

# Die Entwicklung des Umweltvertragsrechts zwischen Deutschland, der früheren Tschechoslowakei und Polen – unter rückschauender Einbeziehung der Vertragspraxis der DDR

*Reinhard Müller<sup>1</sup>, Birgit Süß<sup>2</sup>*

## Einleitung

1. Grenzgewässerabkommen zwischen der DDR und ihren östlichen Nachbarn
2. Vereinbarungen über die finanzielle Beteiligung an Umweltschutzprojekten zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR
3. Umweltrahmenabkommen
  1. Umweltrahmenabkommen zwischen der DDR und ihren östlichen Nachbarn
  2. Umweltrahmenabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland (alt) und ihren östlichen Nachbarn
4. Aktuelle Entwicklungen der vertraglichen Umweltschutzbeziehungen
  1. Die Vereinbarung über die Internationale Elbeschutzkommission zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der ČSFR und der EG
  2. Umweltschutzrelevante Vereinbarungen im Zusammenhang mit dem Abschluß des Nachbarschaftsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen
5. Überlegungen zur künftigen Gestaltung des Umweltvertragsrechts zwischen der Bundesrepublik Deutschland und ihren östlichen Nachbarn

## *Einleitung*

Die grundlegende Änderung der politischen Rahmenbedingungen in Europa eröffnet der Bundesrepublik Deutschland neue Möglichkeiten für den Ausbau und die Effektivierung des Umweltvölkerrechts im Verhältnis zu ihren östlichen Nachbarstaaten.

<sup>1</sup> Professor Dr. iur., Leiter der Arbeitsgruppe der Max-Planck-Gesellschaft "Internationales Umweltrecht" an der Universität Halle/Wittenberg.

<sup>2</sup> Dr. iur., wissenschaftliche Mitarbeiterin dieser Arbeitsgruppe.

Dies setzt präzise Zustandsbeschreibungen voraus, zumal es schon durch die Feststellung des Erlöschens von DDR-Verträgen im Zuge der deutschen Vereinigung<sup>3</sup> notwendig geworden ist, das verbleibende Rechtsregime auf seine Ergänzungsbedürftigkeit hin zu untersuchen. In diesem Zusammenhang ist zu analysieren, welche juristischen Konstruktionen Gewähr für praktische Wirksamkeit bieten und durch welche Formulierungen es in der Vergangenheit erleichtert wurde, ökologisch gewünschte Effekte aus verschiedenen Erwägungen heraus zu unterlaufen.

Außer Zweifel steht, daß die Art und Weise der Umsetzung zwischenstaatlicher Vereinbarungen in jedem Falle von einer Vielzahl nichtjuristischer Faktoren, insbesondere solchen politischer und ökonomischer Natur, ebenso abhängt wie natürlich vom Willen der Partner zur gehörigen Erfüllung übernommener Verpflichtungen. Faktoren dieser Art können die inhaltliche Substanz einer Vereinbarung ernsthaft in Frage stellen, obwohl deren textliche Ausgestaltung eigentlich keinen Ermessensspielraum zuläßt.

So wurde beispielsweise die Elbe – trotz relativ detaillierter Gewässerschutzvereinbarungen mit der DDR – vor ihrem Grenzübertritt von tschechischer Seite erheblich mit Schadstoffen belastet.

In Erwartung einer zunehmenden Intensivierung der Umweltbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland bzw. ihren Ländern, der Tschechischen und der Slowakischen Republik sowie der Republik Polen wird nachfolgend versucht, eine Übersicht typischer Modelle der bisherigen Vertragsgestaltung zu geben, wobei nicht geprüft werden soll, ob alle relevanten Vereinbarungen zweifelsfrei auf der völkerrechtlichen Ebene einzuordnen sind. Vielmehr geht es darum, Grundlagen und Instrumente

