

Umweltschutz als Aufgabe der Rechtswissenschaft

Völkerrecht und Rechtsvergleichung

Michael Bothe

I. Das Problem des Umweltschutzes — Allgemeines)*

Viele Probleme, die wir heute unter dem Stichwort »Umweltschutz« zusammenzufassen gewohnt sind, sind uralte. Probleme der Abwässerbeseitigung, der Luftverschmutzung und des Lärmes gab es bereits in den Städten der Antike und des Mittelalters¹⁾. Das ökologische Gleichgewicht der Waldgebirge um das Mittelmeer wurde schon durch die Kahlschläge der Römer zerstört. Neu ist die Dimension, die der Gesamtkomplex dieser Probleme heute angenommen hat²⁾. Lange wurde die Natur in ihrer Fähigkeit, den

*) Abkürzungen: A.A.A. = Association des Auditeurs et Anciens Auditeurs de l'Académie de Droit International; AS = Amtliche Sammlung (schweizerische Gesetzesammlung); BGBl. = Bundesgesetzblatt; BR = Bundesrat; BRD = Bundesrepublik Deutschland; BT = Bundestag; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; Drs. = Drucksache; DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; FAO = Food and Agriculture Organization; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GBl. = Gesetzblatt; IAEA = International Atomic Energy Agency; IBRD = International Bank for Reconstruction and Development; ICAO = International Civil Aviation Organization; ILA = International Law Association; ILO = International Labour Organisation; IMCO = Intergovernmental Maritime Consultative Organization; NATO = North Atlantic Treaty Organization; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; NZZ = Neue Zürcher Zeitung; RGBl. = Reichsgesetzblatt; RGDIP = Revue générale de droit international public; SJZ = Schweizerische Juristen-Zeitung; UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development; UN Doc. = United Nations Document (zitiert nach der üblichen UN-Nomenklatur); UNESCO = United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization; UNTS = United Nations Treaty Series; WHO = World Health Organization; WMO = World Meteorological Organization; ZLW = Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen; ZRP = Zeitschrift für Rechtspolitik.

¹⁾ Anthrop in: Hildebrand, Noise Pollution and the Law (1970), S. 4; Später, ebenda, S. 22 f.

²⁾ Zum Lärm Anthrop, a.a.O.

Menschen zu versorgen und zu »entsorgen«, d. h. die Abfallstoffe seiner Tätigkeit aufzunehmen, als unendliche Größe behandelt. Allerdings ist die Erkenntnis, daß das jedenfalls für die Versorgung nicht zutrifft, keineswegs neu. Bereits 1798 wurde sie von Malthus so formuliert, daß sie allgemeine Beachtung fand: Die Bevölkerung wachse in geometrischer, die Nahrungsmittelproduktion in arithmetischer Progression. Es bestehe daher stets eine Tendenz, daß die Bevölkerung über die Ernährungsmöglichkeiten hinauswachse³). Die ungeheure Explosion der Weltbevölkerung und die Industrialisierung der gesamten Welt haben nun dazu geführt, allgemein die Tatsache deutlicher zu machen, daß der Planet Erde ein geschlossenes System ist, d. h. daß die Ver- und Entsorgungsmöglichkeiten nicht unendlich sind. Die Erschöpfung dieser Möglichkeiten ist in greifbare Nähe gerückt⁴). Der Mensch handelt in großem Maßstab gegen biologische Gesetze. Biologische Prozesse verlaufen, was dem Charakter der Erde als geschlossenem System gemäß ist, kreisförmig: Wasser verdunstet und schlägt sich wieder nieder. Die Natur kennt keine Müllprobleme. Energien und Stoffe werden immer wieder weiter verwendet. Die menschlichen Kulturprozesse hingegen sind in weitem Umfang linear: Entnahme von Rohstoff — Industrieprodukt — Abfall. Solche linearen Entwicklungsprozesse sind in einem geschlossenen System nur begrenzt möglich. Die Häufung solcher linearer Entwicklungsprozesse hat dazu geführt, daß wir uns diesen Grenzen nähern⁵).

Daß dem so ist, wird seit einiger Zeit gesehen, wenngleich die Entwicklung im einzelnen durchaus verschieden beurteilt wird⁶). Einer breiten Weltöffentlichkeit ist das Problem des Umweltschutzes damit als umfassendes technisches und soziales Problem bewußt geworden. Die Fülle von Publikationen über den Umweltschutz ist ein beredtes Zeugnis dafür.

Dieses allgemeine Bewußtsein führt zum Ruf nach politischer Aktion. Es kann in der Tat nicht darauf vertraut werden, daß sich das Problem von selbst regelt, es sei denn, man verlasse sich auf das probate Mittel, das die

³) Vgl. Blaug, "Malthus" in: International Encyclopedia of the Social Sciences Bd. 9 (1968), S. 549 ff.

⁴) Vgl. das Umweltprogramm der Bundesregierung, BR-Drs. 553/71, S. 7.

⁵) Vgl. dazu Cramer, NZZ vom 3. 12. 1971, S. 49. Siehe ferner: Umweltprogramm der Bundesregierung, BR-Drs. 553/71, S. 7; Umwelt 1971, Bericht für Baden-Württemberg, S. 7 (Stuttgart 1971); Großer Hessenplan, Aktionsprogramm Umwelt, S. 9 (Wiesbaden 1970).

⁶) Sehr pessimistisch über die Möglichkeiten weiteren Wachstums äußert sich die Studie des sog. Club of Rome, The Limits of Economic Growth (New York 1972). Vgl. dazu jedoch kritisch Frey, NZZ vom 6. 8. 1972, S. 15. Verschiedene Auffassungen über die Möglichkeiten weiteren Wachstums und die daraus folgenden politischen Konsequenzen waren auch Gegenstand einer heftigen Kontroverse zwischen den EWG-Kommissaren Barre und Mansholt, NZZ vom 17. 6. 1972, S. 3.

Natur für Fehlentwicklungen bereithält: das Massensterben. Die Erhaltung einer Welt, in der die Menschen leben können, bedarf vielmehr der Planung und Leitung, d. h. politischer Entscheidung. Diese politische Entscheidung in verbindliche Form umzusetzen und sie durchzusetzen, ist eine Aufgabe des Rechts. Das Recht, und damit der Jurist in seinen vielfältigen Tätigkeiten, hat eine wesentliche Hilfsfunktion in der Verwirklichung des Umweltschutzes.

Ziel dieses Beitrages soll es sein, einige Gedanken darüber zur Diskussion zu stellen, welche Rolle dabei der Rechtswissenschaft, insbesondere auf dem Gebiet des Völkerrechts und der Rechtsvergleichung, zukommen kann. Damit in Zusammenhang stehen Fragen wie diejenige, ob das Recht des Umweltschutzes im Rahmen der Rechtswissenschaft als eine besondere Disziplin anzusehen ist, die die Einrichtung besonderer Lehrstühle, das Abhalten besonderer Lehrveranstaltungen, die Begründung besonderer Forschungsrichtungen rechtfertigt. Eine Beantwortung dieser Fragen kann nicht unternommen werden, ohne sich in einem kurzen Überblick die anstehenden Sachprobleme des Umweltschutzes zu vergegenwärtigen.

II. Die Probleme des Umweltschutzes — eine Übersicht

Aufgabe des Umweltschutzes ist, das Gesamtgefüge der irdischen Natur vor Schädigungen durch den Menschen zu schützen und damit die Lebensmöglichkeiten für den Menschen zu erhalten oder zu verbessern, sicherzustellen, daß der Mensch unter lebenswerten Bedingungen lebt⁷⁾.

Die Aufgabe ist also einmal die Erhaltung der natürlichen Hilfsquellen (*natural resources*)⁸⁾. Hier wird unterschieden zwischen sich erneuernden (Luft, Wasser, Erde, Tier- und Pflanzenwelt) und sich nicht erneuernden Hilfsquellen (Bodenschätze, Mineralien). Das Problem ist hier der Schutz vor einer Nutzung im Übermaß. Sich nicht erneuernde Hilfsquellen dürfen nicht zu schnell abgebaut werden. Alternative Hilfsquellen müssen gesucht und erschlossen werden. Sich erneuernde Hilfsquellen müssen so genutzt werden, daß die Erneuerung nicht in Frage gestellt wird (wie z. B. bei übermäßiger Rodung von Wald, die Erosionen herbeiführt und damit das Neuwachsen unmöglich macht). Gerade bei sich nicht erneuernden Hilfsquellen ist wichtig, daß sie nicht als Abfall aus der Nutzung ausgeschieden, sondern nach Gebrauch erneut verwandt werden. Das ist das Problem des sog. *re-*

⁷⁾ Vgl. Grundsatz 1 der Stockholmer Erklärung über die menschliche Umwelt vom 16. 6. 1972, UN Doc. A/CONF./48/14, S. 2 ff.

⁸⁾ Grundsatz 2—5 der Erklärung über die menschliche Umwelt.

cycling, recyclage (z. B. Schrottverwertung, keine Einwegflaschen), das nicht nur eine Frage der Abfallbeseitigung, sondern auch eine der Erhaltung von Hilfsquellen ist.

Mit dem Stichwort der Abfallbeseitigung ist ein wesentliches Problem des Umweltschutzes angeschnitten, nämlich dasjenige des Schutzes der natürlichen Hilfsquellen davor, daß sie durch Verschmutzung biologisch absterben und damit ihre Regenerationsfähigkeit einbüßen, oder in anderer Weise unbrauchbar gemacht werden⁹⁾. Dies reduziert sich letztlich auf ein Raum- und Transportproblem: Abfallbeseitigung ist so lange unproblematisch, als genügend Aufnahmekapazitäten vorhanden sind, die nicht zu anderweitiger Nutzung notwendig sind. Gewässer, Boden, Luft sind aber nicht mehr in so großem Umfang vorhanden, daß sie die anfallenden Abfallstoffe ohne Schaden für andere Nutzungen aufnehmen können. Deshalb muß der Abfall räumlich verkleinert und für andere Nutzungen des Aufnahmemediums unschädlich gemacht (Verbrennung und sonstige Behandlung) bzw. sinnvoll weiterverwandt werden (das erwähnte *recycling*).

Ein besonderer Aspekt des Umweltschutzes ist die Erhaltung gesunder Lebensverhältnisse für den Menschen. Hierher gehört nicht nur die Erhaltung der Luft so, daß sie ohne Schaden geatmet, des Wassers so, daß es ohne Schaden gebraucht werden kann. Hierher gehört auch der Schutz vor Giftstoffen in Nahrung und Gebrauchsgegenständen, der Schutz vor Lärm, die Bereitstellung des notwendigen Erholungsraums, gesunde Arbeitsbedingungen.

Die Mittel, mit denen diese Aufgaben des Umweltschutzes erfüllt werden können, sind vielgestaltig. Hierher gehört erstens, was man als Maßnahme des Umweltschutzes in einem engeren Sinne (*environmental management*) bezeichnen kann: die Reaktion auf bestehende und unmittelbar bevorstehende Umweltschäden und -gefährdungen sowie längerfristige Planung und Vorsorge. Zweitens ist erforderlich die für die Reaktion und Vorsorge notwendige Wissensermittlung: Datensammlung und -auswertung, Forschung (*environmental assessment*). Schließlich gibt es drittens eine Reihe von Hilfsmaßnahmen für die beiden vorgenannten Kategorien: Erziehung, Ausbildung, Information, organisatorische Infrastruktur und die Finanzierung.

Zwei wesentliche Elemente des *environmental management* sind die Restriktion und die Planung des Gebrauchs natürlicher Hilfsquellen. Man muß z. B. die Nutzung des Wassers als Abfallbeseitigungsmedium dadurch einschränken, daß man die Einleitung bestimmter Stoffe verbietet, daß man

⁹⁾ Grundsatz 6 und 7 der Erklärung über die menschliche Umwelt.

Vorschriften über die Lagerung wassergefährdender Flüssigkeiten macht. Man kann aber auch gewisse Nutzungen der natürlichen Hilfsquellen untereinander verträglich machen, indem man sie z. B. durch Planung räumlich trennt, z. B. durch Trennung von Industrie-, Wohn- und Erholungsgebieten. Das gesamte Bauplanungs- und Raumordnungsrecht ist ein wesentliches Instrument des Umweltschutzes.

