konnte und dem (zumindest zunächst bestehenden) *Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung* insbesondere der ärmeren Staaten Rechnung getragen werden konnte.
- Schließlich entwickelten sich aber auch das Bewusstsein und die Kenntnisse über eine „zweite Generation“ *ökologischer Probleme*: Diese zeichnen sich dadurch aus, dass nicht mehr nur einzelne Umweltmedien wie Luft oder Wasser bedroht sind („erste Generation“);⁴³ vielmehr sind zunehmend medienübergreifende Probleme mit häufig globalen Auswirkungen zu beobachten,⁴⁴ denen der nach der Stockholmer Konferenz dominierende Ansatz des in erster Linie medienbezogenen Schutzes nicht gerecht werden konnte.

26

Vor diesem Hintergrund wurde insbesondere deutlich, dass „*Nachweltinteressen*“ (nämlich die Interessen der in Zukunft lebenden Generationen) im Rahmen des Umweltvölkerrechts zu wenig Beachtung geschenkt wurde und eine Weiterentwicklung in diesem Sinn im Hinblick auf einen effektiven Umweltschutz unabdinglich war. Dies wurde namentlich auch im Bericht „Our Common Future“ („*Brundtland-Bericht*“) der World Commission on Environment and Development (WCED) betont:⁴⁵ In diesem Bericht wurde denn auch dem Konzept der *Nachhaltigen Entwicklung*⁴⁶ eine große Bedeutung beigemessen.

- c) Von der Rio-Konferenz (1992) bis zur Johannesburg-Konferenz (2002)

27

⁴³ Zur Unterscheidung zwischen Umweltproblemen „erster“ und „zweiter“ Generation etwa *Malanczuk*, Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) und das internationale Umweltrecht, FS Rudolf Bernhardt, 1995, 985 (990).

⁴⁴ Stichworte in diesem Zusammenhang sind etwa Phänomene wie der weltweite Klimawandel, die Vernichtung der Wälder (insbesondere der Tropenwälder), aber auch das Problem des Giftmülls und die Bedrohung der biologischen Vielfalt.

⁴⁵ Der Bericht wurde durch die GV-Res. 42/187 (IPE (2) I/C/19-12-83-a) angenommen. Zum Brundtland-Bericht *Freestone*, The Road from Rio: International Environmental Law after the Earth Summit, Journal of Environmental Law 1994, 193 (199); *Sands/Peel*, International Environmental Law, 39; *Bartholomäi*, Sustainable development und Völkerrecht. Nachhaltige Entwicklung und intergenerative Gerechtigkeit in der Staatenpraxis, 1997, 56 ff.; s. mit etwas zeitlichem Abstand auch die instruktiven Überlegungen bei *Bugge*, in: Bugge/Voigt (Hrsg.), Sustainable Development, 3 ff.; *Winter*, in: Bugge/Voigt (Hrsg.), Sustainable Development, 25 ff.

⁴⁶ Hierzu noch unten *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

So beschloss denn auch die UN-Generalversammlung im Dezember 1989 die Einberufung eines Umweltgipfeltreffens in Rio de Janeiro für das Jahr 1992.⁴⁷ Ziel der Konferenz sollte insbesondere die Weiterentwicklung des internationalen Umweltschutzrechts sein, „taking into account the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment⁴⁸, as well as the special needs and concerns of the developing countries, and to examine in this context the feasibility of elaborating general rights and obligations of States, as appropriate, in the field of the environment, and taking into account relevant existing international legal instruments“.⁴⁹

28

Die Rio-Konferenz selbst – und im Übrigen auch schon die Vorarbeiten – waren weitgehend von dem *Interessengegensatz* zwischen den Anliegen der Staaten des Nordens und denjenigen des Südens geprägt: Während erstere den Akzent der Konferenz auf die Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts bzw. einen effektiven Umweltschutz auf völkerrechtlicher Ebene unter Einbindung der Entwicklungsländer legen wollten (ihrerseits jedoch allenfalls beschränkt zu einer Senkung ihres hohen Produktions- und Konsumniveaus bereit waren), strebten letztere die Verknüpfung umweltpolitischer Fortschritte und Zugeständnisse mit einer angemessenen wirtschaftlichen Entwicklung und entsprechender Hilfe seitens des Nordens an (dies vor dem Hintergrund der Befürchtung, durch verbindliche umweltvölkerrechtliche Verpflichtungen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung behindert zu werden).⁵⁰ Die Ergebnisse der Rio-Konferenz spiegeln diese Differenzen wider und weisen daher einen gewissen Kompromisscharakter auf.

29

Im Einzelnen wurden an der Rio-Konferenz fünf Dokumente verabschiedet:⁵¹

- *Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung*: Diese Erklärung stellt im Wesentlichen eine Aktualisierung der Stockholmer Deklaration dar. In insgesamt 27 Prinzipien werden allgemeine umwelt- und entwicklungspolitische Richtlinien aufgestellt, die im

⁴⁷ GV-Res. 44/228 (IPE (2) I/C/22-12-89-d), 44/229 (IPE (2) I/C/22-12-89-c).

⁴⁸ Die Stockholm-Deklaration.

⁴⁹ GV-Res. 44/228, Teil I Paragraph 15.

⁵⁰ Zu diesem Interessengegensatz zwischen Nord und Süd im Vorfeld der Rio-Konferenz etwa *Sand*, *International Environmental Law after Rio*, EJIL 1993, 377 (388 f.); *Malanczuk*, *Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) und das internationale Umweltrecht*, FS Rudolf Bernhardt, 1995, 985 (987); *Rest*, *Die rechtliche Umsetzung der Rio-Vorgaben in der Staatenpraxis*, ArchVR 1996, 145; *Mensah*, in: Campiglio u.a. (Hrsg.), *Environment after Rio*, 33 ff.; s. aus heutiger Sicht zum „Nord-Süd-Dauerkonflikt“ *Beyerlin*, in: Giegerich/Proelß (Hrsg.), *Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts*, 213 ff.

⁵¹ Zu den Ergebnissen der Rio-Konferenz *Boisson de Chazournes*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Enforcing Environmental Standards*, 285 ff.; *Malanczuk*, *Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) und das internationale Umweltrecht*, FS Rudolf Bernhardt, 1995, 985 (996 ff.); *Beyerlin*, *Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?*, ZaöRV 1994, 124 (132 ff.); *Wolfrum*, in: in: Wolfrum (Hrsg.), *Enforcing Environmental Standards*, 373 ff.; *Kiss/Doumbé-Bille*, *La Conférence des Nations Unies sur l’environnement et le développement*, AFDI 1992, 823 ff.

Vergleich zur Stockholmer Deklaration eine stärkere Betonung der Verknüpfung von Umweltproblemen und Entwicklungsfragen erkennen lassen.⁵² Zudem wird auf das Konzept der *Nachhaltigen Entwicklung*⁵³ Bezug genommen, ohne dass dieses allerdings definiert wird, wobei dieses Leitbild jedoch das gesamte Dokument durchzieht.⁵⁴

Die Rio-Deklaration ist völkerrechtlich als solche unverbindlich; allerdings greift sie – wie schon die Stockholmer Deklaration – teilweise Völkergewohnheitsrecht auf.⁵⁵ Im Übrigen kommt ihr für die Weiterentwicklung und die weitere Herausbildung des Umweltvölkerrechts eine gewisse Bedeutung zu⁵⁶.

- *Agenda 21*: Dieser Aktionsplan ergänzt die Grundsätze der Rio-Deklaration und soll die politische Umsetzung ihrer Zielsetzungen leiten. In insgesamt vierzig Kapiteln werden umfangreiche Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen gefordert; hier wird insbesondere auch versucht, dem Spannungsverhältnis zwischen der Verwirklichung umweltpolitischer Ziele und wirtschaftlicher Entwicklung Rechnung zu tragen. Darüber hinaus sind auch institutionelle Strukturen vorgesehen, wobei der *Commission on Sustainable Development* (CSD) besondere Bedeutung zukommt.⁵⁷

Auch die Agenda 21 ist rechtlich unverbindlich, und ihre völkerrechtliche Bedeutung dürfte aufgrund ihres Charakters als rein politisches Aktionsprogramm – während die Rio-Deklaration doch immerhin Grundsätze des Umweltvölkerrechts festschreiben will – noch hinter derjenigen der Rio-Deklaration zurückbleiben.

- *Wald-Erklärung*: Diese Deklaration soll den Konsens der Staaten über die Problematik des Schutzes und der Erhaltung der Wälder zum Ausdruck bringen. Aufgrund der tiefen Meinungsverschiedenheiten der Staaten des Nordens und des Südens vermochten die letztlich gefundenen (Kompromiss-) Formulierungen die fortbestehenden Divergenzen allerdings kaum zu überdecken.⁵⁸
- *Klimakonvention*: Diese Konvention setzt sich den Schutz des Klimas zum Ziel und strebt in diesem Sinn in erster Linie die Stabilisierung der Treibhausgase in der Erdatmosphäre an. Das Abkommen ist eine Rahmenkonvention und bedarf daher

⁵² *Freestone*, The Road from Rio: International Environmental Law after the Earth Summit, *Journal of Environmental Law* 1994, 193 (200); *Kiss*, Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro, *RJE* 1993, 45 (65).

⁵³ Zu diesem noch *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

⁵⁴ Zu den einzelnen Prinzipien der Rio-Deklaration noch *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX. (in diesem Band).

⁵⁵ So insbesondere Prinzip 2, der Grundsatz 21 der Stockholmer Deklaration aufnimmt, und das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen festschreibt.

⁵⁶ Zu den Rechtsquellen noch unten Rn. 49 ff.

⁵⁷ Zu dieser noch unten Rn. 92 f.

⁵⁸ Vgl. hierzu etwa *Johnson*, The Earth Summit. The United Nations Conference on Environment and Development, 1993, 5 f.; *Sand*, International Environmental Law after Rio, *EJIL* 1993, 377 (383); *Sands/Peel*, International Environmental Law, 497 ff., der auch auf die Weiterentwicklungen in diesem Gebiet durch die Erarbeitung neuer (unverbindlicher) Erklärungen, die allerdings klarer formuliert sind, hinweist.

weiterer Konkretisierungen durch die Vertragsparteien, die insbesondere durch das sog. Kyoto-Protokoll erfolgt ist.⁵⁹

- *Biodiversitäts-Konvention*: Dieses Abkommen hat zum Ziel, die biologische Vielfalt der Erde zu bewahren. Es ist ebenfalls sehr allgemein gehalten und bedarf im Hinblick auf die effektive Anwendung noch der Präzisierung durch entsprechende Protokolle.⁶⁰

30

Im Hinblick auf die Gewährleistung einer effektiven Verwirklichung des Rio-Prozesses und in Anknüpfung an die Agenda 21⁶¹ hat der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) 1993 die *Commission on Sustainable Development (CSD)*⁶² geschaffen. Die Kommission – die aus 53 Staatenvertretern besteht – soll die Umsetzung der Rio-Dokumente überwachen und Vorschläge zur Fortentwicklung ausarbeiten.⁶³ Im Übrigen war die Rio-Konferenz die erste große Umweltkonferenz, an der Nichtregierungsorganisationen in großem Stil (sowohl in Bezug auf Quantität als auch Qualität) einbezogen wurden.

31

Versucht man, die Ergebnisse der Rio-Konferenz einer Bewertung zu unterziehen,⁶⁴ so ist zunächst von Bedeutung, dass mit der allgemeinen Anerkennung des Konzepts der *Nachhaltigen Entwicklung* insofern eine Verschiebung der Akzente erreicht wurde, als es nunmehr gerade nicht mehr nur um den Schutz des jetzt Vorhandenen geht, sondern mit den Interessen künftiger Generationen langfristigen Entwicklungen eine maßgebliche Rolle eingeräumt wird. Damit gerät das „klassische“ Souveränitätsdenken – das noch die Zeit nach der Stockholmer Konferenz bestimmt haben dürfte – ins Hintertreffen, dies zugunsten der Anerkennung eines *allgemeinen Interesses* an der Erhaltung der Umwelt. Mit anderen Worten dürfte die Rio-Konferenz deutlich gemacht haben, dass es beim internationalen Umweltschutz gerade nicht mehr nur – in Anknüpfung an den Schutz der territorialen Souveränität und das traditionelle Nachbarrecht – um den Schutz der territorialen Integrität der Staaten, sondern darüber hinaus um den langfristig ausgerichteten Schutz übergeordneter Interessen der gesamten Staatengemeinschaft und der Menschheit geht; diese aber knüpfen nicht notwendigerweise an grenzüberschreitende Sachverhalte an. Insofern ist es also durchaus berechtigt – trotz aller Unklarheiten und Divergenzen hinsichtlich des Begriffs der Nachhaltigen Entwicklung⁶⁵ – von einem „Paradigmenwechsel“ im Umweltvölkerrecht zu

⁵⁹ Zum Klimaschutz noch *Stoll*, Neunter Abschnitt (in diesem Band).

⁶⁰ Zum Biodiversitätsschutz *Matz-Lück*, Zehnter Abschnitt (in diesem Band).

⁶¹ Vgl. den entsprechenden Auftrag in Kap. 38 der Agenda 21.

⁶² ECOSOC Doc. E/1993/INF/2, 21 f.

⁶³ Zur CSD *Beyerlin*, Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?, *ZaöRV* 1994, 124 (143 ff.); *Timoshenko*, in: Lang (Hrsg.), *Sustainable Development and International Law*, 143 (156 ff.). S. auch noch unten Rn. 92 f.

⁶⁴ Vgl. aus der Literatur einerseits die eher negative Bewertung bei *Pallemaerts*, in: Sands (Hrsg.), *Greening International Law*, 1 (13 ff.); andererseits die eher positiven Erwartungen von *Hohmann*, Ergebnisse des Erdgipfels von Rio, *NVwZ* 1993, 311 (314, 319).