---

<sup>3</sup> Gemäß Art. 12 (1) des Einigungsvertrages vom 31.8.1990, BGBl. II, 889, sind die völkerrechtlichen Verträge der DDR mit den jeweiligen Vertragspartnern zu erörtern, "um ihre Fortgeltung, Anpassung oder ihr Erlöschen zu regeln beziehungsweise festzustellen". Zur Förderung des Vertrauensschutzes und zur angemessenen Wahrung der Interessen aller Beteiligten (je nach Zuständigkeitsbereich auch EG) sind im Vorfeld der diesbezüglichen deutschen Entscheidungen Konsultationen vorgesehen (Art. 12 [2]). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann noch keine abschließende Aussage darüber getroffen werden, welche Position die Bundesrepublik Deutschland zu den von der DDR abgeschlossenen Umweltschutzverträgen im einzelnen einnimmt. Es ist jedoch davon auszugehen, daß i.d.R. ihr Erlöschen festgestellt wird (vgl. z. B. BGBl. 1991 II, 1077). Der Abschluß des "Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern" vom 19.5.1992 und die Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der ČSFR über einen Vertrag zur gleichen Problematik im März 1992 lassen auf das Bemühen schließen, möglichst nahtlos an positive inhaltliche Bestandteile der ehemaligen Vertragsbeziehungen der DDR anzuknüpfen.

der zwischenstaatlichen Umweltkooperation im Hinblick auf ihre Umsetzung und Wirkung in der Praxis zu bewerten, Erhaltenswertes herauszuarbeiten sowie auf notwendige oder wünschenswerte Entwicklungen hinzuweisen.

Neben einer rückschauenden Betrachtung der Vertragsbeziehungen DDR-ČSSR-VR Polen<sup>4</sup> wird auch auf Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR einzugehen sein, da sie möglicherweise Ansatzpunkte für künftige Regelungen mit der tschechischen, slowakischen oder polnischen Seite bieten. Abschließend wendet sich der Beitrag der jüngeren Vertragspraxis der Bundesrepublik Deutschland einschließlich etwaiger Tendenzen zu deren Weiterentwicklung zu.

### *1. Grenzgewässerabkommen zwischen der DDR und ihren östlichen Nachbarn*

Die im Zeitraum zwischen 1958 und 1979 geschlossenen bilateralen Vereinbarungen zur Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern<sup>5</sup>, die sich in Aufbau und Regelungsgegenstand stark ähneln, beziehen sich regelmäßig auch auf ökologische Belange. So werden beispielsweise in Art. 2 des deutsch-polnischen Abkommens von 1967 die Einleitung von Abwasser, der Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen sowie die Durchführung von Untersuchungen bzw. Kontrollen zur Beurteilung der Wassergüte und Abflußverhältnisse zu Hauptaufgaben auf dem Gebiet der Wasser-

<sup>4</sup> Gegenstand der Untersuchung sind charakteristische Beispiele aus der ehemaligen Staatenpraxis. Der Versuch einer vollständigen Auflistung aller entsprechenden Vereinbarungen scheidet bereits daran, daß gerade Umweltabkommen nur sehr sporadisch veröffentlicht bzw. registriert wurden.

<sup>5</sup> P I – Abkommen zwischen der Regierung der Tschechoslowakischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Polen über die Nutzung der Wasserressourcen in Grenzgewässern vom 21.3.1958, UNTS 538, No. 7811 I, 89–125;

P II – Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Polen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern vom 10.7.1967, GBl. DDR Nr. 11 I, 93;

P III – Abkommen zwischen der Volksrepublik Polen und der DDR über die Zusammenarbeit bei der Wasserwirtschaft der Neißة vom 10.11.1979, Hinweis bei I. Rummel-Bulska, Der Schutz der Grenzgewässer im Lichte der bilateralen Vereinbarungen der Volksrepublik Polen, in: Fünftes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Bd. 1 (Baden-Baden 1981), 95;

CS I – Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern vom 27.2.1974 (unveröff. Text des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der DDR).

wirtschaft an den Grenzgewässern gemacht. Hinsichtlich einer gezielten Einflußnahme auf die Gewässerqualität sind für die genannten Vereinbarungen folgende Regelungen charakteristisch:

- gemeinsame oder abgestimmte Wasserwirtschaftsplanung nach vergleichbarer Methodik (P I/Art. 4, P II/Art. 3, P III/Art. 10, CS I/Art. 6),
- Abstimmungs- oder Zustimmungserfordernisse bei Vorhaben in/an Grenzgewässern (P I/Art. 3, P II/Art. 5, P III/Art. 7, CS I/Art. 3, 7),
- Maßnahmenkoordinierung oder Informationspflichten bei (havariebedingten) gefährlichen Verunreinigungen (P I/Art. 8, P II/Art. 8, CS I/Art. 7, 10),
- Vereinbarung von Normen der Gewässerbeschaffenheit (P II/Art. 8, P III/Art. 9, CS I/Art. 11).

Trotz dieser an sich positiven formalen Ansätze können die Abkommen aus ökologischer Sicht nicht zufriedenstellen. Formulierungen wie:

“The Contracting Parties have agreed to abate the pollution of frontier waters and to keep them clean to such extent as is specifically determined in each particular case in accordance with the economic and technical possibilities and requirements of the Contracting Parties” (P I/Art. 3)

oder

“Die Abkommenspartner werden nach den technischen und ökonomischen Möglichkeiten und den vorliegenden Bedürfnissen den Verunreinigungsgrad der Grenzgewässer stufenweise vermindern” (P II/Art. 8)

sind durch ihren pauschalen Charakter erheblich mißbrauchsgefährdet<sup>6</sup>. Sie laden geradezu dazu ein, auf unangemessenen Grenzwerten für Schadstoffeinleitungen zu bestehen oder die Vereinbarung solcher Grenz-

<sup>6</sup> Noch allgemeiner sind die Formulierungen in den “Grundsätzen für die Tätigkeit der bayerisch-tschechoslowakischen technischen Kommission zur Behandlung wasserwirtschaftlicher Fragen und Maßnahmen an Grenzgewässern” vom 24.9.1971, i.d.F. vom 8.6.1973 (unveröff. Text des Bayerischen Staatsministeriums des Innern): “III ... (10) Die Kommission wird ... anstreben, daß beide Seiten die derzeitigen Verunreinigungen nach eigenem Ermessen und eigenen Möglichkeiten erniedrigen und beseitigen”. – 1982 ersetzt durch die “Grundsätze für die Tätigkeit der Grenzgewässerbevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik” (unveröff. Text des Bundesministers des Innern), die auch gegenwärtig noch gültige Arbeitsgrundlage sind:

“II (1) Die Bevollmächtigten werden ... anstreben, daß beide Seiten die bestehenden Verunreinigungen nach eigenem Bedarf und eigenen Möglichkeiten vermindern und beseitigen”.

Für den Erfolg des geplanten Wasserwirtschaftsabkommens (vgl. Anm. 3) wird ausschlaggebend sein, inwieweit die Verringerung bzw. Vermeidung von Gewässerverunreini-

werte zu verhindern, um machbare – aber aus verschiedenen Gründen unbequeme – ökonomische/technische Umstrukturierungen zu vermeiden.

Im deutsch-tschechoslowakischen Abkommen von 1974 wurden anstelle von Grenzwerten nur Richtwerte vorgesehen (CS I/Art. 11), die – wie allgemein üblich – lediglich empfehlenden Charakter haben. Alle Vereinbarungen verzichteten auf Regelungen zur Verantwortlichkeit bzw. Haftung. Damit wurden Fragen nach den Folgen einer permanenten Überschreitung von Grenzwerten durch den “Normal”betrieb umweltgefährdender Industrieanlagen, deren Schwermetalleinträge sich summieren, oder nach dem Verantwortlichen für Schäden aus einer Ölhavarie einer Klärung auf diplomatischem Wege überlassen, die aus politischen Gründen freilich regelmäßig unterblieb.