Planung und Restriktion sind nicht voneinander zu trennen. Sinnvoll geplante Raumordnung bedeutet z. B., daß bestimmte Nutzungen des Bodens an bestimmten Orten eingeschränkt werden. Einschränkung und Planung wirken zusammen in der Zuteilung natürlicher Hilfsquellen. So müssen die Gebrauchsmöglichkeiten hinsichtlich eines Gewässers den einzelnen Nutzern in bestimmter Weise zugeteilt werden. Am augenfälligsten wird dies bei dem Problem sogenannter Wärmelastpläne für Flußsysteme. Jede Nutzung, die eine Erwärmung mit sich bringt, darf nur so weit gehen, daß sie erstens die biologische Beschaffenheit des Wassers nicht entscheidend ändert und zweitens eine erneute gleichartige Nutzung des Wassers unter Berücksichtigung der natürlichen Abkühlung auch Unterliegern ermöglicht. Entsprechendes gilt für die Einleitung von Abwässern unter Berücksichtigung der natürlichen Regenerationsfähigkeit des Wassers. Ein ähnliches Problem stellt sich möglicherweise bezüglich der Luft auf globaler Ebene. Es kann sein, daß eine übermäßige Einleitung von Kohlenoxyden in die Atmosphäre zu Klimaveränderungen führt. Eine Antwort auf diese Gefahr ist eigentlich nur in einer global organisierten Rationierung und Zuteilung der zulässigen Kohlenoxyd-Einleitungen zu sehen, etwa nach Art der bereits praktizierten Zuteilung von Wellenlängen im Rundfunk-Wesen.

In jedem Falle verursacht die Lösung der Probleme des Umweltschutzes Kosten. Die entscheidende Frage ist, wer sie zu tragen hat¹⁰). Das Verursacher-Prinzip (*The polluter shall pay*)¹¹) ist eine einleuchtende und einfache Grundmaxime, die jedoch bei weitem nicht alle Fragen regeln kann. Um das unten noch näher behandelte Beispiel des *newcomers* an einem in seiner Abwasserkapazität ausgelasteten Gewässers heranzuziehen: Wer ist hier »Verursacher«, der *newcomer* oder die bestehenden Betriebe? Wenn im Rahmen einer Planung einem Eigentümer die gewinnbringende Nutzung seines Grundstücks untersagt wird, muß dieser selbst oder die Allgemeinheit diesen

¹⁰) Vgl. dazu Meyer-Abich, ZRP Bd. 5 (1972), S. 186 ff.; Goldman, Current History Bd. 59 (1970), S. 73 ff.

¹¹) Vgl. dazu das Umweltprogramm der Bundesregierung BR-Drs. 553/71, S. 10 f., sowie die auf dem Ministertreffen der OECD am 24.—26. 5. 1972 angenommene Entschlie-ßung über "Guiding Principles on the Environment", International Legal Materials Bd. 11 (1972), S. 1172.

Verlust tragen? Pauschale Antworten sind hier sicher nicht angemessen. Bei der Anwendung des Verursacherprinzips auf industrielle Produktionsbetriebe schlagen sich die Kosten des Umweltschutzes im Preis der Produkte nieder und letztlich zahlt der Verbraucher den Umweltschutz, wird er als *polluter* behandelt. Unter Umständen kann es angemessener sein, daß die Allgemeinheit die Lasten trägt¹²⁾, weil über die Besteuerung eine sozial gerechtere Lastenverteilung möglich ist. Andererseits kann die Wirkung der Preiserhöhung auf dem Markt erwünschte regulierende Wirkungen haben.

Der Kostenfaktor des Umweltschutzes macht auch seine Problematik für den Welthandel und die Entwicklung der unterentwickelten Länder aus¹³⁾. Über Umweltschutzerfordernisse könnten neue Handelshindernisse entstehen. Die Konkurrenzfähigkeit der jungen Industrie der Entwicklungsländer könnte durch die Kosten des Umweltschutzes weiter leiden, diese Kosten könnten Finanzquellen in den entwickelten Ländern binden, die sonst in die Entwicklungshilfe flößen.

Eine weitere Frage, die die Lösungswege der anstehenden Probleme beeinflusst, ist deren regionale Tragweite. Es gibt Umweltschutzprobleme, die auf der Ebene der Gemeinden, andere, die auf der Ebene der Staaten, mehrerer Staaten gemeinsam oder nur weltweit gelöst werden können. Zu letzteren gehören etwa Fragen der weltweiten Klimaentwicklung. Es gilt, die Tragweite der einzelnen Probleme zu erkennen und die dieser Tragweite angemessene Lösungsform, z. B. internationale Kooperation, zu finden¹⁴⁾.

III. Die Probleme der rechtlichen Regelung

Die bislang erörterten Probleme sind zunächst keine Rechtsprobleme, sondern solche technischer und auch politischer Natur. Sie führen aber zu einer Reihe juristischer Fragen.

1. Die rechtliche Organisation der Regelung

Bevor man zu den Problemen des Inhalts der rechtlichen Regelung kommt, stellt sich die Frage: »Wer regelt was wie?« Es ist dies einmal die

¹²⁾ Kritisch zu einigen möglichen Folgen des Verursacherprinzips auch Rabeneick, DVBl. Jg. 86 (1971), S. 260 f. Die konsequente Durchführung des Verursacherprinzips stößt sich unter Umständen an Grundsätzen des Eigentumsschutzes und des rechtsstaatlichen Vertrauensgrundsatzes.

¹³⁾ Vgl. Grundsatz 9–12 der Erklärung um die menschliche Umwelt; vgl. dazu auch Rausch, NZZ vom 23. 7. 1972, S. 33.

¹⁴⁾ Vgl. Grundsatz 21–26 der Erklärung über die menschliche Umwelt. Grundlegend zu diesen Fragen Kaiser, Europa-Archiv Jg. 25 (1970), S. 877 ff.

Frage der Jurisdiktion oder Zuständigkeit, zum andern aber auch diejenige der Form und des Verfahrens, in denen bestimmte Regeln Verbindlichkeit erlangen. Beide Probleme sind kaum zu trennen. Sie seien hier unter dem Stichwort »die rechtliche Organisation der Regelung« zusammengefaßt.

a) Die völkerrechtliche Problematik

Die Probleme des Umweltschutzes machen nicht an den Grenzen bestehender Staaten halt. Hier stellt sich einmal die Frage der Abgrenzung zwischen dem staatlichen und dem internationalen Bereich, zwischen dem, was die Staaten allein im nationalen Bereich regeln und dem, was völkerrechtlicher Regelung zugänglich ist. Es stellen sich ferner Fragen der gegenseitigen Abgrenzung staatlicher Zuständigkeiten, der extraterritorialen Wirkung staatlicher Akte, der gegenseitigen Koordination staatlichen Verhaltens und der Übertragung staatlicher Zuständigkeiten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Die Problematik wird an mehreren Stellen der Stockholmer Erklärung über die menschliche Umwelt angesprochen. In Ziff. 7 des ersten Teils der Proklamation heißt es:

“Local and national governments will bear the greatest burden for large-scale environmental policy and action within their jurisdiction. International co-operation is also needed in order to raise resources to support the developing countries in carrying out their responsibilities in this field. A growing class of environmental problems, because they are regional or global in extent or because they affect the common international realm, will require extensive co-operation among nations and action by international organizations in the common interest”¹⁵⁾.

Diese Formulierungen legen einen gewissen Schwerpunkt auf die nationale Zuständigkeit, anerkennen aber andererseits die mögliche Internationalisierung der Probleme. Die Grenze zwischen dem nationalen und dem internationalen Bereich bleibt unbestimmt. Die Frage wird wieder aufgegriffen im zweiten Teil der Erklärung, den Grundsätzen. Grundsatz 21 lautet:

“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction”¹⁶⁾.

¹⁵⁾ A.a.O. (Anm. 7), S. 3.

¹⁶⁾ A.a.O., S. 7.

Hier wird wiederum das Prinzip der staatlichen Zuständigkeit betont, allerdings unter dem Vorbehalt der Allgemeinverträglichkeit. Gegen eine zu starke Beeinträchtigung staatlicher Zuständigkeiten durch internationale Standards des Umweltschutzes wendet sich auch Grundsatz 23, der eine Differenzierung der Standards gemäß nationaler Prioritäten und Wertvorstellungen fordert:

“Without prejudice to such criteria as may be agreed upon by the international community, or to standards which will have to be determined nationally, it will be essential in all cases to consider the systems of values prevailing in each country, and the extent of the applicability of standards which are valid for the most advanced countries but which may be inappropriate and of unwarranted social cost for the developing countries”¹⁷⁾.

Etwas mehr Raum für die Internationalisierung der Probleme gibt, wenn auch zögernd und mit Einschränkungen, Grundsatz 24:

“International matters concerning the protection and improvement of the environment should be handled in a co-operative spirit by all countries, big or small, on an equal footing. Co-operation through multilateral or bilateral arrangements or other appropriate means is essential to effectively control, prevent, reduce and eliminate adverse environmental effects resulting from activities conducted in all spheres, in such a way that due account is taken of the sovereignty and interest of all States”¹⁸⁾.

Hier stellt sich natürlich die Frage, was man unter *international matters* zu verstehen hat.

Die mögliche Rolle internationaler Organisationen wird schließlich in Grundsatz 25 betont:

“States shall ensure that international organizations play a co-ordinated, efficient and dynamic role for the protection and improvement of the environment”.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Erklärung einerseits die staatliche Zuständigkeit betont¹⁹⁾. Die staatliche Souveränität, der Vorbehalt der staatlichen Regelung gegenüber der Beschränkung durch das Völkerrecht

¹⁷⁾ A.a.O., S. 7.

¹⁸⁾ A.a.O., S. 7.

¹⁹⁾ Wesentlich stärker wird das internationale Element betont in einem von der Association des Auditeurs et Anciens Auditeurs de l'Académie de Droit International de La Haye ausgearbeiteten Erklärungsentwurf, *Annuaire de l'A.A.A.* Bd. 41 (1971), S. 121 ff.; vgl. auch die Entschließung der Internationalen Parlamentarier-Konferenz zu Umweltfragen in Bonn vom 4. 6. 1971 (Veröffentlichung der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft, Berlin 1971).

werden stark unterstrichen. Andererseits werden jedoch Möglichkeiten für eine Internationalisierung, eine völkerrechtliche Regelung, offen gelassen. Die Grenzziehung zwischen beiden Bereichen ist verschwommen. Wenn man die Erklärung als Spiegel des geltenden Rechts ansieht²⁰⁾, so kann man nur folgern, daß dieses Recht unklar und noch viel Raum für weitere Entwicklung ist.

Als Orientierung für eine Grenzziehung wird man wohl sagen müssen, daß jeder Tatbestand international relevant ist, dessen Konsequenzen über die Grenzen eines Staates hinausreichen²¹⁾. Damit ist die Frage aus dem Rechtlichen ins Faktische verlagert. Grenzüberschreitende Immissionen sind ein klares Beispiel eines internationalen Tatbestandes. In anderen Fällen treten die grenzüberschreitenden Wirkungen weniger eindeutig zutage, wie bei Klimaänderung²²⁾, Änderungen der Wasserqualität oder auch der Wirkung von Umweltschutzstandards als Handelshindernisse. Man wird einen Tatbestand bereits dann als international relevant ansehen müssen, wenn spürbare Wirkungen jenseits der Grenzen des Urheberstaates erst im Zusammenwirken mit dritten Ereignissen eintreten. Dies ist z. B. das Problem bei gewissen globalen oder regionalen Verschmutzungstatbeständen (Beispiele wurden oben erwähnt), bei denen erst die Summierung der für sich allein unbeträchtlichen Verschmutzungstatbestände die internationale Wirkung ausmacht²³⁾. Es muß betont werden, daß es für die internationale Wirkung eines Tatbestandes nicht erforderlich ist, daß diese Wirkung in einem anderen Staat eintritt, sie kann auch auf der Hohen See oder im Weltraum eintreten. Die reine Parallelität der Tatbestände macht ein Problem noch nicht zu einem internationalen²⁴⁾. Es kann aber durch internationale Zu-

²⁰⁾ Für die Teile der Erklärung, die ihrer Formulierung nach überhaupt als Aussage *de lege lata* ausgelegt werden können, wird man wohl annehmen können, daß eine solche auch gewollt war. Vgl. dazu den Bericht des Vorbereitenden Ausschusses vom 30. 9. 1971, UN Doc. A/CONF. 48/PC/13, para. 154: "There was general agreement that the Declaration should be based on well-established principles of international law, notably those embodied in the United Nations Charter, including the principle of national sovereignty and international co-operation".

²¹⁾ Vgl. zum folgenden Kennan, *Foreign Affairs* Bd. 48 (1969/70), S. 401 ff.; Vasek, *Kentucky Law Journal* Bd. 59 (1970—71), S. 673 ff.; Yates, *University of Toronto Law Journal* Bd. 21 (1971), S. 173 ff.; Falk, *Natural Resources Journal* Bd. 12 (1972), S. 161 ff., Boisserée, ebenda, S. 219 ff.