⁶⁵ Vgl. hierzu *Proelß*, Dritter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

sprechen. Nicht zu verkennen ist aber auf der anderen Seite auch, dass die Ergebnisse der Rio-Konferenz selbst nicht den teilweise erhofften Schulterschluss aller Staaten im Hinblick auf ein entschlossenes und solidarisches Handeln der Staatengemeinschaft zur Verbesserung der globalen Umwelt brachten. So bildet denn „Rio“ weder den Anfang noch das Ende der Anstrengungen, Umweltbelastungen auf völkerrechtlicher Ebene zu begegnen. Entscheidend sind vielmehr die Umsetzung der dort beschlossenen Maßnahmen und damit die weitere Entwicklung des Umweltvölkerrechts.

32

Die Hoffnungen, die mit der Rio-Konferenz und ihren Ergebnissen verbunden waren, wurden aber zumindest zu einem großen Teil in den 90er Jahren enttäuscht. Dies spiegelte sich auch im sog. Rio-Folgeprozess wieder. So wurde im Juni 1997 im Rahmen einer Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York die Umsetzung der Beschlüsse von Rio (ausgehend von Vorarbeiten der CSD) einer ersten Bewertung unterzogen und hervorgehoben, dass sich der Zustand der Umwelt insgesamt verschlechtert habe und sich die Umweltprobleme (und damit der Handlungsbedarf) in etlichen Gebieten verschärft hätten; die Bereiche mit dringendem Handlungsbedarf wurden im Einzelnen erörtert und es wurde (einmal mehr) auf die Notwendigkeit einer besseren Koordinierung umweltpolitischer Maßnahmen im UN-System hingewiesen.⁶⁶ Allerdings besteht das völkerrechtlich unverbindliche Abschlussdokument („Programme for the Further Implementation of Agenda 21“⁶⁷) in erster Linie aus relativ wenig konkreten politischen Absichtserklärungen; im Vergleich zu den Ergebnissen der Rio-Konferenz dürften von diesem Dokument daher kaum neue Impulse ausgehen.

33

In der sog. *UN-Millenniums-Deklaration* aus dem Jahr 2000 wurde – im Anschluss an die Sondersitzung der Generalversammlung 1997 – (nochmals) zur Ratifikation und Umsetzung nicht nur der Rio-Dokumente, sondern auch diverser weiterer völkerrechtlicher Abkommen aufgerufen.⁶⁸

d) Von der Johannesburg-Konferenz (2002) bis zur „Rio+20“-Konferenz (2012)

34

⁶⁶ Zu den Ergebnissen dieser Generalversammlung *Beyerlin/Ehrmann*, Fünf Jahre nach dem Erdgipfel von Rio – eine kritische Bestandsaufnahme der Sondergeneralversammlung vom Juni 1997, UPR 1997, 356 ff.; *Breier*, Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York, NuR 1998, 410 ff.

⁶⁷ UN Doc. A/Res/J-19/2 vom 19.9.1997.

⁶⁸ Vgl. die Deklaration in UN Doc. A/RES/55/2 v. 8.9.2000.

Zehn Jahre nach dem Rio-Gipfel fand erneut eine große Konferenz (*World Summit on Sustainable Development*) statt, diesmal in Johannesburg, die den Rio-Prozess einer (vorläufigen) Bewertung unterziehen und dem Gesamtprozess eine gewisse neue Dynamik geben sollte, wozu auch eine Schärfung des „Allerweltbegriffs“ der Nachhaltigen Entwicklung gehören sollte.⁶⁹

35

Die Ergebnisse der Konferenz schlugen sich in erster Linie in zwei (rechtlich unverbindlichen) Dokumenten nieder:⁷⁰

- Die sog. *Johannesburg Declaration* enthält im Wesentlichen ein inhaltlich offen gehaltenes Bekenntnis zur Nachhaltigen Entwicklung (ohne dass dieses Konzept auch nur annähernd einer weiteren Konkretisierung zugeführt würde) und betont die Solidarität zwischen den Staaten. Die Erklärung enthält keine weiteren konkreten Maßnahmen oder Grundsätze.
- Der sog. *Plan of Implementation* soll die Umsetzung der Erklärung konkretisieren und enthält eine ganze Palette von als notwendig angesehenen Maßnahmen bzw. Anstrengungen in verschiedenen Bereichen. Allerdings ist die inhaltliche Präzision des Plans nicht sehr hoch; im Wesentlichen beschränkt sich der Text auf eher allgemein formulierte Zielsetzungen und Vorhaben.

36

Die vorerst letzte große Umweltkonferenz fand anlässlich des 20-jährigen „Jubiläums“ der Rio-Konferenz wiederum in Rio de Janeiro statt („Rio+20“-Konferenz, *UN Conference on Sustainable Development, UNCSD*). Auch aus dieser Konferenz ging eine unverbindliche Erklärung (*The Future We Want*) hervor,⁷¹ das jedoch kaum – im Vergleich zu den bereits bestehenden Dokumenten – weiterführende bzw. eigentlich neue Erkenntnisse enthält (allenfalls abgesehen vom Meeresschutz, wo etwas konkretere Zielsetzungen formuliert werden als bislang). Auch auf dieser Konferenz konnten im Übrigen keine wirklichen Fortschritte in Bezug auf die Einbindung wichtiger Schwellenländer (insbesondere China, Südafrika, Russland, Brasilien und Indien) in die Klimaschutzmaßnahmen erzielt werden, dies verbunden mit einer Regelung, die den hier bestehenden Interessengegensätzen Rechnung trägt.⁷²

37

⁶⁹ Zu den Zielsetzungen UN Doc. A/RES/55/199 v. 10.12.2000.

⁷⁰ UN Doc. A/CONF.199/20, Report of the World Summit on Sustainable Development.

⁷¹ UN Doc. A/RES/66/288 v. 11-9-2012. S. ansonsten zu den Ergebnissen dieser Konferenz *Jürgen Maier*, UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20), VN 2012, 171 ff.; in einem weiteren Zusammenhang auch *Fabiano de Andrade Correa*, *The Rio+20 Conference and International Law: towards a multi-layered multilateralism?*, ArchVR 2012, 500 ff.

⁷² Spezifisch zum Klimaschutz auch noch *Stoll*, Neunter Abschnitt (in diesem Band).

In *institutioneller Sicht* konnte keine Einigung über eine wie auch immer geartete institutionelle Aufwertung des UNEP erzielt werden. Die CSD hingegen soll aufgelöst werden und sukzessive durch ein Nachfolgeorgan ersetzt werden, dessen Konturen jedoch nicht wirklich klar sind, ist doch nur von einem „universal, intergovernmental High-level political forum“ die Rede.⁷³

e) Fazit und Perspektiven

38

Die *Bilanz des Rio-Prozesses* dürfte bis jetzt insgesamt eher bescheiden sein: Zwar findet sich mittlerweile in fast allen völkerrechtlichen Dokumenten eine Bezugnahme auf den Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung.⁷⁴ Die Ausarbeitung zusätzlicher globaler Abkommen von Gewicht, die dann auch in Kraft getreten sind, war allerdings in den letzten 20 Jahren insgesamt eher beschränkt;⁷⁵ auf universeller Ebene sind hier im Wesentlichen die Wüstenkonvention (*Desertification*), die sog. POP-Konvention (*Persistent Organic Pollutants*), das Protokoll zum Londoner Dumping Abkommen (*Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter*) sowie das sog. Rotterdamer Abkommen (*Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade*) zu erwähnen (andere durchaus grundsätzlich bedeutende Abkommen, wie z.B. die Konvention über den Schutz von Binnengewässern, wurden zwar erarbeitet, sind aber nicht in Kraft getreten). Hinzu kommt allerdings – neben diversen unverbindlichen Deklarationen – eine Reihe regionaler Abkommen, wobei insbesondere die unter der Ägide der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE)⁷⁶ erarbeiteten Konventionen von Bedeutung sind, so z.B. die sog. Aarhus-Konvention.⁷⁷ Die Rio-Folgekonferenzen entwickelten zwar gewisse Ansätze weiter; jedoch blieb der „große Durchbruch“ bislang aus; insbesondere konnte auch das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung nicht wirklich in normativ hinreichend dichter Weise konkretisiert werden, und die Interessengegensätze zwischen den industrialisierten Staaten und den Schwellen- und Entwicklungsländern konnten noch keiner eigentlichen „Lösung“ zugeführt werden. Im Bereich des Klimaschutzes wurden an zahlreichen Konferenzen zwar nach der Überwindung zahlreicher Schwierigkeiten gewisse normative Ergebnisse erzielt, wobei im Wesentlichen das sog. Kyoto-Protokoll aus dem Jahr 1997 zu erwähnen ist. Fraglich ist allerdings, ob damit dem globalen Klimawandel tatsächlich effektiv begegnet werden kann, zumal eine rechtlich verbindliche Einbindung insbesondere der Schwellenländer, aber auch der USA, nach wie vor

⁷³ Auch die „Präzisierungen“ auf der Internetseite der CSD erlauben nicht wirklich Schlüsse auf die zukünftige Ausgestaltung dieses Gremiums. Vgl. www.sustainabledevelopment.un.org.

⁷⁴ Vgl. schon die Nachweise bei *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 38 ff.

⁷⁵ S. aber auch die etwas positivere Akzentsetzung bei *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 45 ff.

⁷⁶ Zu diesen noch unten Rn. 95.

⁷⁷ Zu dieser *Astrid Epiney*, *Vierter Abschnitt*, Rn. 49 ff. (in diesem Band).

aussteht. Denn bis zum Ende der Laufzeit der Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (31.12.2012) konnten sich die Staaten nicht auf einen „Nachfolgevertrag“ einigen, so dass auf der letzten großen Klimakonferenz von Doha (2012) beschlossen wurde, die Laufzeit des Kyoto-Protokolls bis 2020 zu verlängern, womit freilich die grundlegenden Probleme nicht gelöst wurden, zumal die Staaten auch diese Änderung des Kyoto-Protokolls akzeptieren müssen, was nicht bei allen Staaten als gesichert gelten kann. Im Übrigen soll bis 2015 ein neues globales Klimaschutzabkommen ausgehandelt werden, das 2020 in Kraft treten soll. Ob dieses (sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht) ehrgeizige Ziel erreicht wird, ist ungewiss; Optimismus dürfte angesichts der bisherigen Erfahrungen nicht angesagt sein.

39

Insgesamt lassen die großen Schritte im Umweltvölkerrecht also nach wie vor auf sich warten; insbesondere die Ausarbeitung verbindlicher Vertragswerke mit konkreten rechtlichen Vorgaben ist in den letzten Jahren kaum wesentlich vorangekommen. Die Zeit drängt aber immer mehr: Soll das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung – insbesondere soweit es um einen wirksamen Umweltschutz im Hinblick die effektive Berücksichtigung der Belange zukünftiger Generationen geht – seiner Verwirklichung näher gebracht werden, dürfte es kaum Alternativen zu umfassenden internationalen Verhandlungen geben, bei denen die einzelnen Staaten auch (gegebenenfalls schmerzhaft) Zugeständnisse machen.

40

Diese eher skeptischen Bemerkungen sollen jedoch auf der anderen Seite auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Umweltvölkerrecht durchaus auch zur Lösung oder doch zumindest zur Verminderung einiger Umweltprobleme teilweise sogar entscheidend beigetragen hat (Stichworte in diesem Zusammenhang sind hier z.B. der Schutz der Ozonschicht oder die zahlreichen regionalen Abkommen im Bereich des Gewässerschutzes). Die erwähnten Schwierigkeiten sind letztlich dem Völkerrecht als solches inhärent, ist seine Entwicklung doch maßgeblich auf den Willen der Staaten angewiesen, womit es im Umweltvölkerrecht letztlich auch um einen Interessenausgleich sowie ein Zurückstecken (kurzfristiger) individueller Interessen zugunsten längerfristiger Allgemeinwohlinteressen geht.

41

Bemerkenswert ist schließlich auf einer anderen Ebene, dass in den bislang rund 20 Jahren seit der Rio-Konferenz die Rechtsprechung internationaler Gremien (Gerichte, Schiedsgerichte, Streitbeilegungsorgane in besonderen Vertragswerken) in beachtlichem Ausmaß zugenommen hat. Dies gilt sowohl für den IGH (Stichworte in diesem Zusammenhang sind die Urteile *Gabcikovo-Nagymaros*⁷⁸ und *Pulp Mills*⁷⁹), die WTO-

⁷⁸ ICJ Rep 1997, 92.

⁷⁹ IGH, Argentinien/Uruguay, Urt. v. 20.4.2010.

Streitbeilegungsorgane, den EGMR und den Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte sowie diverse Schiedsgerichte und den Internationalen Seegerichtshof.⁸⁰ Darüber hinaus wurden die *Compliance*-Mechanismen völkerrechtlicher Abkommen in den letzten 20 Jahren maßgeblich weiterentwickelt und effektiver gestaltet, was schon deshalb ebenso sinnvoll wie notwendig ist, weil nur unter der Voraussetzung der tatsächlichen Anwendung der eingegangenen Verpflichtungen die Zielsetzungen der jeweiligen Abkommen erreicht werden können.⁸¹ Es ist denn auch zu erwarten, dass sich die Akzente im Internationalen Umweltrecht eher hin zu institutionellen Fragestellungen verschieben werden (Stichworte sind hier Verfahren i.w.S., unter Einschluss von Umweltinformation, gerichtlicher Zugang u.a.m.)⁸² und dass auch auf der internationalen Ebene die *governance* eine wachsende Rolle spielen wird. Hier wird insbesondere im Einzelnen zu beobachten sein, wie das Nachfolgeorgan der CSD ausgestaltet sein wird.