Bezeichnenderweise konnte diese unbefriedigende Situation auch mit einem neuen polnisch-tschechoslowakischen Grenzgewässerabkommen nicht verbessert werden, das nach 20jähriger Verhandlungszeit – auf der Grundlage des Vertrages von 1958 (P I/Art. 9) – im April 1990 zustande kam<sup>7</sup>. Die Konsequenzen der Nichteinhaltung der vereinbarten Qualitätsstandards in den vorgesehenen Zeiträumen (bis 1995 bzw. bis 2010) blieben ebenso offen wie Haftungsfragen, die vom Geltungsbereich ausdrücklich ausgeschlossen worden waren:

“This agreement is not concerned with compensation for the pollution of the boundary waters. Questions of compensation will be dealt with in a different legal instrument” (P-CS/Art. 12).

Die Wasserwirtschaftsabkommen zwischen der DDR und ihren östlichen Nachbarn sind in den nachfolgenden Jahren weiter konkretisiert worden. Dem Abschluß einer Koordinierungsvereinbarung mit der tschechoslowakischen Seite, die im Rahmen der Gemeinsamen Kommission für die Grenzgewässer (CS I/Art. 13) ausgehandelt wurde, gingen äußerst komplizierte Verhandlungen über die Festlegung von konkreten Richtwerten der Gewässerbeschaffenheit voraus (u.a. bei Nitrat, Cadmium, Kupfer)<sup>8</sup>. Angesichts der schwierigen Wirtschafts- und Finanzlage in bei-

---

gungen von der innerstaatlichen Ermessensentscheidung zu einer präzisen völkerrechtlichen Verpflichtung erhoben werden kann.

<sup>7</sup> P-CS – Polnisch-Tschechoslowakisches Abkommen über die Wasserqualität der Hauptgrenzgewässer vom 27.4.1990, Hinweis bei G. H a n d l (Hrsg.), *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. I, 1990 (London/Dordrecht/Boston 1991), 239.

<sup>8</sup> Dazu u.a. Anlage 4c zum Protokoll der 12. Verhandlung der Kommission i.d.F. der 13. Verhandlung vom Mai 1989:

DDR-CS I – Vereinbarung über die Koordinierung der Nutzung des Grenzgewässers

den Staaten und einer verfehlten politischen Prioritätensetzung war eine befriedigende ökologische Lösung damals von vornherein illusorisch.

Die im Jahre 1989 erzielten Vereinbarungen zur Bekämpfung außergewöhnlicher Verunreinigungen<sup>9</sup> bieten eine Begriffsdefinition, präzisieren Informations- sowie Hilfeleistungspflichten und schaffen eine vertragliche Grundlage für regelmäßige Havarieübungen (DDR-P/§§ 1, 2, 5, DDR-CS II/§§ 1, 2, 3, 5). Weiterhin enthält das deutsch-polnische Abkommen folgende Finanzierungsregelung:

“Die Kosten für die Bekämpfung außergewöhnlicher Verunreinigungen und deren Beseitigung aus Grenzgewässern, einschließlich der Kosten für vereinbarte Hilfeleistungen, trägt der Abkommenspartner, der diese Verunreinigung verursacht hat. Diese Regelung gilt nicht für Kosten ..., die nicht von einem der Abkommenspartner verursacht wurden” (DDR-P/§ 2)<sup>10</sup>.

Dabei ist es eher unwahrscheinlich, daß “Kosten für die Beseitigung außergewöhnlicher Verunreinigungen aus Grenzgewässern” auch Schadenersatzleistungen einschließen sollten.

Ungeachtet verschiedener Unzulänglichkeiten bleibt festzuhalten, daß sich im Verhältnis DDR/CSSR/VR Polen gegen Ende der 80er Jahre ein relativ fortgeschrittenes völkerrechtliches Regime des Grenzgewässerschutzes herausgebildet hatte<sup>11</sup>. In inhaltlicher Hinsicht erscheint das ge-

---

Elbe/Labe zwischen der DDR und der ČSSR bis zum Jahr 2000 (Pkt. 10) (unveröff. Text des Ministeriums für Umweltschutz und Wasserwirtschaft der DDR).