²²⁾ Vgl. zu solchen und ähnlichen Fragen Sand, *ZLW* Bd. 20 (1971), S. 109 ff.

²³⁾ Falk/Black (ed.), *The Future of the International Legal Order* Bd. 2 (Princeton 1970), S. VIII.

²⁴⁾ Boisserée, *Natural Resources Journal* Bd. 12, S. 218.

sammenarbeit, insbesondere die Tätigkeit internationaler Organisationen »internationalisiert« werden.

In diesem Zusammenhang scheint ein Blick auf die bisherige internationale Praxis angezeigt²⁵). Die internationalen Organisationen und Einrichtungen, die sich mit Problemen des Umweltschutzes befassen, sind kaum mehr überschaubar, weshalb auch der Ruf nach ihrer Koordination, wie er auch in Grundsatz 25 der Stockholmer Erklärung zum Ausdruck kommt, gerechtfertigt ist.

Auf dem Gebiete des Umweltschutzes tätig sind einmal die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen. Die Vereinten Nationen befassen sich mit grundsätzlichen und wirtschaftlichen Fragen des Umweltschutzes und bemühen sich um Koordination. Im Rahmen der Vereinten Nationen liegt die Zuständigkeit bei der Generalversammlung²⁶), die ja auch die Stockholmer Konferenz über die menschliche Umwelt einberufen hat, beim Wirtschafts- und Sozialrat sowie beim Sekretariat²⁷), ferner bei besonderen Einrichtungen wie dem United Nations Development Program²⁸), dem United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), der UNCTAD und den regionalen Wirtschaftskommissionen (ECE, ECAFE, ECA, ECLA)²⁹). Die Stockholmer Konferenz hat der UN-Generalversammlung empfohlen, einen besonderen organisatorischen Rahmen für die Behandlung von Umweltschutzproblemen zu schaffen.

Die FAO befaßt sich vornehmlich mit der Tier- und Pflanzenwelt, Boden und Wasser als Nahrungsquelle³⁰), die WHO mit den gesundheitlichen Aspekten des Umweltschutzes, die WMO mit den klimatischen und meteorologischen³¹). Bei der UNESCO stehen wissenschaftliche und soziale As-

²⁵) Vgl. zum folgenden Caponera, *Comunità Internazionale* Bd. 26 (1971), S. 254 ff.

²⁶) Vgl. die Resolution der Generalversammlung über Umwelt und Entwicklung vom 20. 12. 1971, A/RES/2849 (XXVI).

²⁷) Im Sekretariat sind hauptsächlich die Abteilungen für soziale Entwicklung und für Hilfsquellen und Transport zuständig.

²⁸) Vgl. UN Press Release DEV/86 vom 17. 8. 1971.

²⁹) Die regionalen Wirtschaftskommissionen haben eine Reihe von Veranstaltungen zur Vorbereitung der Stockholmer Umweltkonferenz durchgeführt, die Economic Commission for Europe das Symposium on Problems Relating to Environment vom 2.—15. 5. 1971 in Prag (UN Doc. ST/ECE/ENV/1), die Economic Commission for Asia and the Far East ein Seminar in Bangkok (17.—23. 8. 1971), die Economic Commission for Africa ein Seminar in Addis Abeba (23.—27. 8. 1971), die Economic Commission for Latin America ein Seminar in Mexico (6.—11. 9. 1971). (Vgl. UN Doc. A/CONF. 48/PC. 11/Add. 2; UN Press Releases HE/26, 28, 29, 30, 32, 33, 35). — Vgl. auch Bishop/Munro, *International Organization* Bd. 26 (1972), S. 348 ff.

³⁰) Vgl. Caponera, *Comunità Internazionale* Bd. 26, S. 255.

³¹) Vgl. die WMO-Veröffentlichung "Meteorology and the Human Environment" (Genf 1971).

pekte des Umweltschutzes im Vordergrund³²). Die ILO befaßt sich mit Fragen der Arbeitsumwelt, die IMCO mit den Umweltgefahren, die von Schiffen ausgehen³³), die ICAO mit den Umweltgefahren des Flugverkehrs (Fluglärm, Überschallknall, Luftverschmutzung)³⁴), die IBRD mit Umweltaspekten der Entwicklungsfinanzierung. Die Kompetenzen der Tochterorganisationen überschneiden sich vielfach, es gibt jedoch Koordinationsmechanismen³⁵).

Von den Organisationen außerhalb der »UN-Familie«, die sich mit Umweltfragen befassen, ist zunächst die OECD zu nennen, die einen Sonderausschuß für Umweltfragen besitzt, der einige vielbeachtete Studien durchgeführt hat³⁶), ferner die NATO mit ihrem Ausschuß für die Herausforderungen der modernen Gesellschaft, als sog. dritte Dimension der NATO gedacht³⁷). Intensiv beschäftigt sich auch der Europarat mit Fragen des Umweltschutzes³⁸).

³²) Hier sind eine Reihe von naturwissenschaftlichen Programmen der UNESCO von Bedeutung, z. B. diejenigen für *environmental sciences and natural resources research* (Report of the Director-General on the activities of the Organization in 1971, S. 112), *promotion of ecological research* (ebenda, S. 113 ff.), *hydrology* (ebenda, S. 120 f.), *oceanography* (ebenda, S. 124 ff.), aber auch sozialwissenschaftliche Programme, z. B. *application of the social sciences to human environmental and population problems* (ebenda, S. 145 ff.). Zu erwähnen ist ferner das neue Programm "Man and the Biosphere" (UNESCO Chronicle Bd. 18 [1972], S. 65 f.). Im Rahmen der UNESCO wurde im April 1972 ein Konventionsentwurf über "International Protection of Monuments, Groups of Buildings and Sites of Universal Value" ausgearbeitet.

³³) Im Rahmen der IMCO wurden vor allem eine Reihe von Konventionen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl erarbeitet, nach der grundlegenden Konvention vom 12. 5. 1954 (BGBl. 1956 II, S. 381), vor allem das Internationale Übereinkommen über Intervention auf Hoher See im Falle von Ölverschmutzungsunfällen vom 29. 11. 1969 (International Legal Materials Bd. 9 [1970], S. 25) sowie die Konvention über die Errichtung eines internationalen Fonds für Ölverschmutzungsschäden vom 18. 12. 1971 (International Legal Materials Bd. 11 [1972], S. 284).

³⁴) Vgl. die Beiträge in ICAO Bulletin Bd. 27 (1972) No. 4, S. 10 ff.

³⁵) Allgemeines Koordinationsinstrument ist das ACC (Administrative Committee on Co-ordination). Für Fragen der Meeresverschmutzung haben IMCO, FAO, UNESCO, WMO, WHO und IAEA ein gemeinsames Organ geschaffen, die Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution (GESAMP), vgl. Hardy, Natural Resources Journal Bd. 11 (1971), S. 339, und d e r s., La lutte internationale contre la pollution des eaux marines, Notes et études documentaires Nos. 3903—3904, S. 52.

³⁶) NZZ vom 27. 11. 1970, S. 15; 5. 2. 1971, S. 6. Vgl. auch oben Anm. 11.

³⁷) NZZ vom 23. 10. 1970, S. 5; 22. 4. 1971; 5. 2. 1971, S. 2.

³⁸) Die Beratende Versammlung des Europa-Rats hat auf ihrer 23. ordentlichen Sitzung im Januar 1972 eine Reihe von Resolutionen zum Umweltschutz angenommen: Empfehlung 659 (1972) über Umweltpolitik in Europa, Empfehlung 660 (1972) über die Beeinträchtigung der Umwelt und ihre Wirkungen auf die menschliche Gesundheit, Resolution 504 (1971) über die Lachsfischerei im Atlantik, Resolution 509 (1972) über Umweltpolitik in Europa, Resolution 510 (1972) über die Verminderung der Luftverschmutzung

Schließlich verdient die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften Hervorhebung. Die Kommission hat hierzu zwei wesentliche Papiere vorgelegt, nämlich die »Erste Mitteilung der Kommission über die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes« vom 2. August 1971³⁹⁾ und das Gemeinschaftsprogramm für den Umweltschutz vom 24. März 1972⁴⁰⁾, das konkrete Maßnahmen des Rates anregt. Aus den Gemeinschaftsverträgen ergeben sich Befugnisse der Gemeinschaften auf dem Gebiet des Umweltschutzes nur unter besonderen Gesichtspunkten. Zu erwähnen sind im EWG-Vertrag Art. 100 (Angleichung von Vorschriften, die sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, wichtig vor allem für die sog. technischen Handelshindernisse), Art. 101 und 102 (Ausmerzung von Wettbewerbsverfälschungen und -verzerrungen), ferner die Vorschriften über eine gemeinsame Politik in bestimmten Bereichen, Art. 3, b (Handelspolitik), Art. 3, d (Agrarpolitik), Art. 3, f (Wettbewerbspolitik), Art. 117 Abs. 1 (Sozialpolitik), Art. 74 Verkehrspolitik. Die Kommission scheint sich bei ihren Vorschlägen stark auf Art. 2 zu stützen, wonach u. a. Aufgabe der Gemeinschaft ist, »eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung« in den Mitgliedstaaten zu fördern, wodurch der für den Umweltschutz so wesentliche Gesichtspunkt der *quality of life* angesprochen ist. Allerdings soll die Gemeinschaft diese Aufgabe »durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten« erfüllen. In der Kompetenz der Gemeinschaft stehen also stets nur wirtschaftliche Maßnahmen. Wie weit der Umweltschutz über diese Bestimmungen in den Griff zu bekommen ist, bedarf sicherlich noch im einzelnen der Prüfung. Jedenfalls fällt ein beträchtliches Feld umweltrelevanter Maßnahmen in die Gemeinschaftskompetenz⁴¹⁾.

Von Organisationen, die sich mit besonderen Aspekten des Umweltschutzes befassen, sind zu nennen das GATT, das Umweltschutzprobleme unter dem Aspekt der Kosten und Handelshindernisse behandelt⁴²⁾, die Kommis-

durch Abgase von Kraftfahrzeugen, Resolution 512 (1972) über die Auswirkungen von zivilen Überschallflügen auf die menschliche und natürliche Umwelt. Der Kommission lagen einige interessante Kommissionsberichte vor, von denen hier der Bericht von Cravatte über Umweltpolitik in Europa (Doc. 3080) besonders erwähnt sei. Vgl. dazu auch Lammers, *Annuaire de l'A.A.A.* Bd. 41 (1971), S. 55 ff.

³⁹⁾ Enthalten in BT-Drs. VI/2537.

⁴⁰⁾ Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 5/72.

⁴¹⁾ Vgl. die Erörterungen in den beiden zitierten Dokumenten, BT-Drs. VI/2537, S. 6; Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 5/72, S. 12 ff.

⁴²⁾ Vgl. Industrial Pollution Control and International Trade, GATT Studies in International Trade No. 1.

sionen, die für die Erhaltung bestimmter Fischbestände zuständig sind⁴³⁾, die internationale Kommission zum Schutz des Rheines gegen Verunreinigung⁴⁴⁾ und die zwischenstaatlichen Einrichtungen zur Regelung gewisser Umweltfragen in Grenzbereichen zwischen Staaten⁴⁵⁾ (Columbia River, Great Lakes, Bodensee, Indus).

Wie man sieht, ist das internationale Organisationssystem in Fragen des Umweltschutzes ausgesprochen vielgestaltig. Hier wird die Entwicklung sicher weiter gehen und auch die Frage einer übergreifenden Organisation und Koordinierung sich immer stärker stellen⁴⁶⁾.

Eine weitere Frage ist, in welchen Formen Materien, die nicht einer staatlichen Jurisdiktion allein unterstehen, völkerrechtlich geregelt werden können. Das traditionelle Mittel der Regelung international gemeinsamer Probleme ist der völkerrechtliche Vertrag. Verträge gibt es bereits für einzelne Fragen des Umweltschutzes. Dies gilt vor allem für Fragen des Schutzes der Meere und der in ihnen enthaltenen natürlichen Hilfsquellen. Hier bleibt allerdings noch vieles zu tun. Die Frage des Schutzes der Meere gegen Verschmutzung jeder Art⁴⁷⁾, die von Schiffen oder Flugzeugen ausgeht, hat bis jetzt nur für den Nordostatlantik in dem Osloer Vertrag vom 15. Februar 1972 eine (noch nicht in Kraft befindliche) Regelung gefunden⁴⁸⁾. Weitergehend durch Verträge geregelt ist nur die Frage der Ölverschmutzung⁴⁹⁾ und Verschmutzung durch radioaktive Stoffe⁵⁰⁾, und auch diese Ver-

⁴³⁾ Art. 3 des Übereinkommens über die Fischerei im Nordostatlantik, BGBl. 1963 II, S. 157; Übereinkommen über die Fischerei im Nordwestatlantik, BGBl. 1957 II, S. 265.