4. Umweltvölkerrecht als „Rechtsgebiet“?

42

Der kurze Überblick konnte zeigen, dass das den Umweltschutz betreffende Völkerrecht im Laufe der Jahre eine beachtliche Entwicklung durchlaufen hat; dem „Umweltvölkerrecht“ kommt zunehmende Bedeutung zu, sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht, woran auch die aufgezeigten Defizite nichts zu ändern vermögen. So gehört das Internationale Umweltrecht nicht nur (wie etwas auch das Welthandelsrecht und die Menschenrechte) zu denjenigen Rechtsgebieten, die sich nicht nur als solche seit dem Zweiten Weltkrieg in relativ kurzer Zeit entwickelt haben, sondern es hat auch eine gewisse Bandbreite und Differenzierung erreicht, die bis vor gar nicht allzu langer Zeit kaum vorstellbar gewesen wäre. Insofern stellt die Entwicklung des Umweltvölkerrechts auch eine bemerkenswerte Leistung des Völkerrechts dar.⁸³

43

Allerdings stellt die Gesamtheit der solchermaßen den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bezweckenden völkerrechtlichen Normen – wenn sie auch als „Umweltvölkerrecht“ oder „Internationales Umweltrecht“ bezeichnet wird – keine in sich geschlossene, systematisch geordnete und gemeinsamen Prinzipien gehorchende Materie dar. Vielmehr handelt es sich letztlich um eine relativ disparate Materie, die zudem auch noch zahlreiche andere Bereiche berührt, weist doch der Umweltschutz einen Querschnittscharakter

⁸⁰ Vgl. insoweit auch *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 47.

⁸¹ Zu den *Compliance*-Mechanismen noch *Schmalenbach*, Achter Abschnitt (in diesem Band).

⁸² Hierzu auch noch *Epiney*, Vierter Abschnitt (in diesem Band).

⁸³ Zu diesem Aspekt auch etwa *Birnie/Boyle/Redwell*, *International Law & the Environment*, 1.

auf.⁸⁴ So besteht denn auch kein allgemeines und umfassendes verbindliches Übereinkommen über den Umweltschutz, dies im Gegensatz etwa zum internationalen Handel mit Gütern und Dienstleistungen. Mit dem Begriff Umweltvölkerrecht wird daher letztlich auf die Vielzahl von multi- und bilateralen Abkommen sowie die (wenigen) völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätze in diesem Bereich Bezug genommen, deren Gemeinsamkeit in erster Linie in ihrem Regelungsgegenstand und -ziel – Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen – zu sehen ist. Nicht zu verkennen ist auch, dass dieses Umweltvölkerrecht zahlreiche Inkonsistenzen und Lücken aufweist und die einzelnen Regelungswerke eben gerade nicht zwingend aufeinander abgestimmt sind.⁸⁵

44

Gleichwohl ist insbesondere seit der Rio-Konferenz 1992⁸⁶ eine gewisse Tendenz zur Herausbildung einer konsistenteren Umweltvölkerrechtsordnung zu erkennen. Dieser Prozess zeigt sich insbesondere an vier Entwicklungslinien:

- Erstens gehen die Regelungsbereiche des Umweltvölkerrechts mittlerweile doch klar über den ursprünglichen nachbarrechtlichen Ansatz hinaus.
- Zweitens ist die (allmähliche) Herausbildung einer Reihe von Grundsätzen zu beobachten, die insofern bereichsübergreifend sind, als sie unabhängig von einem bestimmten Schutzgut bzw. Umweltmedium zu beachten sind und damit das gesamte Umweltvölkerrecht prägen.⁸⁷ Im Übrigen können zumindest einige dieser Grundsätze – mit im Ergebnis überzeugender Begründung werden das Konzept der nachhaltigen Ressourcennutzung, das Vorsorgeprinzip, das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung sowie des Prinzips gerechter Nutzung gemeinsamer Ressourcen angeführt – als Elemente einer Gemeinwohlorientierung im Umweltvölkerrecht und einer Konstitutionalisierung (auch) des Umweltvölkerrechts verstanden werden.⁸⁸
- Drittens weist das Umweltvölkerrecht in Bezug auf die Rechtsquellen insofern eine Besonderheit auf, als dem sog. *soft law* – im Vergleich zum „sonstigen“ Völkerrecht – eine ungleich „prominentere“ Rolle zukommt und sich vor diesem Hintergrund die Mechanismen der Herausbildung des Umweltvölkerrechts durch gewisse Eigenarten auszeichnen.⁸⁹

⁸⁴ S. schon Rn. 14.

⁸⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Hinweise auf die Querverbindungen bei *Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law & the Environment*, 3 f.

⁸⁶ Hierzu oben Rn. 27 ff.

⁸⁷ Zu diesen Grundsätzen eingehend *Proelß*, Dritter Abschnitt (in diesem Band).

⁸⁸ Vgl. die Überlegungen bei *Scheyli*, *Der Schutz des Klimas als Prüfstein völkerrechtlicher Konstitutionalisierung?*, *ArchVR* 2002, 373 ff.; s. auch *Scheyli*, *Konstitutionelle Gemeinwohlorientierung, passim*. Ihm folgend offenbar *Koch/Mielke*, *Globalisierung des Umweltrechts*, *ZUR* 2009, 403 (407).

⁸⁹ S. insoweit noch unten Rn. 46 ff.

- Schließlich haben sich Durchsetzungsmechanismen (*compliance mechanisms*) herausgebildet, die sich im Vergleich zu sonstigen Bereichen des Völkerrechts durch eine Reihe von Besonderheiten auszeichnen und gleichzeitig verschiedene gemeinsame Charakteristika aufweisen.⁹⁰

45

Diese Entwicklung ist jedoch keineswegs abgeschlossen, und sie vermag insbesondere nicht das erwähnte Fehlen eines allgemeinen verbindlichen Abkommens im Bereich des internationalen Umweltschutzes zu verdecken. Vor diesem Hintergrund kann es bei der Behandlung des Umweltvölkerrechts letztlich nur darum gehen, neben den allgemeinen bereichsübergreifenden Grundsätzen die relativ disparate Materie in ihren sachlichen Zusammenhang zu stellen und unter Berücksichtigung des fehlenden systematisch geordneten Gebiets „Umweltvölkerrecht“ den Aussagegehalt der verschiedenen wichtigsten Regelungswerke zu eruieren.

II. Rechtsquellen und Akteure

46

Das Umweltvölkerrecht ist als Teil des Völkerrechts maßgeblich auch von dessen Charakteristika geprägt. Besonderheiten treten aber teilweise aufgrund des spezifischen Regelungsgegenstandes auf, dies insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung der verschiedenen Rechtsquellen und in Bezug auf einzelne Akteure. Ansonsten kommen umweltvölkerrechtliche Regeln grundsätzlich ebenso zustande wie andere völkerrechtliche Normen, werden nach denselben Prinzipien angewandt und durchgesetzt und gehorchen den gleichen Auslegungsgrundsätzen. Vor diesem Hintergrund besteht das Ziel der folgenden Ausführungen (nur) darin, die wichtigsten Aspekte in den Bereichen Rechtsquellen und Akteure⁹¹ in Erinnerung zu rufen und auf einige Besonderheiten des Umweltvölkerrechts hinzuweisen.

47

Ausgangspunkt ist jedenfalls der *Kooperationscharakter* des Völkerrechts: Es basiert auf dem Grundsatz des gleichberechtigten Nebeneinander der Völkerrechtssubjekte, insbesondere der Staaten. Dieses Charakteristikum des Völkerrechts als *Kooperationsrecht* entfaltet auf verschiedenen Ebenen – die in diesem Abschnitt dann wieder aufgegriffen werden – Konsequenzen:

⁹⁰ Zu den *Compliance*-Mechanismen noch *Schmalenbach*, Achter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

⁹¹ Die Streitbeilegung (unter Einschluss der Rechtsdurchsetzung) könnte in diesem Zusammenhang auch noch genannt werden; sie ist aber wegen ihrer besonderen Bedeutung Gegenstand eines eigenen Abschnitts, vgl. *Schmalenbach*, Achter Abschnitt (in diesem Band).

- Die Entstehung der Rechtsnormen beruht in der einen oder anderen Weise grundsätzlich auf dem *Konsens* der Staaten. Es fehlt also an einer Art „Zentralinstanz“, die für alle verbindliches Recht setzen könnte.
- Damit einher geht die grundsätzliche *Relativität* des Völkerrechts: Seine Regeln gelten immer nur für die bei der Entstehung in der einen oder anderen Form involvierten Völkerrechtssubjekte. Eine gewichtige Ausnahme von diesem Grundsatz stellt allerdings das sog. *ius cogens* dar, dessen Regeln gegenüber allen Völkerrechtssubjekten gelten und damit auch von allen geltend gemacht werden können.⁹²
- Ausgehend von der grundsätzlichen rechtlichen Gleichstellung der Völkerrechtssubjekte (insbesondere der Staaten, gemäß dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten, Art. 2 Ziff. 1 SVN), gibt es im Völkerrecht weder eine allgemeine obligatorische *Gerichtsbarkeit* noch eine irgendwie geartete Instanz, die zur Rechtsdurchsetzung befugt wäre.⁹³ Eine große Rolle spielen daher Mechanismen, die es den Staaten ermöglichen, selbst die Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen durch andere Staaten zu erwirken.⁹⁴

48

Immerhin sei darauf hingewiesen, dass dieser Kooperationscharakter des Völkerrechts in den Bereichen, in denen die Zusammenarbeit der Staaten sich in stärker institutionalisierten Bahnen bewegt, etwas relativiert wird, dies insbesondere durch die in gewissem Rahmen bestehende Möglichkeit, auch gegen den Willen einzelner Staaten Verpflichtungen zu erzeugen, und die Schaffung bestimmter Verfahren zu ihrer Durchsetzung, unter Einschluss von Streitbeilegungsverfahren. Illustriert wird dies etwa an dem Beispiel der WTO.

1. Rechtsquellen

49

Die wichtigsten Rechtsquellen des Völkerrechts⁹⁵ sind in Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut erwähnt:⁹⁶ Es handelt sich um völkerrechtliche Verträge (a), Völkergewohnheitsrecht (b) und

⁹² Hierzu, unter Berücksichtigung des Umweltvölkerrechts, *Kornicker*, *Ius cogens* und Umweltvölkerrecht, m.w.N. S. auch noch unten Rn. 50.

⁹³ Allerdings abgesehen von den Befugnissen des Sicherheitsrates des Vereinten Nationen nach Art. 39 ff. SVN.

⁹⁴ Zu den Compliance-Mechanismen noch *Schmalenbach*, Achter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

⁹⁵ Ausführlich hierzu etwa *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, Erster Abschnitt, Rn. 50 ff.

⁹⁶ Zwar geht es in dieser Bestimmung an und für sich nur um die Quellen des Völkerrechts, die der IGH im Rahmen seiner streitentscheidenden Tätigkeit anzuwenden hat; diese Bestimmung gibt jedoch Völkergewohnheitsrecht wieder. Im Übrigen ist Art. 38 IGH-Statut nicht abschließend.

allgemeine Rechtsgrundsätze (c). Hinzu kommen Beschlüsse internationaler Organisationen (d) und sog. „soft law“ (e).⁹⁷

50

Auch umweltvölkerrechtlichen Pflichten – unabhängig von der Rechtsquelle, auf der sie beruhen – kann grundsätzlich der Charakter von *ius cogens* zukommen.⁹⁸ Allerdings ist hierzu der Nachweis notwendig, dass die entsprechenden Pflichten tatsächlich die Charakteristika von *ius cogens* aufweisen. Dies dürfte beim augenblicklichen Stand des Völkerrechts allenfalls für schwere Verstöße gegen zentrale umweltvölkerrechtliche Verpflichtungen in Betracht kommen, wobei jedoch angesichts des Umstands, dass Art. 19 Abs. 3 lit. d) des ILC-Entwurfs zur Staatenverantwortlichkeit in der Fassung von 1980 in den Entwurf aus dem Jahr 2001 nicht aufgenommen wurde, hier eine gewisse Zurückhaltung geboten ist.⁹⁹

51

Häufig werden umweltvölkerrechtliche Vorgaben aber einen *erga omnes*-Charakter aufweisen, entweder (bei Völkergewohnheitsrecht) gegenüber allen Staaten oder (bei Verträgen) allen Vertragsparteien, dies mit der Folge, dass die Betroffenen ihre Einhaltung geltend machen können (vgl. insoweit auch Art. 48 ILC-Entwurf über die Staatenverantwortlichkeit). Denn bei vielen umweltvölkerrechtlichen Verpflichtungen dürften alle anderen durch sie verpflichteten Staaten bzw. Völkerrechtssubjekte ein rechtliches Interesse an ihrer Einhaltung haben. Insoweit kann wohl häufig davon ausgegangen werden, dass die in Frage stehende Verpflichtung zum Schutz eines gemeinschaftlichen Interesses bzw. gar gegenüber der gesamten internationalen Gemeinschaft (vgl. insoweit Art. 48 Abs. 1 ILC-Entwurf über die Staatenverantwortlichkeit) besteht. Beispiele hierfür sind etwa der Klimaschutz oder der Schutz der Ozonschicht, aber wohl auch zahlreiche artenschutzrechtliche Vorgaben. Im Einzelfall kann die Frage des *erga omnes*-Charakters einer umweltvölkerrechtlichen Verpflichtung aber schwierig zu beantworten sein,¹⁰⁰ ganz abgesehen davon, dass in Bezug auf Voraussetzungen, „Kategorien“ und Rechtsfolgen solcher Verpflichtungen auch allgemein noch einige Fragen nicht abschließend geklärt sind.¹⁰¹

a) Völkerrechtliche Verträge

⁹⁷ Zu den Rechtsquellen, unter besonderer Berücksichtigung des Umweltvölkerrechts, etwa *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 94 ff.; *Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law & the Environment*, 14 ff.

⁹⁸ Ausführlich hierzu *Kornicker*, *Ius cogens* und Umweltvölkerrecht, *passim*.

⁹⁹ Insgesamt skeptisch *Beyerlin/Marauhn*, *Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung*, 7; *Beyerlin/Marauhn*, *International Environmental Law*, 286 f.; weitergehender jedoch *Kornicker*, *State Community Interests, Jus Cogens and Protection of the Global Environment, Developing Criteria for Peremptory Norms*, *Georgetown International Environmental Law Review* 1998, 11 ff.