⁴⁴⁾ Abkommen vom 29. 4. 1963, BGBl. 1965 II, S. 1432.

⁴⁵⁾ Vgl. dazu auch B a s k i n, RGDIP Bd. 73 (1969), S. 428 ff.

⁴⁶⁾ Vgl. C a l d w e l l, Natural Resources Journal Bd. 12 (1972), S. 153 ff.

⁴⁷⁾ Aus der umfangreichen Literatur: B r o w n, Natural Resources Journal Bd. 11 (1971), S. 221 ff.; H a r d y, ebenda, S. 296 ff. Rechtlich gesehen mit der Frage der Meeresverschmutzung verwandt ist die der Weltraumverschmutzung; darüber findet sich eine Regelung in Art. 9 des Weltraumvertrages von 1966, UNTS Bd. 610, S. 205.

⁴⁸⁾ Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships or Aircraft, International Legal Materials Bd. 11 (1972), S. 262. Vgl. dazu auch die Resolution der International Legal Conference on Marine Pollution Damage, Brüssel November 1969; IMCO Doc. A VII/14, Annex I.

⁴⁹⁾ Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil vom 12. 5. 1954, UNTS Bd. 327, S. 3; International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, International Legal Materials Bd. 9 (1970), S. 25; International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage vom 29. 11. 1969, ebenda, S. 45; International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage vom 8. 12. 1971, International Legal Materials Bd. 11 (1972), S. 284. Vgl. dazu K o j a n e c, Annuaire de l'A.A.A. Bd. 41 (1971), S. 35 ff., und L u c h i n i, Journal du droit international Bd. 97 (1970), S. 795 ff.

⁵⁰⁾ Art. 25 der Genfer Konvention über die Hohe See, vgl. auch die Convention Relating to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material vom 17. 12. 1971, International Legal Materials Bd. 11 (1972), S. 277.

träge sind teilweise noch nicht in Kraft. Nicht geregelt ist bislang die Frage der vom Lande ausgehenden Meeresverschmutzung. Die Meeresverschmutzung wird auch eine Rolle spielen bei der zu erwartenden Regelung der Ausbeutung der Schätze des Meeresgrundes und -untergrundes. Diese etwas verworrene Regelung einer Vielzahl von Teilaspekten der Meeresverschmutzung ruft nach einer besseren Ordnung, in der alle Arten von Meeresverschmutzung erfaßt sind und klargestellt ist, was jeweils auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu regeln ist⁵¹⁾.

Ansätze zu vertraglicher Regelung gibt es auch für den Schutz internationaler Binnengewässersysteme und Grenzgewässer. Zu erwähnen ist hier die zwischen USA und Kanada getroffene Regelung für die Großen Seen⁵²⁾. Regelungen für europäische Flußsysteme, so für den Rhein, sind im Entstehen, die bisherigen Erfolge können aber nicht als zufriedenstellend oder ausreichend angesehen werden⁵³⁾.

Erwähnt seien ferner Verträge über die Erhaltung bestimmter Tierarten⁵⁴⁾ und das europäische Detergentien-Abkommen⁵⁵⁾. Für andere Einzelprobleme gibt es Vertragsentwürfe, so ein Entwurf des World Peace

⁵¹⁾ Vgl. hierzu den Bericht des UN-General-Sekretärs "Prevention and Control of Marine Pollution", UN Doc. E/5003 vom 7. 5. 1971, und den Bericht der Inter-Governmental Working Group on Marine Pollution vom 21. 6. 1971, UN Doc. A/CONF. 48/IWGMP. I/5, insbesondere paras. 19 ff.

⁵²⁾ Das jüngste Abkommen hierüber datiert vom 15. 4. 1972, International Legal Materials Bd. 11 (1972), S. 694.

⁵³⁾ Vgl. die bereits erwähnte Vereinbarung vom 29. 4. 1963 über die internationale Kommission zum Schutze des Rheines gegen Verunreinigung, ferner das Protokoll über die Errichtung einer internationalen Kommission zum Schutz der Mosel gegen Verunreinigung vom 20. 12. 1961, BGBl. 1962 II, S. 1102, und das Abkommen zwischen der BRD und Frankreich über die Errichtung einer internationalen Kommission zum Schutze der Saar gegen Verunreinigung vom 20. 12. 1961, BGBl. 1962 II, S. 1106. Eine kurze Übersicht über den Stand der Entwicklung gibt das Umweltschutzprogramm der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O. (Anm. 40), S. 31 ff. Vgl. auch B a s c h u n g, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung Jg. 71 (1970), S. 297 ff., ferner das Übereinkommen über die Regelung von Wasserentnahmen aus dem Bodensee vom 30. 4. 1966, B e r b e r, Völkerrecht, Dokumentensammlung Bd. 1, S. 1637, und das Übereinkommen über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung vom 27. 10. 1961, GBl. Baden-Württemberg 1962, S. 2. Zur Vertragspraxis der UdSSR bezüglich Grenzgewässern vgl. B a s k i n, RGDIP Bd. 73, S. 424.

⁵⁴⁾ Ein frühes Beispiel hierfür ist die Übereinkunft vom 19. 3. 1902 zum Schutze der für die Landwirtschaft nützlichen Vögel, RGBL 1906, S. 89. Eine gewisse Berühmtheit hat der Migratory Bird Treaty zwischen USA und Kanada vom 8. 12. 1916, 40 Stat. 755, erlangt. Am 4. 3. 1972 haben die USA und Japan einen Vertrag über den Schutz von Zugvögeln unterzeichnet. Zu erwähnen sind hier ferner eine Reihe von Fischereiabkommen für bestimmte Meeresgebiete. Hierher gehört auch das Abkommen über den Schutz der Robben in der Antarktis vom 11. 2. 1972, International Legal Materials Bd. 11 (1972), S. 251.

⁵⁵⁾ Vom 16. 9. 1968, BT-Drs. VI/2251.

through Law Center über eine völkerrechtliche Regelung der Wetterbeeinflussung⁵⁶). Zu erwähnen sind auch Verträge, die zwar nicht selbst Regelungen von Umweltfragen treffen, aber eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf diesem Gebiet vorsehen wie der Vertrag zwischen der Sowjetunion und der USA vom 23. Mai 1972⁵⁷). Für umfassendere Verträge über den Umweltschutz im allgemeinen gibt es private Vorarbeiten, und zwar einen Entwurf des World Peace through Law Center⁵⁸) und die vom Davies Memorial Institute of International Studies veröffentlichten Draft Rules Concerning Changes in the Environment of the Earth⁵⁹).

Es erhebt sich allerdings die Frage, ob und inwieweit das traditionelle Mittel des Vertrags eine angemessene Antwort auf alle internationalen Probleme des Umweltschutzes ist. Es spricht einiges dafür, daß Rechtsetzungsakte im Rahmen internationaler Organisationen hinzukommen sollten und werden. Die erwähnte Arbeit des World Peace through Law Center ist hierfür ein Beleg. In Grundsatz 24 der Stockholmer Erklärung ist die Rede von Maßnahmen des Umweltschutzes durch "multilateral or bilateral arrangements or other appropriate means". Das kann echte internationale Gesetzgebung durch eine internationale Organisation einschließen. Ansätze zu solcher Rechtsetzung durch internationale Organisationen gibt es bereits in einigen technischen Bereichen, z. B. die *international standards* und *recommended practices* der ICAO⁶⁰).

Die Kompetenzen der bestehenden (und der zu schaffenden) Organisationen auf dem Gebiet des Umweltschutzes sind sehr verschieden. Eine Reihe dieser Organisationen dienen der Erfassung des notwendigen Informationsmaterials und der Konsultation unter den Staaten. Andere geben in Resolutionen Empfehlungen zu Fragen des Umweltschutzes ab. Internationale Organisationen bieten auch oft einen Rahmen für das Aushandeln völkerrechtlicher Verträge. Im europäischen Rahmen werden sicherlich die Rechtsetzungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaften eine große Rolle für den Umweltschutz spielen. Eine umfassendere Kompetenz zur Aufstel-

⁵⁶) Sonderveröffentlichung des World Peace through Law Center.

⁵⁷) International Legal Materials Bd. 11 (1972), S. 761. Siehe auch das Communiqué über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Umweltschutzes zwischen USA und Japan, Tokio 14. 10. 1970, Ministère des Affaires Etrangères, Documents Officiels (Paris), no. 24 vom 10.—16. 6. 1971, S. 300, sowie ein Communiqué über die deutsch-französische Zusammenarbeit, ebenda nos. 34/35, 19. 8. — 1. 9. 1971, S. 460.

⁵⁸) Sonderveröffentlichung des World Peace through Law Center.

⁵⁹) Sonderveröffentlichung des Instituts.

⁶⁰) Vgl. dazu Dett er, Law Making by International Organisations (Stockholm 1965), S. 207 ff.; zur ICAO insbesondere E r l e r, Rechtsfragen der ICAO (Köln/Berlin/Bonn/München 1967), S. 114 ff.

lung von Umweltschutz-Standards ist für eine diskutierte besondere Umweltschutz-Organisation im Gespräch⁶¹⁾. Die Grundfrage der Ermöglichung und Ausgestaltung solcher internationaler Gesetzgebungsverfahren wird für die nächste Zukunft nicht nur eine Aufgabe der verantwortlichen Politiker, sondern auch der Völkerrechtswissenschaft sein.

b) Die Kompetenzordnung im innerstaatlichen Bereich

Probleme der Organisation der rechtlichen Regelung des Umweltschutzes stellen sich nicht nur im Verhältnis der Staaten untereinander, sondern auch im innerstaatlichen Bereich. Die Kompetenzen zu allgemeiner rechtlicher Regelung pflegen in allen Staaten irgendwie aufgeteilt zu sein, und zwar zwischen einem zentralen Parlament, einer zentralen Regierung und nachgeordneten Ebenen öffentlicher Gewalt (Länder, Provinzen, Bezirke, Kreise, Gemeinden), hier möglicherweise wieder zwischen einem Parlament (z. B. Gemeinderat) und einer Regierung (auf Gemeindeebene Bürgermeister u. a.). So wurde beispielsweise in Deutschland die Abfallbeseitigung lange Zeit allein dem gemeindlichen Gesetzgeber zur Regelung durch Gemeindefestsetzung überlassen. Die Gesetzgeber höherer Ordnung beschränkten sich darauf, die Gemeinden zum Erlass einschlägiger Satzungen zu ermächtigen. Erst in jüngster Zeit gibt es in der Bundesrepublik Landesgesetze und ein Bundesgesetz über Abfallbeseitigung⁶²⁾.

Ein Problem mit besonderen rechtlichen Schwierigkeiten ist die Kompetenzordnung für Fragen des Umweltschutzes in Bundesstaaten. Die Verfassungen der gegenwärtigen Bundesstaaten sind zu Zeiten entstanden, als der Umweltschutz als einheitliches und umfassendes rechtliches Problem noch nicht in das allgemeine Bewußtsein gerückt war. Demgemäß regeln die Kompetenzabgrenzungen bundesstaatlicher Verfassungen nur einzelne Aspekte des Umweltschutzes. Andererseits besteht eine gewisse Notwendigkeit zu einer Gesamtschau des Problems, viele Einzelprobleme des Umweltschutzes drängen nach einheitlicher oder jedenfalls sinnvoll abgestimmter Behandlung im gesamten Staatsgebiet. Man denke nur an die Probleme, die sich für eine sinnvolle umweltfreundliche Energiepolitik stellen, wenn die

⁶¹⁾ Vgl. den Entwurf des World Peace through Law Center und Kennan, Foreign Affairs Bd. 48 (1969/70), S. 408 ff.

⁶²⁾ Das erste Abfallbeseitigungsgesetz war dasjenige Hamburgs vom 8. 7. 1971, GVBl. 1971, S. 129. Weitere Ländergesetze gleichen diesem Gesetz, vgl. das baden-württembergische Gesetz vom 21. 12. 1971, GBl. 1972, S. 1, und das rheinland-pfälzische vom 10. 2. 1972, GVBl. 1972, S. 81. Das Bundesgesetz stammt vom 7. 6. 1972, BGBl. I, S. 873.

Kompetenzen für verschiedene Energieträger in verschiedener Hand sind⁶³), ferner an die Schwierigkeiten, die entstehen, wenn die Kompetenzen für die verschiedenen Nutzungsarten einer Hilfsquelle auseinanderfallen, z. B. Nutzung des Wassers zum Zwecke der Schifffahrt, Fischerei, gewerblichen Nutzung (Kühlung), Trinkwassergewinnung, Abwasseraufnahme, Erholung⁶⁴).