¹⁰⁰ Zur Problematik im Einzelnen *Scheyli*, *Konstitutionelle Gemeinwohlorientierung*, 468 ff., insbes. 474 ff.

¹⁰¹ Hierzu etwa, m.w.N., *Graf Vitzthum*, in: *Graf Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, Erster Abschnitt, Rn. 120, 126.

52

Völkerrechtliche Verträge kommen durch übereinstimmende Willenserklärungen der beteiligten Völkerrechtssubjekte zustande; diese bekunden damit ihre Einigung über bestimmte völkerrechtliche Rechtsfolgen. Das für völkerrechtliche Verträge geltende Recht ist in erster Linie in der Wiener Vertragsrechtskonvention (VRK) kodifiziert worden.¹⁰² Das Völkervertragsrecht dürfte heute die *bedeutendste Quelle des Umweltvölkerrechts* darstellen,¹⁰³ sowohl in Bezug auf die Zahl der abgeschlossenen Abkommen als auch im Hinblick auf ihre Bedeutung.¹⁰⁴

53

Häufig werden umweltvölkerrechtliche Abkommen dabei so strukturiert, dass es neben einem *Hauptabkommen* diverse *Annexe* gibt, in denen die Verpflichtungen des Hauptabkommens spezifiziert werden, wobei diese Annexe jedoch integraler Teil der Abkommen sind, so dass es hier (zunächst) letztlich um eine besondere Gesetzgebungstechnik geht, wobei aber im Hinblick auf die Modifikation solcher Anhänge mitunter Besonderheiten zu verzeichnen sind (etwa indem sie durch die Vertragsstaatenkonferenz modifiziert werden können).¹⁰⁵

54

Eine weitere, jedoch grundsätzlich anders gestaltete Technik, der im Umweltvölkerrecht eine besondere Bedeutung zukommt, ist diejenige des sog. *Rahmenabkommens*, die vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass die Vereinbarung quantifizierbarer Vorgaben für umweltbezogene Verhaltensweisen in der Staatengemeinschaft häufig (zumindest zunächst) auf Schwierigkeiten stößt.¹⁰⁶ Rahmenabkommen zeichnen sich dadurch aus, dass sie eher allgemeine Grundsätze und ggf. Zielvorgaben für das weitere Vorgehen sowie Verfahrensvorschriften und institutionelle Bestimmungen enthalten, so dass ein Rahmen für das weitere Vorgehen definiert wird, der dann auch eine gewisse Kontinuität sicherzustellen vermag. Der normative Gehalt der Rahmenkonventionen selbst ist jedoch im Allgemeinen nicht sehr hoch; über Kooperationspflichten und allgemein gehaltene Grundsätze hinaus

¹⁰² BGBl. 1985 II, 926. Zu erwähnen ist aber auch das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen und zwischen internationalen Organisationen (BGBl. 1990 II, 1415), das (auch) besondere Fragen im Falle der Beteiligung einer internationalen Organisation regelt.

¹⁰³ Zu völkerrechtlichen Verträgen als Rechtsquelle im Zusammenhang mit dem Umweltvölkerrecht *Gehring*, in: Bodansky/Brunnée/Hey (Hrsg), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 449 ff.

¹⁰⁴ Völkervertragsbestimmungen können im Übrigen auch Kodifizierungen von Völkergewohnheitsrecht darstellen, zum Völkergewohnheitsrecht noch unten Rn. 58 ff.

¹⁰⁵ Vgl. zu dieser Technik im Zusammenhang mit dem Umweltvölkerrecht *Beyerlin/Marauhn*, *International Environmental Law*, 272 f.

¹⁰⁶ Zu Rahmenabkommen im Umweltvölkerrecht etwa *Dominicé*, *Observations sur le recours à la convention-cadre en matière environnementale*, *Mélanges Bruno Schmidlin*, 1998, 249 ff.; *Beyerlin/Marauhn*, *Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung*, 30 ff.; *Beyerlin/Marauhn*, *International Environmental Law*, 270 ff.

lassen sich in der Regel keine konkreten Verpflichtungen der Vertragsstaaten ableiten. Die Formulierung präziserer Verpflichtungen und Vorgaben bleibt denn auch späteren Dokumenten – häufig Protokolle genannt – vorbehalten. Diese werden dann in der Regel an Vertragsstaatenkonferenzen beschlossen, wobei diese Protokolle aber häufig noch dem „normalen“ Vertragsschlussverfahren unterliegen, also insbesondere einer Ratifikation der Staaten bedürfen, um völkerrechtlich verbindlich zu werden.

55

Bei dem Rückgriff auf Rahmenkonventionen wird also in (mindestens) zwei Schritten vorgegangen: die Formulierung allgemeiner Grundsätze und Verfahrensregeln in der Rahmenkonvention in einer ersten Etappe, worauf in einer zweiten Etappe die Festlegung genauerer Verpflichtungen der Vertragsparteien folgt. Beide Schritte sind aus völkerrechtlicher Sicht als (selbständige) völkerrechtliche Verträge zu qualifizieren, wenn auch ggf. bei den Verhandlungen der Protokolle gewisse Besonderheiten zu verzeichnen sind. Insbesondere die völkerrechtlichen Voraussetzungen für ihr Inkrafttreten müssen damit jeweils separat erfüllt sein. Als Beispiele kann hier auf die Klimarahmenkonvention, die Konvention zum Schutz der Ozonschicht, oder das Genfer Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung hingewiesen werden.

56

Wenn dieser Rückgriff auf Rahmenkonventionen auch zunächst einen gewissen Konsens sicherzustellen vermag und damit die Einbindung einer größeren Zahl von Staaten ermöglicht, sind doch die mit diesem Vorgehen verbundenen Risiken nicht zu übersehen: Die Effektivität des Rahmenabkommens hängt nämlich notwendigerweise von dem Abschluss und der Ratifikation der Zusatzprotokolle ab. Zudem kann das Abseitsstehen einiger Staaten bei den Zusatzprotokollen eine gewisse Rechtszersplitterung nach sich ziehen. Andererseits ermöglicht gerade auch die anfängliche Einbindung vieler Staaten Weiterentwicklungen des Umweltvölkerrechts in dem jeweiligen Bereich, die in dieser Form womöglich zunächst nicht realistisch erschienen. Als positiv kann es sich weiter erweisen, dass es möglich ist, in einem völkerrechtlichen Vertrag ein erleichtertes Verfahren zur Änderung des Vertrages oder bestimmter Bestimmungen vorzusehen. Auf diese Weise kann insbesondere auch dem Bedürfnis der Anpassung an den Stand von Forschung und Technik Rechnung getragen werden.¹⁰⁷

57

Mit der steigenden Zahl völkerrechtlicher Abkommen im Allgemeinen und umweltvölkerrechtlicher Verträge im Besonderen steigt die Relevanz eines auch im

¹⁰⁷ Vgl. hierzu im Zusammenhang mit dem Umweltvölkerrecht *Kiss/Shelton International Environmental Law*, 78 f.

allgemeinen Völkerrecht bekannten zentralen Problems, nämlich desjenigen des Verhältnisses verschiedener völkerrechtlicher Verträge, das sich sowohl im Verhältnis zwischen umweltvölkerrechtlichen Abkommen einerseits und (schwerpunktmäßig) andere Bereiche betreffenden Abkommen als auch mitunter zwischen umweltvölkerrechtlichen Abkommen selbst stellt. Probleme treten dabei in erster Linie dann auf, wenn sich verschiedene Abkommen widersprechen oder doch zumindest miteinander in Konflikt geraten könnten. Da es bei der Antwort auf die Frage, welche völkerrechtlichen Pflichten nun für wen gelten, maßgeblich auf die Umstände des Einzelfalls (Kreis der Vertragsparteien, Inhalt der Verpflichtungen, Möglichkeit der Auslegung der verschiedenen Abkommen u.a.m.) ankommt, sind hier grundsätzlich keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen möglich, sieht man einmal von gewissen Kernaussagen des Art. 30 Wiener Vertragsrechtskonvention ab.¹⁰⁸

b) Völkergewohnheitsrecht

58

Völkergewohnheitsrecht zeichnet sich durch zwei Elemente aus:

- die (allgemeine) *Übung* („objektives Element“), die
- von einer *Rechtsüberzeugung* (*opinio iuris*) getragen ist („subjektives Element“).

59

Im Einzelnen sind allerdings die theoretische Fundierung und die an die beiden Elemente zu stellenden Anforderungen umstritten,¹⁰⁹ was nichts an der Existenz des Völkergewohnheitsrechts als „echte“ und damit selbständige Völkerrechtsquelle ändert.¹¹⁰

60

Festzuhalten ist in Bezug auf das objektive Element, dass jedes staatliche Verhalten eine derartige Übung begründen kann, wobei diese aber von einer gewissen Allgemeinheit (im Sinne einer Repräsentativität), Dauer und Einheitlichkeit sein muss. Ob eine derartige Übung dann auch von einer Rechtsüberzeugung getragen ist, ist eine Frage des Zusammenhangs und der Auslegung der relevanten Staatenpraxis. Deutlich wird damit auch, dass hier im Einzelnen letztlich erst eine genaue Betrachtung der verschiedenen Regeln oder Grundsätze, denen

¹⁰⁸ Zur Problematik mit Bezug auf umweltvölkerrechtliche Abkommen *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 105 ff.; *Beyerlin/Marauhn*, *International Environmental Law*, 277 ff.; *Ekardt*, *WTO und Umweltvölkerrechtsverträge: Komplementäre oder sich blockierende Wirkung? Am Beispiel von Verstößen gegen das Kyoto-Protokoll*, *UTR* 2008, 225 ff.

¹⁰⁹ Aus der Rechtsprechung zu diesen Elementen etwa *ICJ Rep.* 1969, 3 ff. (Nordsee-Festlandssockel); *ICJ Rep.* 1986, 97 ff. (Nicaragua/USA). Aus der Literatur *Graf Vitzthum*, in: *Graf Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, Erster Abschnitt, Rn. 131 ff., m.w.N.

¹¹⁰ Zum Völkergewohnheitsrecht als Völkerrechtsquelle im Zusammenhang mit dem Umweltvölkerrecht *Dupuy*, in: *Bodansky/Brunnée/Hey* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 449 ff.

möglicherweise ein völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zukommt, für ihre rechtliche Qualifizierung ausschlaggebend sein kann.

61

Die Annahme, die notwendige Praxis bzw. Übung könne schon auf der Grundlage entsprechender Stellungnahmen der Staaten gegeben sein,¹¹¹ dürfte nicht dem geltenden Völkerrecht entsprechen; sie läuft letztlich auf die Verneinung der Notwendigkeit des objektiven Elements hinaus, wofür in der völkerrechtlichen Praxis keine Anhaltspunkte ersichtlich sind. Im Übrigen impliziert dieser Ansatz, dass den Staaten letztlich der Rückgriff auf das flexible Instrument des *soft law* verweigert wäre, was wohl – angesichts der zahlreichen Funktionen dieser „völkerrechtlichen Quelle“¹¹² – im Ergebnis keinen Gewinn für das Umweltvölkerrecht darstellte.

62

Umgekehrt kann zwar häufig aus einer allgemeinen Übung, die sich durch eine gewisse Dauer, Einheitlichkeit und Verbreitung auszeichnet, auf eine Rechtsüberzeugung geschlossen werden. Diese muss jedoch gleichwohl als selbständiges Element immer nachgewiesen sein; jede andere Sicht implizierte einen Verzicht auf das subjektive Element, was ebenfalls nicht dem geltenden Völkerrecht entspricht.

63

Völkergewohnheitsrecht kann grundsätzlich auch Staaten binden, die nicht ausdrücklich mit der entsprechenden völkerrechtlichen Norm einverstanden sind. Abgesehen von der – im Übrigen umstrittenen – Figur des *persistent objector*, sind alle Staaten an die universell geltenden Normen des Völkergewohnheitsrechts gebunden. Insofern beruht das Völkerrecht denn auch nicht ausschließlich auf Normen, die vom (ausdrücklichen) Willen seiner Subjekte abhängen. Im Übrigen ist es zumindest im Falle der Betroffenheit gemeinschaftlicher Umweltgüter¹¹³ widersinnig, das Konzept des *persistent objector* heranzuziehen, so dass die Entstehung völkerrechtlicher Verpflichtungen auch gegen den Willen einzelner (!) Staaten möglich ist.¹¹⁴

64

Im modernen Umweltvölkerrecht spielt das Gewohnheitsrecht im Vergleich zum völkerrechtlichen Vertragsrecht nur eine sekundäre Rolle. Dies dürfte in erster Linie damit

¹¹¹ So *Hohmann*, Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, 1992, 219 ff.

¹¹² Hierzu noch unten Rn. 71 ff

¹¹³ Vgl. zur Erfüllungsstruktur völkerrechtlicher Verpflichtungen schon oben Rn. 51; s. auch noch *Schmalenbach*, Siebter Abschnitt, Rn. XX (in diesem Band).

¹¹⁴ Vgl. ausführlich hierzu *Tomuschat*, Obligations Arising for States Without or Against their Will, RdC 1993 IV, 199 (284 ff., insbes. 308).

zusammenhängen, dass ein effektiver Umweltschutz häufig (auch) auf die Formulierung genauer, quantifizierbarer Verpflichtungen – letztlich geht es ja etwa um die Verpflichtung zur Einhaltung konkreter Grenzwerte oder zur Unterlassung bestimmter Tätigkeiten – angewiesen ist. Dies aber kann realistischweise kaum vom Völkergewohnheitsrecht erwartet werden, ist es doch allenfalls in Ausnahmefällen zu erwarten, dass sich eine ständige Übung und eine entsprechende Rechtsüberzeugung auf in irgendeiner Form quantifizierbare Vorgaben beziehen.