Den Notwendigkeiten einer einheitlichen Regelung hat man beispielsweise in der Schweiz durch Schaffung einer Bundeskompetenz für den Umweltschutz Rechnung getragen⁶⁵). Das räumt allerdings nicht die Probleme aus, die sich aus der Existenz von Sonderbestimmungen für einzelne umweltrelevante Tatbestände ergeben.

In der BRD war eine so allgemein formulierte Kompetenzerweiterung für den Bund nicht angestrebt. Der Versuch, dem Bund statt der bisherigen Rahmenkompetenz für den Wasserhaushalt sowie den Naturschutz und die Landschaftspflege eine Vollkompetenz zur Gesetzgebung zu übertragen, ist bislang am Widerstand des Bundesrats gescheitert⁶⁶). Der Katalog für die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz wurde lediglich um die Gebiete »Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung« erweitert⁶⁷).

Andere Bundesstaaten tragen den Koordinierungs- und Zentralisierungserfordernissen des Umweltschutzes auf andere Weise als durch Änderung des Verfassungstextes Rechnung. Hier spielt eine wesentliche Rolle die (mehr oder weniger freiwillige) Selbstkoordinierung der Gliedstaaten (mit oder ohne Beteiligung des Bundes)⁶⁸). So spielen bei der Sauberhaltung von Flußsystemen in den Vereinigten Staaten eine Reihe von Behörden eine

⁶³) In der BRD unproblematisch wegen Art. 74 Ziff. 11 GG. Das Problem stellt sich jedoch beispielsweise in der Schweiz. In USA wird die Zuständigkeit des Bundes für das Energiewesen im wesentlichen aus der Zuständigkeit für den *interstate commerce* begründet. Obwohl dadurch eigentlich auf die zwischengliedstaatlichen Aspekte des Energiewesens beschränkt, hat sich daraus doch eine weitgehende Bundeskontrolle ergeben.

⁶⁴) In diesem Fall bestehen auch in der BRD verschiedene Kompetenzen. Schifffahrt ist Bundessache (Art. 74 Ziff. 21 GG), Fischerei und Erholung Landessache, gewerbliche Nutzung Bundessache (Art. 74 Ziff. 11), soweit dies nicht eine Frage des Wasserhaushalts ist, für den eine Rahmenkompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Ziff. 4 besteht. Dorthin gehört auch die Abwassereinleitung (BVerfGE 15, 7), während die Trinkwassergewinnung wohl Landessache ist. Sehr kompliziert ist die Zuständigkeitsverteilung für die verschiedenen Wassernutzungen in USA, vgl. dazu S a t o, California Law Review Bd. 48 (1960), S. 43 ff.

⁶⁵) Bundesbeschuß vom 18. 12. 1970, AS 1971, S. 905: »Der Bund erläßt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen«.

⁶⁶) Vgl. BT-Drs. VI/1298.

⁶⁷) BGBl. 1972 I, S. 593.

⁶⁸) Zur Förderung der Zusammenarbeit der Staaten auf dem Gebiet der Wasserreinhaltung in USA vgl. U.S.C. 33 § 1154. Zu den Druckmitteln des Bundes gegenüber den Staa-

Rolle, die auf Verträgen zwischen den betroffenen Staaten beruhen⁶⁹). Auch die Finanzkraft des Bundes ist ein wichtiger Koordinierungsfaktor, z. B. in USA⁷⁰). Ein kooperatives Vorgehen von Bund und Provinzen auf dem Gebiete der Luftverschmutzung sieht beispielsweise der kanadische Clean Air Act aus dem Jahre 1970 vor⁷¹).

Besondere Probleme für den Umweltschutz geben in Bundesstaaten auch grenzüberschreitende großstädtische Ballungsräume auf, in denen die notwendige raumordnerische Planung auf besondere Schwierigkeiten stößt. Hier sind mannigfaltige Formen der Koordination in verschiedenen Bundesstaaten gefunden worden⁷²); zu der Radikalkur der Grenzveränderung wird es wohl, wenn überhaupt, zuerst in der BRD kommen.

Die Fragen des Umweltschutzes haben auch Folgen für den Verwaltungsaufbau gehabt. Die Probleme sind hier allerdings mehr organisatorischer als juristischer Art. Die Notwendigkeit einer Gesamtkonzeption im Umweltschutz hat in vielen Staaten dazu geführt, daß zentrale Behörden für den Umweltschutz gegründet wurden⁷³), teils mit Koordinations- und Stimulations-, teils mit eigenen Verwaltungsbefugnissen. Teilweise sind solche Befugnisse auf bestehende Behörden übertragen worden⁷⁴).

2. Art und Inhalt der rechtlichen Regelungen

Nunmehr ist ein Blick auf die Art und Weise zu werfen, in der die Probleme des Umweltschutzes durch das Recht sachlich geregelt werden. Grund-

ten bezüglich des Umweltschutzes vgl. Rosenthal, Southern California Law Review Bd. 45 (1972), S. 397 ff.; McGovern, Current History Bd. 59 (1970), S. 82 f. Vgl. ferner Degler/Bloom, Federal Pollution Control Programs: Water, Air and Solid Wastes (Washington 1970).

⁶⁹) Eine der ersten und immer noch wichtigsten dieser Einrichtungen in USA ist die Ohio River Valley Water Sanitation Commission, Kentucky Acts 1940 ch. 150.

⁷⁰) Über die Bundessubventionen an die Staaten zum Zwecke der Wasserreinhaltung vgl. U.S.C. 33 §§ 1157 *et seq.*

⁷¹) Sec. 19.

⁷²) Zum Problem in der BRD vgl. Becker-Marx, Kommunalwirtschaft (1966), S. 198 ff.; für USA vgl. Engdahl, Georgetown Law Journal Bd. 58 (1970), S. 799 ff.

⁷³) Z. B. die Schaffung der Environmental Protection Agency in USA, des Amtes für Umweltschutz in der Schweiz, des Ministeriums für Natur- und Umweltschutz in Frankreich. Vgl. dazu: Organizational and Institutional Arrangements, Procedures and Operational Measures: United States Federal Level Environmental Organizations — The Council of Environmental Quality and the Environmental Protection Agency, Discussion paper, ECE Symposium on Problems Relating to Environment, UN Doc. ST/ECE/ENV/1, S. 186 ff.

⁷⁴) Das hat in einigen deutschen Ländern zu einer Umbenennung von Ministerien geführt, so in Rheinland-Pfalz das Ministerium »für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz«.

sätzliche Bemerkungen hierzu wurden bereits gemacht. Hier sind nun die spezifischen rechtlichen Aspekte herauszuarbeiten.

Die rechtliche Regelung des Umweltschutzes im innerstaatlichen Recht bedient sich weitgehend traditioneller Rechts- und Verwaltungstechniken, wie sie im überkommenen Polizeirecht, Gewerberecht, Wirtschaftsförderungsrecht und, um einen etwas jüngeren Rechtszweig zu erwähnen, im Planungsrecht (Bauleitplanung⁷⁵), Raumordnung) entwickelt wurden. All das ist rechtstechnisch nicht neu, ja es geht vielmehr weitgehend nur um die systematische Berücksichtigung des Umweltschutzes in traditionellen Zweigen des Verwaltungsrechts. Es gibt Vorschriften über Anlagen (z. B. Abgasentgiftungsanlagen, Entstaubungsfilter), das Verbot gewisser umweltgefährdender Stoffe (z. B. biologisch nicht abbaubare Detergentien) oder Verhaltensweisen (z. B. der ungeordneten Müllagerung), Genehmigungserfordernisse für die Aufnahme bestimmter Tätigkeiten, die Genehmigungen können unter besonderen Auflagen erteilt werden, es können für bestimmte Tätigkeiten bestimmte Sicherheits- und Unschädlichkeitserfordernisse aufgestellt werden, es kann vom Staat über bestimmte private Tätigkeit Rechenschaft verlangt werden, die Pflichten werden durch Bußen und Strafen sanktioniert. Umweltfreundliches Verhalten wird durch finanzielle Anreize (Steuervorteile⁷⁶) oder Subventionen) begünstigt, Umweltschutzerfordernisse werden bei der staatlichen Auftragsvergabe berücksichtigt und dgl. mehr. In der Gesetzgebung vieler Staaten lassen sich diese Elemente zeigen.

Juristische Neuerungen bieten die Regelungen des Umweltschutzes vor allem in zweierlei Hinsicht. Einmal bei der Regelung der Zuteilung knapper natürlicher Hilfsquellen. Die Nutzung solcher Hilfsquellen muß irgendwie unter den Nutzungsbewerbern aufgeteilt werden⁷⁷). Dies sei am Beispiel der Nutzung von Flußsystemen erläutert⁷⁸). Das Problem stellt sich im innerstaatlichen⁷⁹) Recht wie im Völkerrecht. Im innerstaatlichen Recht sei hier besonders das bundesstaatliche Problem, die Aufteilung der Nutzungskapazität zwischen verschiedenen Anlieger-Gliedstaaten, erwähnt⁸⁰).

⁷⁵) Vgl. Kühling, DVBl. Jg. 86 (1971), S. 733 ff.

⁷⁶) Für die BRD vgl. § 79 der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung.

⁷⁷) Abkommen über Fischerei im Nordostatlantik: Art. 7 Abs. 1 Buchst. g in der Fassung des Vorschlags vom 6./11. 5. 1970, BT-Drs. VI/2246, S. 10 (Regulierung des Gesamtfanges und Fangquoten).

⁷⁸) Grundlegend dazu Salzwedel, Das Recht der Wasserwirtschaft H. 17, S. 53 ff.

⁷⁹) Vgl. Haskins, Oregon Law Review Bd. 49 (1970), S. 373 ff.; Freeman/Myrick/Haveman, Public Policy Bd. 19 (1971), S. 53 ff.

⁸⁰) Zur Aufteilung der Kühlwasserkapazität der Flüsse für Kernkraftwerke vgl. BT-Drs. VI/3052, S. 4, und auch Landtag von Baden-Württemberg, Drs. V — 6668.

Die Benutzung von Flußläufen zur Abwasseraufnahme ist unbedenklich, solange sie sich in dem Rahmen hält, der durch die natürliche Regenerationsfähigkeit des Wassers aufgefangen werden kann, ohne daß andere legitime Nutzungen des Wassers zurückstehen müssen. Nutzt jedoch ein Oberlieger das Wasser bis an die Grenze der Regenerationsfähigkeit, dann muß das Wasser erst eine gute Weile den Strom hinunterlaufen, bis es ohne Schaden wieder Abwasser aufnehmen kann. Wird das nicht berücksichtigt, so kann auch eine geringfügige zusätzliche Verschmutzung durch einen Unterlieger das Gewässer biologisch irreversibel schädigen. Die zulässige Verschmutzungsmöglichkeit muß also zwischen Oberlieger und Unterlieger aufgeteilt werden. Das ist technisch ein schwieriges Problem, es ist aber auch eine rechtliche Frage⁸¹⁾, wie solche Verschmutzungsstandards, die u. U. flexibel gehalten werden müssen, z. B. wegen der Veränderung der Wasserstände, Flußgeschwindigkeit, des Sauerstoffgehalts im Wasser, in rechtlich angemessene Formen gebracht werden können. Rechtlich schwierig ist auch die Frage, wie zu verfahren ist, wenn sich ein neuer Nutzungsbewerber für einen in seiner Aufnahmekapazität ausgelasteten Fluß meldet. Muß der *newcomer* sein Abwasser nun auf Trinkwasserqualität klären, im Gegensatz zu seinen Nachbarn, die den Fluß begrenzt verschmutzen dürfen? Anders gefragt: Hat der Altnutzer ein rechtlich geschütztes Interesse am Fortbestehen des für ihn festgesetzten Verschmutzungsstandards? Oder kann man von ihm zugunsten des Neuankömmlings nunmehr eine stärkere Klärung seiner Abwässer verlangen⁸²⁾? Solche Verfassungsgrundsätze wie Eigentumsschutz, Vertrauensschutz und Gleichheitsgebot schaffen hier u. U. komplizierte Probleme. Hat es im Bewässerungsrecht solche Probleme schon lange gegeben, so treten sie doch im modernen Umweltrecht mit besonderer Intensität auf.

Ein anderes im wesentlichen neues Element im Umweltrecht ist die Regelung von Verfahren, die sicherstellen sollen, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes in allen Bereichen der staatlichen Tätigkeit gebührend be-

⁸¹⁾ Vgl. die sog. Helsinki Rules der International Law Association, Art. VI: "Each basin state is entitled, within its territory, to a reasonable and equitable share in the beneficial uses of the waters of an international drainage basin". Hierzu werden in Art. V weitere Kriterien aufgestellt (ILA, Report of the 52nd Conference, S. 484 ff.). Vgl. zu diesen Fragen auch Baskin, RGDIP Bd. 73, S. 426 f., und McDougall, Osgoode Hall Law Journal Bd. 9 (1971), S. 261 ff. (letzterer insbesondere zum Prinzip des *equitable apportionment*).

⁸²⁾ Vgl. Art. VIII der Helsinki Rules: "An existing reasonable use may continue in operation unless the factors justifying its continuance are outweighed by other factors leading to the conclusion that it be modified or terminated so as to accommodate a competing incompatible use".

rücksichtigt werden. Hier gibt es z. B. interessante gesetzliche Lösungen in USA. Nach § 102 C des National Environmental Policy Act⁸³⁾ müssen alle Bundesbehörden eine öffentliche Erklärung über die Auswirkungen der Maßnahmen auf den Umweltschutz abgeben, sog. *environmental impact statements*. Der von dem Gesetz geschaffene Rat für Umweltbeschaffenheit kann alle Tätigkeiten und Programme des Bundes überprüfen⁸⁴⁾.

Sicherlich muß die Regelung des Umweltschutzes, angesichts des Spürbarwerdens der Knappheit der natürlichen Hilfsmittel, in den nächsten Jahren immer mehr bislang von staatlichem Reglement freie Räume in Anspruch nehmen. Damit stellt sich die Frage, ob und inwieweit solche Regeln mit verfassungsmäßigen Garantien des Eigentums und der freien Entfaltung der Persönlichkeit vereinbar sind⁸⁵⁾. Während sonst die Fragestellungen im Umweltschutzrecht zwischen sozialistischen Staaten und Demokratien westlicher Prägung weitgehend parallel sind, zeigen sich hier tiefgreifende Unterschiede. Man muß sich jedoch für die westlichen Demokratien vor falschen Fragestellungen hüten. Wenn jemand sein Grundstück auf eine Weise nutzt, die Immissionen auf anderen Grundstücken zur Folge hat, so liegt nicht nur eine Nutzung des eigenen Grundstücks, sondern eben auch eine Nutzung des fremden Grundstücks vor. Das Eigentumsrecht geht aber nicht soweit, daß man seine Sache beliebig zu Lasten bestimmter Dritter oder der Allgemeinheit nutzen kann. Auch das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit findet seine Grenze an den Rechten Dritter. In diesem Fragenkreis dürfte jedoch noch mancher Kollisionsfall einer rechtlichen Klärung harren. Diese Fragen stellen sich übrigens ähnlich im Völkerrecht für das Verhältnis zwischen den Staaten. Der oben zitierte Grundsatz 21 der Stockholmer Erklärung anerkennt die Sozialpflichtigkeit der Freiheit der Staaten, auf ihrem Territorium in Bezug auf die Umwelt zu tun und zu lassen, was ihnen beliebt.

⁸³⁾ 83 Stat. 852. Allgemein zu diesem interessanten Gesetz vgl. Yost, *Southwestern University Law Review* Bd. 3 (1971), S. 88 ff., und Rheingold, *Brooklyn Law Review* Bd. 38 (1971), S. 121 ff. Eine deutsche Übersetzung des Gesetzes findet sich in *Ausländisches Umweltrecht* Bd. 1, Beiträge zur Umweltgestaltung A 3 (Berlin 1971), S. 9.

⁸⁴⁾ Vgl. dazu das oben Anm. 73 zitierte Diskussionspapier, S. 187 f.

⁸⁵⁾ Vgl. dazu u. a. Kramon, *Natural Resources Journal* Bd. 11 (1971), S. 148 ff.; Konow, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 38/71, S. 6; Weber, *DVBl.* Jg. 86 (1971), S. 806 ff.; Rupp, *JZ* Jg. 26 (1971), S. 403; Stein, Vorwort zum Entwurf eines Bundesgesetzes für Landschaftspflege und Naturschutz (Landespflugesetz), Sonderdruck aus *Verhandlungen Deutscher Beauftragter für Naturschutz und Landschaftspflege* Bd. 20, S. 10 f.; zu einigen Sonderaspekten auch Rabeneick, *DVBl.* Jg. 86 (1971), S. 260 f.

3. Die Durchsetzung von Regeln des Umweltschutzes und die Rechtsfolgen von Verletzungen

Zur Erreichung der Ziele des Umweltschutzes reicht es nicht aus, Umweltschädigungen zu verbieten oder gewisse Pflichten zu umweltfreundlichem Verhalten zu statuieren. Weitere rechtliche Elemente kommen hinzu.

a) Materielle Rechtspositionen des Einzelnen

Als erstes dieser Elemente sind die Berechtigungen einzelner (natürlicher oder juristischer) Personen auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu nennen, wobei zwischen Rechtspositionen des materiellen Rechts (z. B. das Recht des Einzelnen gegen einen Nachbarn auf Unterlassung bestimmter Verschmutzungen) und solchen verfahrensrechtlicher Art (Möglichkeit der Klage vor Gericht) zu unterscheiden ist. Was das materielle Recht angeht, so kann es sich um Rechtspositionen sehr verschiedener Art handeln.

Zum einen spielen für den Umweltschutz traditionelle Berechtigungen des öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Nachbarrechts eine Rolle. Hierzu gibt es umfangreiche Rechtsprechung. Auch zum völkerrechtlichen Nachbarrecht (z. B. Immissionen über Staatsgrenzen)⁸⁶⁾ gibt es einige Praxis.

Neuer sind Erwägungen, dem Einzelnen Rechtspositionen auch für Fälle einzuräumen, in denen er nicht in seinen besonderen rechtlich geschützten Interessen, sondern nur als Bestandteil der Allgemeinheit betroffen ist⁸⁷⁾. Solche Erwägungen spielen jedoch eine größere Rolle im Bereich des Verfahrensrechts.

Eine weitere Fragestellung ist die des Rechtes der Einzelnen auf eine Betätigung des Staates zum Zwecke des Umweltschutzes. Auch hier klingen traditionelle Fragestellungen wie die des Rechts auf Eingreifen der Polizei an. Hier gibt es jedoch manche neuere Entwicklungen⁸⁸⁾. Eine zentrale Frage ist die eines verfassungsmäßigen Grundrechtes auf Leben in einer lebens-

⁸⁶⁾ Hier wird regelmäßig der *Trail-Smelter-Fall* angeführt, Reports of International Arbitral Awards Bd. 3, S. 1905 ff. Bei diesem Fall ging es um grenzüberschreitende Luftverschmutzung an der Grenze zwischen USA und Kanada. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch der *Gut Dam-Fall*, der gleichfalls an der amerikanisch-kanadischen Grenze spielt und bei dem es um Flutschäden ging, die durch einen Dammbau verursacht wurden, vgl. dazu Re, Buffalo Law Review Bd. 17 (1967/68), S. 125 ff.

⁸⁷⁾ Diese Frage wird von Goldie, Natural Resources Journal Bd. 11 (1971), S. 274 ff., unter dem Stichwort *amenities rights* diskutiert.

⁸⁸⁾ Vgl. für die USA: Judicial Control of Administrative Inaction: *Environmental Defense Fund, Inc. v. Ruckelshaus*, Virginia Law Review Bd. 57 (1971), S. 676 ff. In dem besprochenen Fall ging es um das Verbot von DDT.

werten Umwelt, *right to a decent environment*. Hierbei sind wieder zwei Fragen zu unterscheiden: einmal die Frage einer Entwicklung der Verfassungstexte im Sinne der Anerkennung eines solchen Rechts. Solche Entwicklungen gibt es im Verfassungsrecht einzelner Staaten der USA⁸⁹). Die bereits erwähnte schweizerische Verfassungsänderung dürfte nicht so weit gehen. Sie spricht zwar von einer Pflicht des Bundes, gesetzgeberische Maßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu treffen. Ob es aber einen entsprechenden Berechtigten gibt, wird aus der Formulierung der Bestimmung nicht klar. Eine andere Fragestellung geht dahin, ob nicht bereits aus vorhandenen Bestimmungen ein Recht des Einzelnen auf staatliche Tätigkeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes hergeleitet werden kann. Für die BRD könnte man hier Art. 1, vielleicht auch Art. 2 GG in Verbindung mit der Sozialstaatsklausel anführen⁹⁰). Auch naturrechtliche Erwägungen können dabei mit eine Rolle spielen. Für die Verfassung der Vereinigten Staaten gibt es zu der entsprechenden Frage bereits eine ansehnliche Literatur.

Schließlich erhebt sich die Frage, in welcher Weise das Recht des Einzelnen auf Leben in einer lebenswerten Umwelt auch völkerrechtlich gesichert werden kann⁹¹). In Grundsatz 1 der Stockholmer Erklärung heißt es:

“Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment that permits a life of dignity and well-being...”⁹²).

b) Verfahrensrechtliche Rechtspositionen des Einzelnen

Einen recht breiten Raum in der gegenwärtigen Diskussion um die Durchsetzung von Normen des Umweltschutzes nimmt die Frage des Klagerechts von Einzelpersonen ein. Inwieweit kann ein Einzelner die Verletzung von Normen des Umweltschutzes gerichtlich geltend machen? Das kann er zumeist, soweit ihm die soeben erörterten materiellen Rechte zustehen. In der Diskussion wird darum auch oft nicht scharf zwischen dem materiellrechtlichen und dem verfahrensrechtlichen Aspekt unterschieden. Das angelsächsische Recht macht den Unterschied ohnehin nicht in der gleichen Schärfe

⁸⁹) Vgl. dazu Müller-Stahel, SJZ Jg. 67 (1971), S. 153 ff.; Roberts, Cornell Law Review Bd. 55 (1970), S. 674 ff.

⁹⁰) Rupp, JZ Jg. 26 (1971), S. 401 ff. Vgl. auch die Rede von Bundesinnenminister Genscher vom 16. 12. 1970, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1970, S. 1945. Zu ähnlichen Problemstellungen in USA vgl. Fernandez, Villanova Law Review Bd. 16 (1971), S. 789 ff.

⁹¹) Vgl. dazu Hondius, Annuaire de l'A.A.A. Bd. 41 (1971), S. 68 ff.

⁹²) A.a.O. (Anm. 7), S. 4.

wie etwa das deutsche Recht. So ist es etwas schwierig zu bestimmen, ob die traditionellen Rechtsbehelfe (*remedies*) des *common law*, die in der gegenwärtigen amerikanischen Diskussion eine bedeutsame Rolle spielen (*trespass, nuisance, negligence, public trust, private attorney general*)⁹³) mehr dem materiellen Recht oder dem Verfahrensrecht in unserem Sinne zuzuordnen sind. In einigen Gliedstaaten der USA gibt es auch bereits Gesetze, die dem Einzelnen ausdrücklich das (verfahrensmäßige) Recht einräumen, Normen des Umweltschutzes gerichtlich durchzusetzen, ohne daß es dabei auf eigene materielle Rechtspositionen ankommt⁹⁴). In anderen Staaten ist die Entwicklung noch nicht so weit vorangeschritten. In der BRD gibt es nunmehr wissenschaftliche Vorarbeiten und Empfehlungen hierzu⁹⁵).

c) Die Haftung des Verursachers von Umweltschädigungen

Eines der schwierigsten Probleme im Umweltschutzrecht ist das der Haftung für Umweltschäden. Hier ist zu unterscheiden zwischen der strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Haftung (zu der sowohl die Möglichkeit der Sanktion durch Verwaltungsordnungsrecht, z. B. durch Geldbußen, als auch die Verpflichtung zur Beseitigung des Schadens oder eines rechts- und ordnungswidrigen Zustands — Störerhaftung — gehören kann) und der

⁹³) Vgl. dazu aus der Literatur der USA: Berlin/Roisman/Kessler, in Baldwin/Page (ed.), *Law and the Environment* (New York 1970), S. 166 ff.; Chambers, *Pacific Law Journal* Bd. 2 (1971), S. 620 ff.; Chipley, *Land and Water Law Review* Bd. 6 (1971), S. 527 ff.; Darden, *North Carolina Law Review* Bd. 50 (1971), S. 153 ff.; Doren, *Ohio State Law Journal* Bd. 32 (1971), S. 16 ff.; Grier, *South Carolina Law Review* Bd. 23 (1971), S. 93 ff.; Hanks/Hanks, *Rutgers Law Review* Bd. 24 (1970), S. 230 ff.; Hardin, *Ecology Law Quarterly* Bd. 1 (1971), S. 305 ff.; Heiser, *Santa Clara Lawyer* Bd. 12 (1972), S. 122 ff.; Hershey, *West Virginia Law Review* Bd. 73 (1971), S. 231 ff.; Jackson, *Michigan Law Review* Bd. 68 (1969/70), S. 1073 ff.; Koen/Ain, *New York Law Forum* Bd. 16 (1970), S. 751 ff.; Laffe, in Baldwin/Page, *Law and the Environment*, S. 123 ff.; Lohrmann, *Wayne Law Review* Bd. 16 (1970), S. 1085 ff.; Maloney, *Vanderbilt Law Review* Bd. 25 (1972), S. 145 ff.; Murphy, *Missouri Law Review* Bd. 36 (1971), S. 78 ff.; Ott, *Cleveland State Law Review* Bd. 21 (1972), S. 182 ff.; Rheingold, *Brooklyn Law Review* Bd. 38 (1971), S. 115 ff.; Rogers, *Land and Water Law Review* Bd. 7 (1972), S. 63 ff.; Roos, *William and Mary Law Review* Bd. 13 (1971), S. 477 ff.; Sax, *Michigan Law Review* Bd. 68 (1969/70), S. 471 ff.; Sax, *Defending the Environment* (New York/Toronto 1970); Shepard, *Villanova Law Review* Bd. 16 (1971), S. 920 ff.