65

Hingegen dürfte der zeitliche Faktor – die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht nimmt aufgrund der erforderlichen Übung, die zwar nicht notwendigerweise sehr lang sein muss, aber auch nicht „spontan“ entstehen kann, eine gewisse Zeit in Anspruch – nicht ausschlaggebend sein: Denn die Ausarbeitung völkerrechtlicher Verträge kann ggf. schon bis zur Unterzeichnung einen relativ langen Zeitraum in Anspruch nehmen, zu dem dann noch die Zeitspanne bis zur Ratifikation und dem Inkrafttreten hinzukommt. Dieses Verfahren geht nicht unbedingt schneller als die Herausbildung gewohnheitsrechtlicher Normen.

66

Trotz dieser kaum zu bestreitenden Dominanz des Völkervertragsrechts wäre es jedoch verfehlt, dem Völkergewohnheitsrecht von vornherein jegliche Bedeutung abzuspochen: Denn zum einen beteiligt sich in der Regel nur eine begrenzte Zahl von Staaten an völkerrechtlichen Verträgen, und zum anderen sind deren Schutzziele häufig insofern begrenzt, als sie eben bestimmte Medien oder Güter schützen oder bestimmten Gefahrensituationen Rechnung tragen wollen. Damit aber kann kein umfassender Ansatz in dem Sinn, dass mehrere Umweltmedien oder die Umwelt bedrohende Situationen erfasst werden, verwirklicht werden, was im Hinblick auf das Umweltschutzniveau gewisse Defizite implizieren könnte.¹¹⁵ Vor diesem Hintergrund dürfte sich auch in Zukunft ein Rückgriff auf völkergewohnheitsrechtliche Grundsätze im Hinblick auf einen möglichst effektiven Umweltschutz als ebenso sinnvoll wie notwendig erweisen. Bedeutung dürfte er in erster Linie im Bereich des allgemeinen Umweltrechts – bei dem es zumindest teilweise nicht nur um genau umrissene, quantifizierbare Verpflichtungen geht – entfalten, so bei den allgemeinen Grundsätzen und zumindest gewissen Verfahrenspflichten.¹¹⁶

67

Im Hinblick auf den materiellen Gehalt völkergewohnheitsrechtlicher Normen stellt sich gerade im Umweltvölkerrecht aber das Problem des hinreichenden normativen Gehalts: Rechtscharakter kann nur solchen Verpflichtungen zukommen, die eine minimale *normative*

¹¹⁵ Vgl. hierzu schon *Epiney*, Das „Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen“: Relikt oder konkretisierungsfähige Grundnorm?, *ArchVR* 1995, 309 (314).

¹¹⁶ Zu diesen noch *Proelß*, Dritter Abschnitt (in diesem Band); *Epiney*, Vierter Abschnitt (in diesem Band).

Dichte aufweisen; diese ist nur dann gegeben, wenn sich aus dem entsprechenden (Rechts-) Satz tatsächlich eine Verpflichtung der Staaten zu einem bestimmten oder bestimmbar Verhalten ergibt. Je allgemeiner und je abstrakter Prinzipien oder Grundsätze ausfallen, desto weniger eignen sie sich daher dazu, die Grundlage für rechtlich verbindliche Regelungen zu bilden. Anhaltspunkte für die normative Dichte von Grundsätzen bzw. Regeln sind in erster Linie die Formulierung eines bestimmten präzisierbaren Ziels und gewisser präzisierbarer Verhaltensanforderungen an die Staaten.¹¹⁷

68

Allerdings ist auch nicht zu verkennen, dass der normative Gehalt völker(gewohnheits-)rechtlicher Normen unterschiedlich ausfallen kann: So gibt es Normen mit hohem und solche mit nur schwachem normativem Gehalt. Letztere können auch als „Prinzipien“ bezeichnet werden, die im Gegensatz zu den „Regeln“ zu sehen sind: Während Regeln die Rechtsunterworfenen zu einem bestimmten Verhalten verpflichten und ein Verstoß relativ leicht durch die Anwendung der Regel festgestellt werden kann, räumen Prinzipien einen mehr oder weniger weiten Gestaltungsspielraum ein, der durch eine entsprechende Rechtsanwendung oder auch Rechtsetzung noch ausgefüllt werden muss. Die Erfüllung derartiger Vorgaben kann denn auch in der Regel durch eine ganze Bandbreite von Verhaltensweisen sichergestellt werden. Zudem sind solche Prinzipien bei der Auslegung anderer Normen heranzuziehen. Völkerrechtliche Prinzipien unterscheiden sich damit von völkerrechtlichen Regeln dadurch, dass sie als solche nur begrenzt operationell handhabbar sind, sie aber gleichwohl Ausgangspunkt für rechtliche Überlegungen und die Formulierung verbindlicher Rechte und Pflichten sein können.¹¹⁸ Beide Kategorien differieren also hinsichtlich ihres Aussagegehalts, nicht jedoch in Bezug auf ihren Charakter als verbindliche Normen. Auch Prinzipien müssen im Übrigen ein Mindestmaß an normativer Dichte aufweisen, ist doch ein „Grundsatz“ ohne jeden normativen Gehalt gar nicht geeignet, zu Völkergewohnheitsrecht zu erstarken.

c) Allgemeine Rechtsgrundsätze

69

Unter allgemeinen Rechtsgrundsätzen sind solche Regelungen zu verstehen, die in den innerstaatlichen Rechtsordnungen anerkannt sind - was letztlich nur über einen entsprechenden Rechtsvergleich ermittelt werden kann - und auf die internationalen

¹¹⁷ Vgl. hierzu auch *Beyerlin/Marauhn*, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung, 21 ff.

¹¹⁸ Vgl. hierzu etwa *Sands*, in: Lang (Hrsg.), Sustainable Development and International Law, 53 (54 ff.); *Kamto*, Les nouveaux principes du droit international de l'environnement, RJE 1993, 11 (12 ff.). S. aber auch die grundsätzlich skeptische Sicht auf Prinzipien im Umweltvölkerrecht bei *Beyerlin*, „Prinzipien“ im Umweltvölkerrecht – ein pathologisches Phänomen?, FS Helmut Steinberger, 2002, 31 ff.

Beziehungen übertragbar sind. Bedeutung entfalten sie insbesondere immer dann, wenn bestimmte Grundsätze (noch) nicht zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt sind.¹¹⁹ Im Umweltvölkerrecht spielt diese Rechtsquelle angesichts der Dominanz des Vertragsrechts und der fehlenden Übereinstimmung der nationalen Rechtsordnungen in zahlreichen umweltpolitischen Fragen allenfalls eine untergeordnete Rolle.

d) Beschlüsse internationaler Organisationen

70

Beschlüsse internationaler Organisationen stellen immer dann eine eigenständige Quelle des (allgemeinen) Völkerrechts dar, wenn sie (auch) andere Völkerrechtssubjekte binden, was insbesondere bei einer Beschränkung der Bindungswirkung auf den internen Organisationsbereich ausgeschlossen ist. Zudem beschränken sich die Rechtswirkungen der Beschlüsse internationaler Organisationen grundsätzlich auf deren Mitglieder; Nichtmitglieder können nicht gebunden werden. Schließlich ist es eher selten, dass internationalen Organisationen in bedeutendem Maß die Befugnis eingeräumt wird, in sachlich umrissenen Bereichen verbindliche Beschlüsse anzunehmen; eine Ausnahme stellt hier die Europäische Union dar, die aber als supranationale Organisation keine „klassische“ internationale Organisation darstellt. Vor diesem Hintergrund sind Beschlüsse internationaler Organisationen im Umweltvölkerrecht weniger als „echte“ Rechtsquelle, sondern eher als *soft law*¹²⁰ von Bedeutung.

e) „Soft Law“

71

Mit dem Begriff „*soft law*“¹²¹ wird der Teil der völkerrechtlichen Praxis bezeichnet, der zwar gewisse Verhaltensvorgaben oder Absichtserklärungen enthält, welche die Völkerrechtssubjekte auch zu einem bestimmten Verhalten auffordern können; allerdings können diese Regeln nicht einer bestimmten Völkerrechtsquelle zugeordnet werden, so dass sie grundsätzlich *völkerrechtlich unverbindlich* sind. Gleichwohl bringen es die Eigenarten des Völkerrechts mit sich, dass derartige Willenskundgebungen doch *gewisse rechtliche Wirkungen* zeitigen können, insbesondere im Hinblick auf die Eruierung der Existenz einer *opinio iuris* im Rahmen des Völkergewohnheitsrechts, bei der Auslegung (sonstiger)

¹¹⁹ Vgl. zu dieser Rechtsquelle *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Erster Abschnitt, Rn. 142 ff.

¹²⁰ Sogleich Rn. 71 ff.

¹²¹ Vgl. hierzu allgemein nur, m.w.N., *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Erster Abschnitt, Rn. 68.

völkerrechtlicher Normen, im Rahmen der Anwendung des Vertrauensprinzips, aber auch bei der Einleitung neuer völkerrechtlicher Entwicklungen.

72

Die genauen (Rechts-) Wirkungen derartiger *soft law*-Quellen variieren je nach ihrer Erscheinungsform, ihrem Inhalt und den beteiligten Staaten sowie sonstigen Umständen. Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass in *a priori* reinen *soft law*-Dokumenten (wie Resolutionen o.ä.) auch geltendes Völker(gewohnheits)recht formuliert sein kann, so dass diese Dokumente dann als eine Art faktische Kodifizierung von Völkergewohnheitsrecht bezeichnet werden können (was nichts daran ändert, dass die Voraussetzungen für das Vorliegen von Völkergewohnheitsrecht über diese Kodifizierung hinaus vorliegen müssen, wenn solche *soft law*-Dokumente auch einen Anhaltspunkt für die *opinio iuris* darstellen können). Gewisse in der Stockholmer oder der Rio-Deklaration formulierte Prinzipien fallen unter diese Kategorie von *soft law*-Grundsätzen, die aber gleichwohl – als Völkergewohnheitsrecht – *hard law* darstellen.

73

Die Erscheinungsformen von *soft law*¹²² sind sehr vielfältig: Sie erfassen völkerrechtliche Akte verschiedener Art und Bezeichnung, wie z.B. Deklarationen und Resolutionen (unter Einschluss derjenigen Internationaler Organisationen), Empfehlungen oder Absichtserklärungen. Besondere Bedeutung kommt solchen Formen bzw. Erklärungen zu, die von einer großen und / oder repräsentativen Mehrheit der Staaten getragen werden, wie dies z.B. bei Resolutionen der UN-Generalversammlung häufig der Fall ist.

74

Im Umweltvölkerrecht spielt das *soft law* eine herausragende Rolle.¹²³ Dies hängt sicherlich in erster Linie damit zusammen, dass in diesem Rechtsgebiet – noch stärker als in manch anderen Bereichen des Völkerrechts – eine Einigung auf „echte“ verbindliche Formen, wie insbesondere Verträge, häufig zunächst aufgrund der stark ausgeprägten Interessengegensätze der Staaten und sonstiger Meinungsdivergenzen sehr schwer fällt. Außerrechtliche Vereinbarungen können dann eine gewisse Übereinstimmung in Grundsatzfragen ausdrücken, ohne dass damit gleich eine rechtliche Verpflichtung einhergeht; der Einigung kommt also in gewisser Weise ein provisorischer Charakter zu. Dies erlaubt es zudem, den gefundenen

¹²² Vgl. hierzu zusammenfassend *Thürer*, „Soft Law“ – eine neue Form von Völkerrecht?, ZSR 1985 I, 429 (434 ff.); s. ausführlich *Heusel*, „Weiches“ Völkerrecht, 1991, 42 ff.

¹²³ S. zur Bedeutung des *soft law* im Bereich des Umweltvölkerrechts schon die instruktive Analyse bei *Dupuy*, *Soft Law and the International Law of the Environment*, MichJIL 1991, 420 ff.; s. ansonsten zur Bedeutung von *soft law* im Umweltvölkerrecht *Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law & the Environment*, 34 ff.; *Shelton*, in: *Société française de droit international* (Hrsg.), *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, 111 ff.; *Beyerlin/Marauhn*, *International Environmental Law*, 289 ff. (letztere mit zahlreichen Beispielen).

Konsens in der Praxis einem „Test“ zu unterziehen, bevor die Stufe zu einer verbindlichen Rechtsquelle (Vertrag oder Gewohnheitsrecht) überschritten wird. Deutlich wird damit auch, dass dem *soft law* gerade im Umweltvölkerrecht eine entscheidende Rolle bei der Weiterentwicklung des Rechts zukommt; neue Weichenstellungen werden hier regelmäßig zunächst über *soft law* eingeleitet. Der Rio-Prozess dürfte hierfür ein deutliches Beispiel darstellen. Deutlich wird damit auch, dass *soft law* unabhängig von seiner genauen rechtlichen Kategorisierung gerade im Umweltvölkerrecht eine große praktische Bedeutung für die Rechtswirklichkeit und die Rechtsentwicklung entfaltet.

75

Vor diesem Hintergrund dürfte es der Eigenart des Völkerrechts nicht entsprechen, dem *soft law* die Existenzberechtigung abzuspochen: Zwar ist es aus rechtsdogmatischer Sicht zutreffend, dass *soft law* eben „Nicht-Recht“ ist, so dass der Begriff des *soft law* möglicherweise nicht sehr glücklich ist; allerdings sind die Entstehungs- und Entwicklungsformen des Völkerrechts vielfältig, wobei insbesondere auch dem zwischenstaatlichen Konsens eine gewichtige Rolle zukommt. Dieser Konsens kann sich aber auch gerade auf den „Härtegrad“ der normativen Verbindlichkeit beziehen. Warum derartigen Formen staatlichen Verhaltens nun aber von vornherein jede Existenzberechtigung oder Rechtswirkung – wobei diese sich natürlich von denjenigen der „echten“ Rechtsquellen unterscheidet – abgesprochen werden soll, ist nicht ersichtlich.

2. Akteure

76

Bei der Entstehung und Anwendung des Umweltvölkerrechts spielen verschiedene Akteure eine Rolle.¹²⁴ Insgesamt bestehen hier in struktureller Hinsicht zahlreiche Parallelen zu den übrigen Bereichen des Völkerrechts, womit (auch) in diesem Gebiet der Charakter des Umweltvölkerrechts als „Völkerrecht“ zum Ausdruck kommt. Allerdings gibt es (natürlich) bei den Internationalen Organisationen und den Vertragsorganen insofern einige Besonderheiten zu verzeichnen, als im Umweltvölkerrecht (auch) spezifische Einrichtungen tätig werden.

77

¹²⁴ Zu den Akteuren im Umweltvölkerrecht z.B. *Beyerlin/Marauhn*, *International Environmental Law*, 245 ff.; *Röben*, in: *Morrison/Wolfrum* (Hrsg.), *International, Regional and National Environmental Law*, 71 ff.; *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 50 ff.; *Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law & the Environment*, 43 ff.; ausführlich auch *Schroeder*, *Koordinierung der internationalen Bemühungen*, 38 ff.; verschiedene Beiträge in: *Bodansky/Brunnée/Hey* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 727 ff.

Wie auch in anderen Bereichen des Völkerrechts spielen die Völkerrechtssubjekte bei der Entwicklung des Umweltvölkerrechts eine zentrale Rolle, wobei die Staaten (a) dabei sicherlich im Mittelpunkt stehen; im Laufe der Zeit haben aber auch die Internationalen Organisationen bzw. in ihrem Rahmen tätige Kommissionen und Gremien (b) wachsende Bedeutung erlangt. Hinzu kommen Organe multilateraler Umweltabkommen (c) und Nichtregierungsorganisationen (d). Schließlich entfaltet die grundsätzliche Anerkennung der Einzelnen als (Teil-) Völkerrechtssubjekte auch im Umweltvölkerrecht Auswirkungen (e).¹²⁵

a) Staaten

78

Die *Staaten* spielen für die Entwicklung und Effektivität des Umweltvölkerrechts zweifellos eine *zentrale Rolle*, die sich insbesondere durch drei eng miteinander zusammenhängende Faktoren näher erschließt:

- Erstens kann den Ursachen der Umweltbelastung letztlich nur durch staatliches Verhalten begegnet werden, sind doch die Staaten selbst in der Regel – unmittelbar oder mittelbar – an deren Entstehung beteiligt.
- Zweitens kann sich das Umweltvölkerrecht nicht ohne einen entsprechenden Willen der Staaten weiterentwickeln; letztlich beruht die Entstehung von Völkerrecht in der einen oder anderen Form auf dem übereinstimmenden Willen der maßgeblich beteiligten Völkerrechtssubjekte.¹²⁶
- Schließlich spielen gerade im Umweltvölkerrecht grenzüberschreitende Aspekte und globale Auswirkungen bestimmter Tätigkeiten eine wichtige Rolle, so dass nur über ein Zusammenwirken der Staatengemeinschaft die Entstehung effektiv wirksamen Umweltvölkerrechts möglich ist.

79

Staaten spielen somit mindestens auf drei Ebenen im Umweltvölkerrecht eine zentrale Rolle:¹²⁷ Sie tragen zur Entstehung von Umweltvölkerrecht bei, sie sind Adressaten des Umweltvölkerrechts und sie haben entscheidenden Anteil an seiner effektiven Anwendung.

¹²⁵ Nicht eigens erörtert werden die auch zu den Akteuren zählenden Streitbeilegungsorgane, wobei Internationalen Gerichten bzw. Gerichtshöfen (IGH, ITLOS, EuGH, EGMR u.a.m.), Internationalen Schiedsgerichten und obersten nationalen Gerichtshöfen eine besondere Bedeutung zukommen: Deren Rechtsprechung ist für die Auslegung auch umweltvölkerrechtlicher Vorgaben von großer Bedeutung, wobei jedoch im Verhältnis zum allgemeinen Völkerrecht keine eigentlichen Besonderheiten zu verzeichnen sind. Vgl. spezifisch zur Rechtsprechung des Seegerichtshofs mit Bezug zum Umweltvölkerrecht *Handl*, Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with respect to Activities in the Area: The International Tribunal of the Law of the Sea's Recent Contribution to International Environmental Law, RECIEL 2011, 208 ff.

¹²⁶ S. schon oben Rn. 47.

¹²⁷ Vgl. *Beyerlin/Marauhn*, International Environmental Law, 247 ff.

80

Angeichts der Art der sich heute stellenden Umweltprobleme¹²⁸ dürfte die *Universalität* der beteiligten Staaten bei den jeweiligen zentralen umweltvölkerrechtlichen Regelwerken eine der größten Herausforderungen darstellen: Nur wenn (nahezu) die gesamte Staatengemeinschaft beteiligt ist, erscheint eine effektive Antwort auf die drängendsten Umweltprobleme möglich. Im Übrigen ist auch eine Mitwirkung der bei den jeweiligen Belangen jeweils am meisten implizierten Staaten notwendig, so etwa bei der Frage des Klimawandels der wichtigsten (derzeitigen und potentiellen) Emittentenstaaten von Treibhausgasen.

81

Deutlich wird damit denn auch eines der wohl schwierigsten Probleme auf dem Weg zu der Herausbildung eines effektiven Umweltvölkerrechts: Die Staaten haben häufig kein oder nur ein *minimales kurzfristiges Interesse* an einem effektiven Umweltvölkerrecht und insbesondere an dem Eingehen entsprechender eigener völkerrechtlicher Verpflichtungen. Denn dies impliziert doch häufig Restriktionen, die zunächst einmal schmerzhaft ausfallen können, insbesondere auch aufgrund kurzfristiger negativer wirtschaftlicher Auswirkungen.¹²⁹ Hinzu kommen allenfalls noch bestehende Widerstände der Bevölkerung insgesamt, wenn es etwa (auch) um die Änderung individueller Verhaltensweisen geht. Dieses mangelnde Eigeninteresse an einem effektiven völkerrechtlichen Umweltschutz hängt häufig auch mit einer fehlenden Kongruenz von Ursprung und Auswirkungen von Umweltbelastungen zusammen: Zahlreiche besonders dringende Probleme – erwähnt sei hier etwa der Schutz des Klimas oder der Wälder – finden ihre Ursachen in Staaten, die ihrerseits nicht die volle Last der Auswirkungen selbst zu tragen haben; diese trifft vielmehr die Staatengemeinschaft insgesamt und allenfalls gar andere Staaten stärker.

82

Schließlich ist noch auf die zentrale Schwierigkeit bei der Entwicklung eines universellen Umweltvölkerrechts hinzuweisen bzw. zu erinnern: den (*Interessen-*) *Gegensatz* zwischen Staaten des *Nordens* und denjenigen des *Südens*.¹³⁰ Während „der Norden“¹³¹ vor dem Hintergrund seiner industriellen Entwicklung in erster Linie tatsächlich an einer gewissen Eindämmung der Umweltbelastung interessiert ist, machen die Länder „des Südens“¹³² geltend, Umweltschutz könne letztlich nur einen nachgeordneten Faktor der wirtschaftlichen

¹²⁸ Vgl. schon oben Rn. 1 ff.

¹²⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Überlegungen bei *Petit*, *Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins: globalisation versus souveraineté nationale*, *Revue juridique de l'Environnement* 2011, 31 ff.

¹³⁰ Hierzu im Zusammenhang mit der Rio-Konferenz schon oben Rn. 28, dort auch m.w.N. S. ansonsten ausführlich *Bartenstein*, Zweiter Abschnitt (in diesem Band).

¹³¹ Hinzuweisen ist aber jedenfalls auf den Umstand, dass „der Norden“ keinen homogenen Block darstellt, sondern durchaus auch unterschiedliche Interessen hat.

¹³² Auch hier ist der „Block“ natürlich nur bedingt homogen.

Entwicklung darstellen, so dass zunächst einmal die Entwicklungspolitik im Vordergrund stehen müsse, dies mit dem Ziel der Beseitigung der schlechten Lebensbedingungen eines Großteils der Weltbevölkerung. Zudem spielen auch Befürchtungen einer Art „Umwelt-Kolonialismus“ eine Rolle, wonach die Wettbewerbsposition der Staaten des Südens durch strenge Umweltauflagen unverhältnismäßig beeinträchtigt werde. Diese Interessengegensätze zwischen Norden und Süden ziehen sich wie ein roter Faden durch alle bedeutenden Verhandlungen in Umweltangelegenheiten auf internationaler Ebene und zwingen häufig zu verschiedenen Kompromisslösungen.

83

Versucht man eine Annäherung an die Problematik, so kann weder den Anliegen der Staaten des Südens noch denjenigen des Nordens die Berechtigung abgesprochen werden. Die wirkliche Frage dürfte denn auch weniger dahingehen, welches Anliegen nun „wichtiger“ ist, denn dahin, auf welche Weise beiden Belangen Rechnung getragen werden kann – eine Frage, die sich auch vor dem Hintergrund der Interdependenz beider Gruppen von Anliegen¹³³ aufdrängt. Wenig sinnvoll erscheint es jedenfalls, dieses Spannungsfeld dadurch auflösen zu wollen, dass die Verwirklichung eines effektiven Umweltschutzes mit der Zielsetzung einer gewissen wirtschaftlichen Entwicklung in einem Konzept verschmolzen wird. Denn damit würde jedenfalls den Belangen des Umweltschutzes jeglicher eigenständiger Charakter genommen, so dass eine solche Vorgehensweise letztlich die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gefährdete.¹³⁴ Auf der anderen Seite aber ist nicht zu verkennen, dass die Staaten des Nordens eine ungleich größere Verantwortung für die Entstehung zahlreicher der derzeitigen Umweltprobleme trifft, so dass sich gewisse Ausgleichsmechanismen aufdrängen – wobei insbesondere die Finanzierung umweltpolitischer Maßnahmen in den Staaten des Südens sowie ein Technologietransfer im Vordergrund stehen.¹³⁵ Darüber hinaus erscheint auch die Änderung der umweltrelevanten Verhaltensweisen in den Staaten des Nordens unabdinglich.

b) Internationale Organisationen

84

Zahl und Bedeutung internationaler Organisationen nahmen nach dem Ersten Weltkrieg beträchtlich zu. In der Völkerrechtslehre und -praxis setzte sich im Zuge dieser Entwicklung

¹³³ So ist etwa nicht zu verkennen, dass ein wirksamer Umweltschutz ein Mindestmaß an (wirtschaftlichem) Wohlstand voraussetzt.

¹³⁴ Vgl. zu diesem Problemkreis im Zusammenhang mit dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung *Epiney/Scheyli*, *Umweltvölkerrecht*, 77 ff., die vor diesem Hintergrund für ein restriktives Verständnis dieses Prinzips plädieren.

¹³⁵ Vgl. noch zu dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung *Proelß*, *Dritter Abschnitt*, Rn. XX (in diesem Band).

die Ansicht durch, dass es nunmehr nicht mehr nur die originären Völkerrechtssubjekte der Staaten, sondern darüber hinaus auch die sog. abgeleiteten Völkerrechtssubjekte der internationalen Organisationen gibt.¹³⁶ Eine internationale Organisation zeichnet sich dadurch aus, dass sie auf völkerrechtlichem Vertrag beruht und aufgrund ihrer organisatorischen Struktur einen von den Gründerstaaten unabhängigen Willen zu bilden in der Lage ist.¹³⁷

85

Die Bildung internationaler Organisationen ist gewissermaßen Ausdruck einer institutionalisierten internationalen Zusammenarbeit. Diese findet naturgemäß vor allem in jenen Bereichen statt, in denen Probleme auftreten, deren Lösung einer internationalen Kooperation bedarf, ein Aspekt, der im Umweltschutz eine immer größere Rolle spielt. Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch die wichtige Rolle, die Internationale Organisationen für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts spielen.¹³⁸ Im Einzelnen nimmt die institutionalisierte Zusammenarbeit der Staaten im Bereich des Umweltrechts verschiedene Formen an; neben internationalen Organisationen im skizzierten engeren Sinn werden vielfach auch Unterorganisationen oder Unterorgane mit speziellen Zuständigkeiten gebildet.

86

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass zahlreiche multilaterale Umweltübereinkommen institutionelle Bestimmungen enthalten, die (auch) spezifische „Vertragsorgane“ einsetzen. Meist sind drei verschiedene organisatorische Einheiten vorgesehen: eine Vertragsstaatenkonferenz, ein Sekretariat und ein wissenschaftliches Komitee.¹³⁹ Allerdings stellen diese Gremien in der Regel keine internationalen Organisationen dar, da es an einem entsprechenden Willen der Vertragsparteien fehlt und sie nicht in der Lage sind, einen von den Vertragsparteien unabhängigen Willen zu bilden. Dies ändert aber nichts an ihrer Bedeutung für die Entwicklung und Durchsetzung des Umweltvölkerrechts.¹⁴⁰

aa) Die Familie der Vereinten Nationen

87

Den *Vereinten Nationen* dürfte auch im Rahmen des Umweltschutzes eine Schlüsselrolle zukommen: Erinnert sei an dieser Stelle daran, dass die Konferenzen von Stockholm (1972),

¹³⁶ Vgl. zur Entwicklung nur *Klein/Schmahl*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, Viertes Abschnitt, Rn. 1 ff.

¹³⁷ Vgl. nur *Heintschel von Heinegg*, in: Rengeling, *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, 2. Aufl., 2003, Bd. 1, § 22, Rn. 1 ff.; *Klein/Schmahl*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, Viertes Abschnitt, Rn. 32 ff., jeweils m.w.N.

¹³⁸ Grundlegend hierzu *Kilian*, *Umweltschutz durch Internationale Organisationen*, 1987.

¹³⁹ Vgl. z.B. Art. 7 Abs. 2 Klimakonvention. Vgl. zu diesen Strukturen, den jeweiligen Kompetenzen und ihrer Funktionsweise etwa *Kiss/Shelton*, *International Environmental Law*, 125 ff.