⁹⁴) Das erste Gesetz dieser Art war dasjenige des Staates Michigan vom 27. 7. 1970, P.L. No. 127, 1970; vgl. dazu Thibodeau, *Journal of Urban Law* Bd. 48 (1971), S. 579 ff.

⁹⁵) Reh binder/Burgbacher/Knieper, *Bürgerklage im Umweltrecht* (Bielefeld 1972).

Verpflichtung zum Ersatz entstandener Schäden. Die größeren Schwierigkeiten bereitet letztere. Da ist zunächst das Problem der Kausalität. Oft entstehen Schäden erst durch das Zusammenwirken mehrerer umweltgefährdender Verhaltensweisen. Eine bescheidene Einleitung von Giftstoffen in ein Gewässer bringt beispielsweise für sich allein noch nicht die Fische zum Sterben. Diese bescheidene Einleitung kann aber unter Umständen bewirken, daß eine kritische Menge erreicht wird, die Leben in dem Gewässer unmöglich macht. Wer haftet dann für den Schaden? Der Verschmutzer allein, der »das Faß zum Überlaufen brachte«, obwohl er nur einen relativ unbedeutenden Beitrag geleistet hat? Die vorhergehenden Verschmutzer, obwohl ihre Verschmutzung ohne das Hinzutreten der weiteren Verschmutzung keinen Schaden verursacht hätte? Hafteten sie gemeinsam, jeder auf das Ganze oder jeder auf einen Teil? Der Bundesgerichtshof hat sich z. B. in einem nach dem Wasserhaushaltsgesetz zu entscheidenden Fall für eine solidarische Haftung aller Verursacher entschieden⁹⁶⁾.

Noch komplizierter wird es, wenn Naturereignisse hinzutreten. So kam es zu einem Fischsterben im Neckar im Frühjahr 1971 dadurch, daß Giftstoffe, die sich in der vorausgegangenen Trockenzeit abgelagert hatten, durch starke Regenfälle plötzlich emporgeschwemmt wurden⁹⁷⁾. Hafteten in einem solchen Fall diejenigen Betriebe und Haushalte, aus denen die Giftstoffe stammten (einmal vorausgesetzt, daß einer natürlichen oder juristischen Person ein ersetzbarer Vermögensschaden entstanden ist)? Kommt es darauf an, ob dieser Lauf der Dinge vorhersehbar war?

Damit ist ein weiteres Haftungsproblem angeschnitten. Das überkommene Schadenersatzrecht knüpft weitgehend an ein Verschulden des Schadenersatzpflichtigen, evtl. seiner Hilfspersonen, an. Dies gilt für das innerstaatliche Recht der meisten Staaten und auch für das Völkerrecht. Die Folge ist, daß der Geschädigte den Schaden selbst zu tragen hat, wenn er das Verschulden des Verursachers nicht nachweisen kann. Da dies in vielen Fällen keine angemessene Lösung darstellt, ist das Prinzip im innerstaatlichen Recht vielfach im Sinne einer Gefährdungshaftung durchbrochen. Eine Tendenz zur Gefährdungshaftung ist auch auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu erkennen. So schafft das neue schweizerische Gewässerschutzgesetz eine weitgehende Gefährdungshaftung bei Gewässerverschmutzung⁹⁸⁾. Eine wesentliche Rolle spielt die Frage der Gefährdungshaftung auch bei der völkerrechtlichen Regelung der Meeresverschmutzung durch Öl.

⁹⁶⁾ NJW 1972, S. 205.

⁹⁷⁾ Landtag von Baden-Württemberg, Drs. V — 4707/I.

⁹⁸⁾ Gesetz vom 8. 10. 1971, AS 1972, S. 950, Art. 36.

Hier hat man sich auf eine begrenzte Gefährdungshaftung verbunden mit unbegrenzter Verschuldenshaftung und Versicherungspflicht neuerdings ergänzt durch die Schaffung eines internationalen Haftungsfonds geeinigt⁹⁹). Die Regelung ist allerdings noch nicht in Kraft.

Im Völkerrecht kommt bei diesen Haftungsfragen noch hinzu die Problematik der Haftung des Staates für das Handeln oder Unterlassen Privater. Das Völkerrecht des Umweltschutzes müßte hier besondere Verpflichtungen der Staaten zur Verhinderung von umweltschädigenden Handlungen Privater bilden, ähnlich den Regeln, die z. B. für den Kulturgüterschutz und die Luftpiraterie entwickelt worden sind bzw. sich entwickeln. Daß die angeschnittenen Haftungsfragen im Umweltschutz weitgehend offen sind¹⁰⁰), wird auch durch die Tatsache verdeutlicht, daß die Stockholmer Erklärung keine inhaltlichen Aussagen über die Haftung enthält, sondern die Staaten lediglich zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Haftungsregeln auffordert. Grundsatz 22 lautet:

“States shall co-operate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction”.

d) Die Haftung des Staates im internen Bereich

Ein Problem ist auch die Haftung des Staates für unterlassene Verhinderung von Umweltschäden. Ist beispielsweise der Staat haftbar, wenn er einen Gewerbebetrieb ohne umweltschützende Auflagen zuläßt und dann aus der Tätigkeit des Betriebes ein Schaden entsteht. Es ist dies ein keineswegs neues Problem des Staatshaftungsrechts. Zu prüfen bleibt allerdings, ob das geltende Staatshaftungsrecht hier immer für den Umweltschutz angemessene Lösungen ergibt.

e) Die Abwehr von Umweltschädigungen im Völkerrecht

Im zwischenstaatlichen Bereich, in dem die Inanspruchnahme einer übergeordneten Organisation und von Gerichten zum Schutz gegen rechtswidrige Schädigungen nur begrenzt möglich ist, spielt die Frage des Schutzes gegen Schädigungen der Umwelt eine besondere Rolle. In Betracht kommen z. B. Repressalien. Könnte z. B. die BRD für französische und schweizerische

⁹⁹) Siehe oben Anm. 49.

¹⁰⁰) Eine gute Übersicht über die völkerrechtlichen Haftungsfragen im Umweltschutz gibt Goldie, *Columbia Journal of Transnational Law* Bd. 9 (1970), S. 283 ff.

Schiffe die Schifffahrt auf dem Rhein sperren als Reaktion auf eine etwaige völkerrechtswidrige Inanspruchnahme des Rheins für Kühl- und Abwasserzwecke durch die Schweiz oder Frankreich?

Eine besondere Rolle spielt die Frage des Selbstschutzes der Staaten bei Verschmutzungen der Hohen See, ein Problem, das insbesondere durch das *Torrey Canyon*-Unglück vor Augen geführt wurde. Nach überkommenen Regeln darf auf Hoher See nur der Flaggenstaat Maßnahmen gegen Schiffe ergreifen. Die Inanspruchnahme des Flaggenstaates bei drohender Verschmutzung der Küsten eines anderen Staates durch Vorgänge, die sich auf Hoher See abspielen, ist aber oft nicht praktikabel. Kann hier der bedrohte Staat unter Abweichung von traditionellen seerechtlichen Regeln gegen fremde Schiffe auf Hoher See vorgehen? Nach der Brüsseler Konvention vom November 1969 ist dies unter bestimmten Umständen möglich. Es ist allerdings umstritten, ob diese Regelung ausreicht¹⁰¹). Kanada hält sie beispielsweise für ungenügend. Als Schutzmaßnahme gegen die Verschmutzung der arktischen Gewässer hat es vor seinen Küsten eine 100 Seemeilen breite Verschmutzungskontrollzone errichtet, in der es die Schifffahrt gewissen Beschränkungen unterwirft¹⁰²). Die Völkerrechtsmäßigkeit dieser Maßnahme ist umstritten¹⁰³).

IV. Die Aufgaben der Rechtswissenschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes

Die vorstehende Übersicht über die Rechtsprobleme hat wohl deutlich werden lassen, daß die rechtliche Regelung des Umweltschutzes keineswegs jungfräulicher Boden ist. Es kann hier einiges geleistet werden, indem überkommene Rechtsinstitute auf die Fragen des Umweltschutzes sinnentsprechend angewendet werden. Es gibt auch eine Reihe zukunftsweisender Neuregelungen auf diesem Gebiet. Es besteht noch ein großes Bedürfnis nach umfassenden Regelungen des Umweltschutzes und nach Regelungen von Einzelkomplexen auf der Grundlage allgemeiner und umfassender Umwelt-

¹⁰¹) Zu den diesbezüglichen Bedenken Kanadas vgl. Ph a r a n d, Texas International Law Journal Bd. 7 (1971), S. 45 f. Vgl. auch D a h a k, Annuaire de l'A.A.A. Bd. 41 (1971), S. 92.

¹⁰²) Arctic Waters Pollution Prevention Act vom 26. 6. 1970, Statutes of Canada 1969/70, ch. 47.

¹⁰³) Vgl. dazu B i l d e r, Michigan Law Review Bd. 69 (1970), S. 1 ff., und H e n - k i n, AJIL Bd. 65 (1971), S. 131 ff., einerseits und Ph a r a n d, a.a.O., andererseits. Vgl. den Notenwechsel zwischen USA und Kanada, International Legal Materials Bd. 9 (1970), S. 605 ff.

schutzkonzeptionen¹⁰⁴⁾. Dazu gehört auch manche neue Betrachtungsweise bei der rechtlichen Normierung, z. B. das Zusammenfassen verschiedener Nutzungsarten einer natürlichen Hilfsquelle in einer Regelung¹⁰⁵⁾.

Das Umweltrecht entwickelt sich gegenwärtig aus einer Fülle von einzelnen, oft sehr technischen Rechtsgebieten, insbesondere des Verwaltungsrechts. Es ist aber notwendig, diese vielen Einzelheiten unter übergreifenden sachlichen und rechtlichen Gesichtspunkten zu erfassen¹⁰⁶⁾. Aus dieser Notwendigkeit dürfte sich eine einheitliche Rechtsmaterie »Umweltrecht« entwickeln, etwa vergleichbar mit der Entwicklung der Rechtsmaterie »Wirtschaftsverwaltungsrecht«, die sich auch aus verschiedenen Bereichen des Verwaltungsrechts zu einem abgrenzbaren Spezialgebiet entwickelt hat. Die Kompliziertheit einiger technischer Vorfragen des Umweltschutzrechts hindert nicht die wissenschaftliche Befassung mit diesem Rechtsbereich, jedoch erhebt sich hier die Forderung nach interdisziplinärer Kooperation. Der Jurist muß sich bemühen, diese naturwissenschaftlich-technischen Probleme des Umweltschutzes in wesentlichen Grundzügen zu erfassen, wie er allgemein bestrebt sein sollte, den sozialen Hintergrund der Normen, mit denen er sich beschäftigt, klar zu sehen. Im übrigen geht es beim Umweltschutz keineswegs nur um naturwissenschaftlich-technische, sondern nicht zuletzt um grundsätzliche soziale, wirtschaftliche und politische Probleme, die dem Juristen nicht so fremd sein sollten wie dies bei den Naturwissenschaften möglicherweise der Fall ist.