¹⁴⁰ S. zu diesen „Organen“ multilateraler Umweltabkommen noch unten Rn. 103 f.

Rio de Janeiro (1992 und 2012) und Johannesburg (2002) letztlich durch die Vereinten Nationen initiiert wurden¹⁴¹ und dass zahlreiche *soft law*-Dokumente – so etwa die Weltcharta der Natur¹⁴² – von der Generalversammlung der Vereinten Nationen stammen.¹⁴³ Darüber hinaus sind aber auch eine Reihe von Sonder- und Unterorganisationen im Rahmen der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der internationalen Umweltpolitik und des Umweltvölkerrechts tätig.

88

Zu erwähnen sind insbesondere folgende Sonderorganisationen, die sich auch mit Fragen des internationalen Umweltschutzes befassen: Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (*Food and Agricultural Organization*, FAO), Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organization*, WHO), Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (*United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*, UNESCO), Internationale Seeschiffahrtsorganisation (*International Maritime Organization*, IMO), Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO) und die Internationale Atomenergieagentur (*International Atomic Energy Agency*, IAEA).¹⁴⁴

89

Im Übrigen ist auch auf die Rolle der Völkerrechtskommission (*International Law Commission*, ILC) hinzuweisen: Ebenso wie in anderen Gebieten des Völkerrechts kommt ihren Konventionsentwürfen und den diesbezüglichen Vorarbeiten sowie Kommentaren eine große Bedeutung für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts zu.¹⁴⁵

90

Als einziges Gremium der Vereinten Nationen speziell mit Fragen des völkerrechtlichen Umweltschutzes befasst ist das *Umweltprogramm der Vereinten Nationen* (UNEP, United Nations Environment Programme, mit Sitz in Nairobi). Das UNEP stellt formell ein Unterorgan der Generalversammlung – also keine selbständige Sonderorganisation – dar und ist mit der Koordinierung internationaler Aktivitäten im Bereich des Umweltschutzes

¹⁴¹ Vgl. oben Rn. 21 ff.

¹⁴² Resolution der Generalversammlung vom 28.10.1982, deutsch in VN 1983, 29 ff.

¹⁴³ Zur Rolle der Vereinten Nationen für das Umweltvölkerrecht instruktiv und umfassend *Beyerlin/Reichard*, German Participation in United Nations Environmental Activities: From Stockholm to Johannesburg, GYIL 2003, 123 ff. Spezifisch zur Rolle der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Bereich des Umweltvölkerrechts *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 58 ff.

¹⁴⁴ Für einen Überblick über die Sonderorganisationen der UNO im Zusammenhang mit dem Umweltvölkerrecht *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 70 ff.; *Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law & the Environment*, 71 ff. Darüber hinaus gibt es auch eine Reihe weiterer Internationaler Organisationen, die für das Umweltvölkerrecht von Bedeutung sind, vgl. den Überblick bei *Schroeder*, *Koordinierung der internationalen Bemühungen*, 87 ff.

¹⁴⁵ Vgl. spezifisch zur Rolle der ILC für das Umweltvölkerrecht mit zahlreichen Beispielen *Boyle*, in: *International Law and Sustainable Development*, 61 ff.; *Hafner/Bufgard*, in: *Société française de droit international* (Hrsg.), *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, 145 ff.; *Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law & the Environment*, 29 ff.

betrault.¹⁴⁶ Organisatorisch wird das UNEP von einem Verwaltungsrat – zusammengesetzt aus Vertretern aus 58 Staaten, die von der Generalversammlung für jeweils drei Jahre nach einem bestimmten Schlüssel auf Kontinente verteilt gewählt werden – geleitet. Die laufenden Aufgaben werden vom Sekretariat erledigt, dem ein von der Generalversammlung auf jeweils vier Jahre gewählter Exekutivdirektor vorsteht. Der Umweltfonds – gespeisen aus freiwilligen Beiträgen der Staaten – ermöglicht die Finanzierung von Projekten im Umweltbereich.¹⁴⁷

91

Das UNEP hat wesentlichen Anteil an der Fortentwicklung des Umweltvölkerrechts: Besonders hervorzuheben sind die Übernahme von Sekretariatsaufgaben bei verschiedenen Umweltabkommen, die Rolle des UNEP bei der Vorbereitung einer Reihe regionaler und globaler Abkommen und die Formulierung dem sog. „soft law“ zuzurechnender internationaler Umweltrichtlinien, die häufig in Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen münden.¹⁴⁸

92

Auf der Grundlage einer in der Agenda 21¹⁴⁹ enthaltenen Empfehlung hat der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) die *Commission on Sustainable Development* (CSD) geschaffen.¹⁵⁰ Sie soll die Durchführung des Programms der Agenda 21 beobachten und überprüfen sowie der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat auf dieser Grundlage (Handlungs-) Empfehlungen unterbreiten.¹⁵¹ Auch die CSD ist aber als vom ECOSOC eingesetzte Kommission keine eigenständige Organisation. Die CSD besteht aus Vertretern von insgesamt 53 Staaten, die nach einem geographischen Verteilungsschlüssel¹⁵² aus dem Kreis der Mitgliedstaaten und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen für jeweils drei Jahre gewählt werden. Auf dem Rio+20-Gipfel (2012)

¹⁴⁶ Zu Struktur, Aufgaben und Arbeitsweise des UNEP *Beyerlin/Marauhn*, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung, 55 ff.; *Gödel*, Umweltprogramm der VN, 55 ff.; *Birnie/Boyle/Redgwell*, International Law & the Environment, 65 ff.; *Hunter/Salzman/Zaelke*, International Environmental Law and Policy, 391 ff.; *Sands/Peel*, International Environmental Law, 60 ff.; *Schroeder*, Koordinierung der internationalen Bemühungen, 51 ff.; s. auch *Steiner*, Zukunftsaufgabe globaler Umweltschutz. Das UNEP vor neuen Herausforderungen, VN 2006, 232 ff.

¹⁴⁷ Geschaffen durch die Resolution 2997 (XXVII) vom 15.12.1972 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Das UNEP geht auf die Stockholmer Konferenz zurück, vgl. zu dieser oben Rn. 21 ff.

¹⁴⁸ Zur Rolle des UNEP instruktiv *Hohmann*, Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, 1992, 68 ff.; *Sands/Peel*, International Environmental Law, 60 ff.; ausführlich auch *Gödel*, Umweltprogramm der VN, 95 ff.; zu verschiedenen Deklarationen des UNEP *Beyerlin/Marauhn*, International Environmental Law, 250 f.

¹⁴⁹ Vgl. hierzu oben Rn. 29.

¹⁵⁰ Resolution 1993/207, ECOSOC Doc. E/1993/INF/2, 21 f.

¹⁵¹ Zur CSD *Beyerlin/Marauhn*, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung, 60 ff.; *Sands/Peel*, International Environmental Law, 63 ff.

¹⁵² Hierzu ECOSOC-Resolution 1993/207.

wurde beschlossen, die CSD sukzessive durch ein neues Gremium abzulösen,¹⁵³ was in den nächsten Jahren geschehen dürfte.

93

Trotz der unterschiedlichen Anbindung (Generalversammlung der Vereinten Nationen einerseits, ECOSOC andererseits) sowie der unterschiedlichen inhaltlichen Akzentsetzung (UNEP für Umweltschutz, CSD breiter für Nachhaltige Entwicklung) überschneiden sich die Tätigkeitsfelder beider Gremien; Doppelspurigkeiten, Reibungsverluste und ggf. gar entgegengesetzte Aktivitäten sollten aber jedenfalls vermieden werden. Da eine Verschmelzung von UNEP und CSD (bzw. ihres Nachfolgegremiums) kaum in Betracht kommen dürfte, drängt(e) sich in erster Linie eine Abstimmung ihrer Tätigkeiten auf,¹⁵⁴ Überlegungen, die auch in Bezug auf das Nachfolgegremium der CSD zu beachten sind bzw. wären. Auch darüber hinaus dürfte die institutionelle Verankerung des Umweltschutzes im System der Vereinten Nationen bzw. die globale *environmental governance* derzeit nicht sicherstellen, dass einerseits dem Umweltschutz ein genügendes Gewicht zukommt und andererseits die Aktivitäten in den verschiedenen Gremien koordiniert werden. Insgesamt dürfte daher nur die Schaffung einer eigentlichen Internationalen Umweltorganisation die damit notwendige Aufwertung und Koordinierung von Anliegen des Umweltschutzes auf der internationalen Ebene zu gewährleisten vermögen.¹⁵⁵ Hingegen ist nicht ersichtlich, welchen wirklichen Mehrwert die auf dem Rio+20-Gipfel beschlossene Ablösung der CSD durch ein neues, in seinen Strukturen und Aufgaben noch recht undefiniertes Gremium¹⁵⁶ mit sich bringen soll.

94

Zu der Familie der Vereinten Nationen gehört auch eine Reihe von Institutionen, die die Zusammenarbeit der Staaten in *finanzieller Hinsicht* sicherstellen bzw. erleichtern sollen. So vergibt insbesondere die Weltbank¹⁵⁷ auch Mittel für Ressourcenschutz, Ressourcenentwicklung und Umweltschutzmaßnahmen i.w.S., wobei sie die Vergabe dieser Mittel häufig von der Einhaltung gewisser Umweltstandards abhängig macht. Von besonderer Bedeutung ist das 1991 im Rahmen der Weltbank angelaufene – nun aber weitgehend

¹⁵³ Hierzu oben Rn. 34 ff.

¹⁵⁴ Vgl. hierzu die Überlegungen von *Beyerlin/Marauhn*, *Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung*, 65 ff.

¹⁵⁵ Vgl. hierzu die Überlegungen bei *WBGU*, *Neue Strukturen globaler Umweltpolitik*, 2001, insbes. 181 ff.; *WBGU*, *Arbeitsbekämpfung durch Umweltpolitik*, 2004, 248 f.; *Koch/Mielke*, *Globalisierung des Umweltrechts*, ZUR 2009, 403 (407 f.); *Kokott*, *Sind wir auf dem Wege zu einer Internationalen Umweltorganisation?*, *Liber Amicorum Tono Eitel*, 203, 381 ff. Skeptisch aber z.B. *Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law & the Environment*, 69 ff. Im Einzelnen zur Diskussion, mit zahlreichen weiteren Nachweisen, *Schroeder*, *Koordinierung der internationalen Bemühungen*, 273 ff.; *Gödel*, *Umweltprogramm der VN*, 245 ff.; mit Akzent auf dem Klimaschutz auch *Winter*, *Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes*, *ZaöRV* 2012, 103 ff.

¹⁵⁶ Hierzu oben Rn. 37.

¹⁵⁷ Zur Weltbank als Akteur des Internationalen Umweltrechts etwa *Kiss/Shelton*, *International Environmental Law*, 153 ff.

verselbständigte – Programm der *Globalen Umweltfazilität* (Global Environment Facility):¹⁵⁸ Dieses spricht zur Unterstützung von Projekten für den globalen Umweltschutz Kredite oder Gelder an Staaten des Südens, was letztlich einen Transfer von finanziellen Ressourcen von den Staaten des Nordens zu den Staaten des Südens impliziert.

95

Für Europa ist im Weiteren die regionale *UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE)* von Bedeutung.¹⁵⁹ Eine gemeinsame Umweltpolitik ist hier inzwischen zu einer der Hauptaufgaben der Kommission geworden; so ist sie denn auch an der Erarbeitung verschiedener Konventionen beteiligt bzw. eine Reihe umweltrechtlicher Abkommen wurde in ihrem Rahmen erarbeitet.¹⁶⁰

bb) Regionale Organisationen in Europa

96

Im Bereich der nicht universellen Organisationen ist in Europa¹⁶¹ – neben der hier ausgesparten Europäischen Union¹⁶² – insbesondere die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)* zu erwähnen.¹⁶³ Sie behandelt auch die gemeinsamen Umweltprobleme der entwickelten Industriegesellschaft. Ihre Aktivitäten erstrecken sich insbesondere auf die Formulierung von Empfehlungen – die für die Entwicklung der Umweltpolitik eine wichtige Rolle spielen dürften – und die Aufbereitung von Informationen über die Situation in den Vertragsstaaten.¹⁶⁴

97

¹⁵⁸ Zu dieser *Ehrmann*, Die Globale Umweltfazilität, *ZaöRV* 1997, 565 ff.; *Dolzer/Kreuter-Kirchhof*, in: Giegerich/Proelß (Hrsg.), *Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts*, 91 (111 ff.); *Sand*, Carrots without Sticks? New Financial Mechanisms for Global Environmental Agreements, *Max Planck Yearbook of UN Law*, 1999, 363 ff., der auch auf andere Finanzierungsmechanismen eingeht.

¹⁵⁹ Zur Rolle der ECE in diesem Zusammenhang *Kiss/Shelton*, *International Environmental Law*, 115 f.

¹⁶⁰ Zu nennen sind hier z.B. das Genfer Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung mitsamt seinen Protokollen, das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention), das Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen sowie die Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Im Übrigen hat die ECE insbesondere Empfehlungen zur Kontrolle und Vermeidung der Wasserverschmutzung sowie zur Abfallverwertung verabschiedet.

¹⁶¹ Zu den regionalen Organisationen in anderen Erdteilen den Überblick bei *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 81 ff.

¹⁶² Zum EU-Umweltrecht *Epiney*, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 2013.

¹⁶³ Hier werden lediglich die für Europa bedeutenden Organisationen erwähnt. Vgl. ansonsten den Überblick über die weiteren regionalen Organisationen bei *Kiss/Shelton*, *International Environmental Law*, 126 ff.

¹⁶⁴ Vgl. im einzelnen zu den Aktivitäten der OECD *Hohmann*, Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, 1992, 190 ff.; zur Rolle der OECD im Zusammenhang mit der Entwicklung des Umweltvölkerrechts auch *Kiss/Shelton*, *International Environmental Law*, 129 f.

Aber auch der *Europarat* beschäftigt sich mit Belangen des Umweltschutzes, wenn auch der Schwerpunkt der Aktivitäten dieser Organisation im Bereich der Menschenrechte und der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit liegt.¹⁶⁵

98

Darüber hinaus sind noch verschiedene Zusammenarbeitsformen in Grenzgebieten zu erwähnen: Ständige Institutionen der Zusammenarbeit zwischen Staaten sollen die Lösung von Problemen in bestimmten Grenzregionen erleichtern. Derartige Kommissionen sollen insbesondere die gegenseitige Information und Konsultation bei umweltrelevanten Vorhaben sicherstellen. Beispielfhaft sei hier etwa auf die Flusskommissionen (etwa die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins) hingewiesen.¹⁶⁶

cc) Zur Bedeutung der Internationalen Organisationen

99

Diese verschiedenen Organisationen und Zusammenschlüsse können alleine nicht die Entstehung und effektive Anwendung (neuer) umweltvölkerrechtlicher Normen bewirken. Ihnen kommen aber bei der Genese derartiger Normen und dem *follow up* schon bestehender Normen *bedeutende Funktionen* zu:

- Zunächst tragen ihre Resolutionen als *soft law* zur *Entwicklung des Umweltvölkerrechts* (sowohl von Vertrags- als auch von Gewohnheitsrecht) sowie zu dessen Auslegung bei.
- Darüber hinaus bilden sie häufig den Rahmen, der die Erarbeitung *völkerrechtlicher Verträge* ermöglicht.
- Sodann spielen sie eine maßgebliche Rolle bei der *Ausarbeitung völkerrechtlicher Verträge*: Sie sammeln Informationen, bereiten sie auf, analysieren Probleme und beschaffen damit die für die Formulierung völkerrechtlicher Verträge unabdingbaren sachlichen Grundlagen.
- Schließlich werden sie häufig mit der *Überwachung* der Einhaltung einmal eingegangener völkerrechtlicher Verpflichtungen betraut.¹⁶⁷

100

Eine internationale Organisation, der eine umfassende Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes zukäme (etwa nach dem Vorbild der WTO im Bereich des Welthandels), gibt es allerdings bis heute nicht. Insofern ist der „institutionelle Unterbau“ des

¹⁶⁵ Zur Rolle des Europarates in diesem Zusammenhang *Kiss/Shelton*, *International Environmental Law*, 127 ff.

¹⁶⁶ Zu einigen solcher Flussgebietskommissionen *Epiney/Felder*, *Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie*, 2002, 69 ff.

¹⁶⁷ Vgl. zur Durchsetzung noch *Schmalenbach*, Achter Abschnitt (in diesem Band).

völkerrechtlichen Umweltschutzes also eher schwach ausgestaltet; vorherrschend ist eine Vielzahl von Organisationen, die in der einen oder anderen Form (auch) mit Umweltbelangen befasst sind und deren Aktivitäten untereinander nicht immer optimal koordiniert sind. Dieser Umstand hängt in erster Linie wohl mit dem Querschnittscharakter der Aufgabe Umweltschutz¹⁶⁸ zusammen, führt aber notwendigerweise auch zu einer Schwächung des Anliegens Umweltschutz, erfolgt dessen Wahrnehmung doch eher fragmentiert. Zudem wird eine Gesamtsicht von Belangen des Umweltschutzes erschwert.

101

Vor diesem Hintergrund sind denn auch Forderungen nach der Schaffung einer „*Internationalen Umweltorganisation*“, die die vielfältigen Aktivitäten der verschiedenen mit Umweltbelangen befassten Organisationen zusammenfasst, bündelt und damit effektiven Einfluss auf die umweltvölkerrechtlichen Entwicklungen nehmen könnte, zu sehen.¹⁶⁹ Angesichts der derzeitigen politischen Kräfteverhältnisse dürfte die Schaffung einer solchen Organisation aber in absehbarer Zeit eher unwahrscheinlich sein.

102

Darüber hinaus muss auch für den Bereich des Umweltvölkerrechts die Frage nach der *Legitimität* der getroffenen Entscheidungen gestellt werden: Sollen internationale Problemstellungen auch tatsächlich auf internationaler Ebene gelöst werden, so dürfte eine effektive Vorgehensweise neben einer mit substantiellen Befugnissen ausgestatteten Organisation auch die Sicherstellung einer gewissen Legitimität der getroffenen Entscheidungen gerade durch Mechanismen auf internationaler Ebene implizieren.¹⁷⁰

c) Organe multilateraler Umweltabkommen

103

Zahlreiche multilaterale Umweltabkommen kennen ihrerseits eigentliche Organe, in der Regel jedenfalls Sekretariate und Konferenzen der Vertragsparteien (*Conferences of Parties*, COPs). Hinzu kommen in einigen Abkommen spezifische Einrichtungen, die besondere Aufgaben – etwa solche wissenschaftlicher oder technischer Art – haben. Besonders prominentes Beispiel ist hier das *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPPC)*.¹⁷¹

¹⁶⁸ Hierzu schon oben Rn. 14.

¹⁶⁹ Vgl. etwa auch die Initiative einiger Staaten an der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen vom Juni 1997, hierzu *Breier*, Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York, NuR 1998, 410 (414). S. zu entsprechenden Vorschlägen im Schrifttum *Beyerlin/Marauhn*, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung, 49 ff., mit Nachweisen. S. auch schon Rn. 93.

¹⁷⁰ Vgl. die diesbezüglichen Überlegungen bei *Bodansky*, The Legitimacy of International Governance: a Coming Challenge for Internationale Environmental Law, AJIL 1999, 596 ff.

¹⁷¹ Vgl. zu solchen Einrichtungen *Sands/Peel*, International Environmental Law, 83 ff., mit einer Auflistung der wichtigsten Abkommen und der durch sie eingerichteten Organe. S. auch *Birnie/Boyle/Redgwell*,

104

Die genaue Rolle diese Organe – denen in der Regel keine Völkerrechtssubjektivität zukommt – differiert je nach den im Einzelnen eingeräumten Kompetenzen. Von besonderer Bedeutung sind hier jedoch die Konferenzen der Vertragsparteien, die aufgrund entsprechender vertraglicher Vorschriften eine bedeutende Rolle bei der Weiterentwicklung des Vertragsregimes spielen, etwa indem Protokolle oder Modifikationen ausgearbeitet werden. Im Einzelnen differieren die Kompetenzen der COPs jedoch von Vertrag zu Vertrag, können aber recht weitgehen. Hinzu kommt, dass es sich hier in der Regel um ständige Einrichtungen handelt, die in regelmäßigen zeitlichen Abständen zusammentreten, was eine gewisse Kontinuität der Arbeiten ermöglicht.

d) Nichtregierungsorganisationen

105

Die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind keine internationalen Organisationen und damit auch keine Völkerrechtssubjekte. Ihnen fehlt insbesondere das Merkmal des völkerrechtlichen Vertrages als Grundlage. Sie beruhen vielmehr auf dem Zusammenschluss von natürlichen oder juristischen Privatpersonen. Auf dem Gebiet des Umweltschutzes sind etwa die *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)*, der *Worldwide Fund for Nature (WWF)*¹⁷² und *Greenpeace* von Bedeutung. Darüber hinaus existiert aber eine Vielzahl weiterer NGOs im Umweltbereich, für die das UNEP zu einer zentralen Anlauf- und Koordinationsstelle geworden ist, wobei es jedoch neben den Umweltorganisationen noch eine Reihe weiterer nicht staatlicher Akteure gibt, die für das Umweltvölkerrecht von Bedeutung sind.¹⁷³

106

Die *Rolle der NGOs*¹⁷⁴ reicht von Arbeiten programmatischer Art, der Sammlung von Informationen und ihrer Weitergabe, Öffentlichkeitsarbeit über die Teilnahme an

International Law & the Environment, 84 ff. Spezifisch zu den COPs etwa *Sand*, in: Société française de droit international (Hrsg.), *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, 101 ff.

¹⁷² Vgl. zu diesen beiden Organisationen und ihrer Rolle für das Umweltvölkerrecht *Kiss/Shelton*, *International Environmental Law*, 168 ff.

¹⁷³ Vgl. den Überblick bei *Sands/Peel*, *International Environmental Law*, 86 ff.

¹⁷⁴ Zur Rolle der NGOs im Internationalen Umweltrecht *Hunter/Salzman/Zaelke*, *International Environmental Law and Policy*, 422 ff.; *Schroeder*, *Koordinierung der internationalen Bemühungen*, 139 ff.; *Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law & the Environment*, 100 ff.; *Fuentes Véliz*, *L'évolution du rôle des organisations non gouvernementales dans le droit de l'environnement*, REDE 2007, 401 ff.; *Fuchs*, in: Wolfrum, MPIL, *Environment, Role of Non-Governmental Organizations*; ausführlich *Riedinger*, *Rolle nichtstaatlicher Organisationen*, *passim*; *Brühl*, *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltvereinbarungen*, *passim*; *Oberthür et al.*, *Participation of Non-Governmental Organisations*, *passim*.

internationalen Konferenzen – womit die Entstehung völkerrechtlicher Regeln beeinflusst wird – und der Einbindung in die Durchsetzung umweltvölkerrechtlicher Verpflichtungen bis hin zur Übernahme von Sekretariatsarbeiten für bestimmte Abkommen.¹⁷⁵ Nichtregierungsorganisationen sind aber auch an der Ausarbeitung privater Normen – insbesondere im Rahmen der internationalen Normungsorganisationen – beteiligt. Diese Normen ergänzen häufig rechtlich verbindliche Regeln; sie können aber auch durch eine entsprechende Rezeption nachträglich selbst verrechtlicht werden.¹⁷⁶

107

Zwar nehmen die NGOs damit also keinen unmittelbar gestaltenden Einfluss auf die Entstehung völkerrechtlicher Normen. Ihre mittelbare Rolle ist aber nicht zu unterschätzen. Dies gilt insbesondere auch für ihre Öffentlichkeitsarbeit: Durch ihre (aktive) Teilnahme und die Bewertungen der Arbeiten der Staatenvertreter tragen sie zur Transparenz und damit zu einer gewissen Kontrollierbarkeit der Haltung und Rolle der Staatenvertreter bei. Diese Rolle der Nichtregierungsorganisationen ist in den vergangenen rund 20 Jahren immer bedeutender geworden. Hinzu kommen die ihnen in zahlreichen Abkommen zugeordneten Funktionen bei der Überwachung und Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen, die neben die in diesem Zusammenhang auch wichtige „inoffizielle“ Einbindung der NGOs durch die Sammlung von Informationen und die Veröffentlichung einschlägiger Berichte tritt.

108

Darüber hinaus arbeiten manche NGOs auch Entwürfe für völkerrechtlich verbindliche Verträge aus und tragen so zur Weiterentwicklung des Völkerrechts bei. Hinzuweisen ist hier z.B. auf die IUCN; diese Organisation hat erstmals 1995 den seither weiterentwickelten *IUCN Draft Covenant on Environment and Development* ausgearbeitet, der die bestehenden völkerrechtlichen Regeln im allgemeinen Umweltvölkerrecht und in Bezug auf dessen Verbindungen zur (wirtschaftlichen) Entwicklung festschreibt und einige Weiterentwicklungen vorsieht.

e) Einzelne

109

Die im klassischen Völkerrecht noch umfassende Mediatisierung des Einzelnen hat sich insbesondere im Gefolge des internationalen Menschenrechtsschutzes, aber auch der

¹⁷⁵ So hat etwa die IUCN die Sekretariatsarbeiten für das Washingtoner Artenschutzabkommen übernommen.

¹⁷⁶ Zur Rolle solcher privater Normen im Umweltvölkerrecht *Beyerlin/Marauhn*, *International Environmental Law*, 302 ff.; *Morrison/Roht-Arriaza*, in: Bodansky/Brunnée/Hey (Hrsg), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 498 ff.; *Friedrich*, in: Wolfrum, *MPIL, Environment, Private Standard-Setting*.

internationalen strafrechtlichen Verantwortlichkeit relativiert: Zusammengefasst geht das Völkerrecht heute davon aus, dass auch Einzelne durch völkerrechtliche Normen direkt berechtigt und verpflichtet werden können und damit *partielle Völkerrechtssubjekte* sind.¹⁷⁷ Im Umweltvölkerrecht spielt diese Entwicklung jedoch eine vergleichsweise geringe Rolle. Allenfalls zu erwähnen ist aber die Bedeutung umweltrelevanter Aspekte im Rahmen der Menschenrechte.¹⁷⁸

110

Dem steht jedoch nicht entgegen, dass Einzelnen im Gefolge der Beachtung völkerrechtlicher Verträge eine große Bedeutung zukommen kann. So verpflichten einige völkerrechtliche Verträge die Staaten dazu, Einzelnen bestimmte Rechte einzuräumen, die sich bislang in erster Linie auf verschiedene prozedurale Aspekte beziehen (wie etwa der Zugang zu Informationen oder Klagerechte).¹⁷⁹ Hier geht es allerdings nicht um die unmittelbare Verpflichtung der Einzelnen kraft Völkerrecht und damit deren (partielle) Völkerrechtssubjektivität, sondern (nur, aber immerhin) um eine Verpflichtung der Staaten, den Einzelnen entsprechende Rechte zu gewähren. Deren Wahrnehmung wiederum kann aber einen recht großen Einfluss insbesondere auf die effektive Durchsetzung (auch) völkerrechtlicher Regelungen entfalten.

¹⁷⁷ Zur Rechtsstellung des Einzelnen im Völkerrecht den Überblick bei *Hailbronner/Kau*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, Dritter Abschnitt, Rn. 14 ff.

¹⁷⁸ Hierzu noch *Vöneky*, Fünfter Abschnitt (in diesem Band).

¹⁷⁹ Hierzu noch *Epiney*, Vierter Abschnitt, Rn. 43 ff. (in diesem Band).