Einige wesentliche Probleme der Rechtsentwicklung seien hier nochmals hervorgehoben: die Fragen der Meeresverschmutzung, des Haftungsrechts, des internationalen Nachbarrechts im Umweltschutz, die Frage der Kostentragung und der Zuteilung knapper natürlicher Hilfsquellen (global oder für bestimmte Gebiete), die Ausgestaltung internationaler Regelungsverfahren, das Spannungsverhältnis zwischen der Freiheit des Einzelnen und den Forderungen der Allgemeinheit im Umweltschutz, die Erzwingbarkeit staatlicher Maßnahmen des Umweltschutzes durch Rechtsmittel Privater, durch Sanktionen anderer Staaten oder internationaler Organisationen, das Recht des Einzelnen auf eine lebenswerte Umwelt.

Es ist eine wesentliche Aufgabe der Rechtswissenschaft, das bestehende Recht systematisch zu ordnen und dabei auch seine Anwendbarkeit auf neue tatsächliche Entwicklungen zu prüfen und zu erläutern oder aufzuzeigen,

¹⁰⁴⁾ Vgl. dazu Caponera, *Natural Resources Journal* Bd. 12 (1972), S. 150 f.

¹⁰⁵⁾ Vgl. das Beispiel oben Text zu Anm. 59 und 60, Caponera, *Natural Resources Journal* Bd. 12, S. 136 ff.

¹⁰⁶⁾ Müller-Stahel, *SJZ* Jg. 68 (1972), S. 49 f.

inwieweit das Recht änderungsbedürftig ist. Bei dieser Funktion der Rechtswissenschaft bleibt auf dem Gebiet des Umweltschutzes noch einiges zu leisten.

Es ist eine unabweisbare Aufgabe der Rechtswissenschaft, dem Praktiker, insbesondere auch dem Politiker für erforderliche neue Regelungen gedankliche Vorarbeit zu leisten, ihm ein Arsenal an Ideen, rechtlichen Wirkungs- und Konstruktionsmöglichkeiten zuzuliefern, aus dem er schöpfen kann. Auch hier bleibt, angesichts des bestehenden Regelungsbedarfs im Umweltschutz, für die Rechtswissenschaft einiges zu leisten.

Eine besondere Rolle spielt für beide Funktionen der Rechtswissenschaft die Rechtsvergleichung. Die Probleme des Umweltschutzes stellen sich weltweit, in sozialistischen, in kapitalistischen, in weniger entwickelten Ländern. Deshalb ist dies eine Materie, die wie wenige andere danach ruft, daß die Völker gegenseitig voneinander lernen. Das gilt vor allem für die technische Seite des Umweltschutzes, aber bei aller Verschiedenheit der Rechtssysteme gibt es auch bei den rechtlichen Regelungen vieles, das von anderen Ländern übernommen werden kann, bei dem Erfahrungen anderer Länder von Nutzen sind, wo Schwierigkeiten und Probleme in anderen Ländern ein klärendes Licht auf die eigenen Probleme werfen können. Schließlich vermag die Rechtsvergleichung Aufschluß über das Bestehen eines gemeinsamen rechtlichen Gedankenguts zu geben, das für die Schaffung und Entwicklung der notwendigen völkerrechtlichen Regeln sehr wesentlich sein wird.

Schließlich noch ein Wort zu den besonderen Aufgaben der Völkerrechtswissenschaft. Das Völkerrecht steht hier vielleicht in stärkerer Weise als das innerstaatliche Recht vor neuen Aufgaben. Die eine Aufgabe besteht in einer Reglementierung des Gebrauchs von Räumen, für die bislang der Grundsatz allgemeiner Freiheit gegolten hat, das ist: der Gebrauch der Hohen See samt zugehörigem Luftraum sowie des Weltraums. Die zweite Aufgabe ist die internationale Aufteilung von natürlichen Hilfsquellen, insbesondere des Gebrauchs der Meere und grenzüberschreitender Binnengewässer. Die dritte Aufgabe ist eine globale Regelung von umweltrelevanten Aspekten der Industrieproduktion, eine Aufgabe, die bislang weitgehend dem nationalen Recht vorbehalten war. Hier betritt das Völkerrecht in weitem Umfang Neuland. Durch gedankliche Vorklärungen in einem solchen rechtlichen Neuland kann die Völkerrechtswissenschaft wichtige Beiträge zu der notwendigen Entwicklung des Rechts auf diesem Gebiet leisten.

Von der Sache her ist also im Recht des Umweltschutzes ein Bedarf an Leistungen der Rechtswissenschaft. Die Frage sei aber auch umgekehrt vom Standpunkt des Wissenschaftlers oder der wissenschaftlichen Institution her gesehen, die sich zu entscheiden haben, ob sie sich mit Problemen des Um-

weltschutzrechts befassen sollen. Denn man kann es vielleicht nicht als selbstverständlich ansehen, daß die Rechtswissenschaft sich überall da betätigt, wo ein Bedarf danach besteht. Was sind die Motive, die einen Wissenschaftler oder eine wissenschaftliche Institution dazu bewegen, sich mit einer bestimmten Frage zu befassen? Da gibt es zunächst den, vielleicht als traditionell zu bezeichnenden, Beweggrund, daß es sich um »interessante« Fragen handelt. D. h. zum Gegenstand der wissenschaftlichen Tätigkeit wird gemacht, was unklar, schwer zu durchschauen ist, ein Problem, das schwierig zu lösen ist, ein Phänomen, das schwierig zu erklären oder einzuordnen ist. Daß im Umweltschutzrecht kein Mangel an schwierigen Rechtsproblemen, an interessanten Rechtsfragen ist, sollte die vorstehende Übersicht gezeigt haben. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint also für einen Rechtswissenschaftler die Beschäftigung mit dem Umweltrecht angezeigt. Es muß jedoch bezweifelt werden, ob der Test der »interessanten Frage« allein ausschlaggebend für die wissenschaftliche Beschäftigung mit einem Problem sein darf. Wichtiger scheint mir ein weiterer Test, nämlich die Bedeutung der Frage für das gemeine Wohl, die »gesellschaftliche Relevanz« der Frage. Es ist ein doch wohl weitgehend akzeptiertes Gebot des wissenschaftlichen Gewissens, die Wissenschaft nicht nur um ihrer selbst willen, sondern im Hinblick auf das Gemeinwohl zu betreiben. In diesem Zusammenhang seien die Formulierungen zitiert, mit denen einige international angesehene Wissenschaftler dieses Problem in einem Bericht für die OECD umreißen:

“The accumulation of knowledge and the construction of conceptual models of the natural world, including its inhabitants, remain the basic objective of scientific activity, and confirm the role of science as a fundamental element of education and culture. As such, scientific research merits support in its own right, irrespective of its connections with education, economic growth, and social development. However, in pursuing these cultural aims, science also contributes in a very practical way to society either through education or through the understanding of man or nature leading to the possibility of modification or control”¹⁰⁷⁾.

“Even basic science will have to respond to needs for selective emphasis determined by the social, political and industrial environment”¹⁰⁸⁾.

Unter dem Test der gesellschaftlichen Relevanz wird wesentlich, daß die Frage des Umweltschutzes eine Lebensfrage ist. Sie hat damit gleichen Rang wie die Probleme von Krieg und Frieden, die in der Völkerrechtswissen-

¹⁰⁷⁾ Science Growth and Society (1971), S. 18.

¹⁰⁸⁾ Ebenda, S. 16.

schaft einen so weiten Raum einnehmen, durch Arbeiten über Konfliktrecht, die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, das hochpolitische Organisationsrecht. Unter dem Test der gesellschaftlichen Relevanz ist die Beschäftigung mit dem Umweltschutzrecht sicherlich wichtiger als so manche rechtsdogmatische Grundlagenfrage, etwa die Probleme des Vertragsrechts.

Inwieweit hat sich die Rechtswissenschaft diesen Anforderungen bisher gestellt? Die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Umweltschutzrecht ist erst in den Anfängen begriffen. In den USA gibt es allerdings eine Proliferation einschlägiger Literatur¹⁰⁹). Äußerungen der europäischen Literatur sind spärlicher¹¹⁰). Breite monographische Darstellungen gibt es noch kaum. Einige rechtswissenschaftliche Vereinigungen haben sich mit Fragen des Umweltschutzrechts befaßt. Erwähnt wurden die Arbeiten des World Peace through Law Center und des Institut de Droit International¹¹¹). Im Rahmen der ILA bestehen Pläne zur Bearbeitung von Fragen des Umweltrechts.

Was den akademischen Unterricht des Umweltrechts angeht, so gibt es einen auf dieses Rechtsgebiet spezialisierten Lehrstuhl in Deutschland, und zwar in Kaiserslautern, allerdings nicht im Rahmen einer juristischen Fakultät. In den letzten Jahren sind allenthalben Lehrveranstaltungen im Umweltrecht eingeführt worden.

Für die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Umweltrecht, bei der wie erwähnt die Rechtsvergleichung eine besondere Rolle spielen muß, ist die Kenntnis der vorhandenen rechtlichen Regelungen in aller Welt von großer Wichtigkeit. Hier liegt eine Aufgabe für die Rechtsdokumentation. Auch hier sind erste Schritte getan. In Bonn hat die International Union for the Conservation of Nature mit Förderung der Stiftung Volkswagen-Werk ein Projekt unternommen, in dessen Endstadium die Umweltschutzgesetzgebung der ganzen Welt auf Band gespeichert sein soll. Die Regelungen sind durch einen Katalog von Schlagworten aufgeschlüsselt. Die technischen und organisatorischen Probleme, die ein solches Unternehmen stellt, sind zwar noch nicht alle gelöst, es ist aber ein vielversprechender Anfang. An der gleichen Stelle wird auch die Literatur zum Umweltschutz gesammelt und

¹⁰⁹) Eine Übersicht kann hier nicht versucht werden. Erwähnt sei jedoch ein Case Book für den akademischen Unterricht: Gray, Cases and Materials on Environmental Law (Washington 1970).

¹¹⁰) Aus der deutschen Literatur seien hier die grundsätzlichen Artikel von Rehbin-der, ZRP Bd. 3 (1970), S. 250 ff., Rupp, JZ Jg. 26 (1970), S. 401 ff., und Werner Weber, DVBl. Jg. 86 (1971), S. 806 ff., erwähnt. Hervorzuheben ist auch die Dokumentensammlung von Rauball, Umweltschutz (Berlin/New York 1972).

¹¹¹) Bericht von Andrassy über die Meeresverschmutzung, Annuaire de l'Institut de Droit International Bd. 53 (1969 I), S. 547 ff.

zu einer systematischen Kartothek aufbereitet. Es ist zu hoffen, daß diese Projekte erfolgreich weitergeführt werden und der Wissenschaft für ihre Überlegungen zuverlässiges Material an Hand geben können. Die zentrale Übernahme der Dokumentation durch eine qualifizierte Stelle erscheint angesichts der Fülle des Materials jedenfalls wissenschaftlich wünschenswert und notwendig.

Summary

Environmental Protection as a Task for Legal Science

International and comparative law

I. The preservation of the environment has become a vital problem on a world-wide scale. It is an issue for political decision which in turn needs to be expressed in legal formulae and to be enforced by legal procedures. This is the challenge for the legal profession in the field of environmental protection.

II. The problem to be solved is that of preserving our natural resources, especially protecting it against pollution, of maintaining or creating healthy and amenable living conditions for man. The measures to achieve these ends are, generally speaking, environmental assessment, environmental management (including restrictions on possible uses and planning) and supplementary measures such as education, information, organizational infra-structure and finance. The cost element is an essential question, particularly with regard to the problems of world trade and the developing countries.

III. The legal problems of environmental protection may be grouped as follows:

1. The organizational framework of legal regulation

a) International law: This includes in particular the choice to be made between national and international regulation and, as for the latter, between regulation by treaty and by legislative action of international organizations.

b) National law: This includes the questions of the powers of the various levels of Government, especially in federal systems, and of the administrative structure for environmental protection.

2. The content of legal regulation: Traditional legal techniques may be used for solving the problems of environmental protection. New legal procedures are, however, often required to regulate the distribution of scarce resources between competing users. New rules are also necessary to make sure that environmental considerations are duly taken into account in all fields of governmental activities.

3. The enforcement of rules protecting the environment: There are the questions of individual rights to environmental protection, both substantive and procedural, liability (civil, criminal, administrative) for damage to the environment, the responsibility of the State and measures of self-protection especially in the international field.

IV. The essential task of the legal science in the field of environmental protection consists:

a) in systematically reviewing the existing law to assess its applicability to new situations and its ability to meet new challenges, in showing the possible inadequacies of the law, the need and potential for change

b) in developing, on the basis of the foregoing, new ideas for legal regulations which may be used by those responsible for decision.

For both tasks, a comparative approach is necessary and useful. A particularly innovative attitude is required from international lawyers, as international environmental law has to move into fields which so far have been considered as being essentially in the domain of national regulation. The legal science has accepted the challenge, but much remains to be done.

Michael B o t h e