<sup>9</sup> DDR-P – Vereinbarung zwischen dem Bevollmächtigten der Regierung der DDR und dem Bevollmächtigten der Regierung der Volksrepublik Polen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern zur Vorbeugung und Bekämpfung außergewöhnlicher Verunreinigungen der Grenzgewässer vom 11.1.1989 (unveröff. Text des Ministeriums für Umweltschutz und Wasserwirtschaft der DDR),

DDR-CS II – Vereinbarung zur Durchführung des Abkommens der Regierung der DDR und der Regierung der ČSSR über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern vom 27.2.1974 zur Verhinderung und Beseitigung gefährlicher Verunreinigungen der Grenzgewässer DDR-ČSSR vom 5.5.1989, Anlage 3a zum Protokoll der 12. Verhandlung der Kommission von 1988 – ergänzt durch die 13. Verhandlung 1989 (unveröff. Text des Ministeriums für Umweltschutz und Wasserwirtschaft der DDR).

<sup>10</sup> Mit der Tschechoslowakei war eine Zusatzvereinbarung geplant. Sie sollte u.a. regeln, daß ein Abkommenspartner auch Kosten für solche Maßnahmen ersetzt bekommt, die er – ohne Vorliegen eines Hilfeersuchens – zur Gefahrenabwehr einleitet, wenn er den Verursacherstaat unverzüglich darüber informiert und dieser die Maßnahmen als Hilfeleistung bestätigt. (Stand Sommer 1989 – Ob und wann Einigung erzielt wurde, ist nicht bekannt.)

<sup>11</sup> Das zeigt sich nicht zuletzt beim Vergleich mit den unter Anm. 6 genannten Vereinbarungen zur Zusammenarbeit an den bayerisch-tschechischen Grenzgewässern, die Fragen der Gewässerreinigung nur in sehr abstrakter Weise erfassen.

schaffene Regelungssystem keinesfalls pauschal als ersetzungsbedürftig; es müßte lediglich in Einzelfragen verändert (Bezüge zur sozialistischen Planung und Bilanzierung), verschärft (Grenzwertfestlegungen) und ergänzt (Haftung/finanzielle Beteiligung/technologische Unterstützung u.ä.) werden.

*2. Vereinbarungen über die finanzielle Beteiligung an  
Umweltschutzprojekten zwischen der Bundesrepublik Deutschland  
und der DDR*

Spätestens seit Beginn des zurückliegenden Jahrzehnts war es der DDR-Regierung nicht mehr möglich, den wachsenden Forderungen der Bundesrepublik nach Umweltschutzvereinbarungen – insbesondere zur Qualitätsverbesserung des Wasserangebotes grenzüberschreitender Gewässer – prinzipiell auszuweichen<sup>12</sup>. Sie stellte sich allerdings auf den Standpunkt, daß Maßnahmen, von denen die Bundesrepublik unmittelbar profitieren würde, von ihr zumindest mitfinanziert werden müßten. Inwieweit diese Herangehensweise angesichts der prekären ostdeutschen Wirtschafts- und Finanzlage unumgänglich war oder erpresserischen Charakter trug, ist für den Außenstehenden schwer nachvollziehbar<sup>13</sup>. Mit hoher Wahrscheinlichkeit spielten beide Aspekte eine Rolle.

<sup>12</sup> Den hoffnungsvollen Ansätzen in der D I-Regierungsvereinbarung über Grundsätze zur Schadensbekämpfung an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 20.9.1973, BGBl. 1974 II, 1238, bzw. in der D II-Regierungsvereinbarung über Grundsätze zur Instandhaltung und zum Ausbau der Grenzgewässer sowie der dazugehörigen wasserwirtschaftlichen Anlagen vom 20.9.1973, BGBl. 1974 II, 1241, folgte eine mehrjährige Stagnationsphase im Umweltschutzbereich. 1973 war eine kurzfristige Informationspflicht u.a. bei

– “Ölschäden und andere(n) Schäden, die im Grenzgebiet entstehen oder auftreten und zum Eindringen von Wasserschadstoffen in die Grenzgewässer und das Grundwasser sowie zur Verseuchung des Bodens führen, soweit sich Auswirkungen auf dem Gebiet des anderen Staates ergeben können,

– Verunreinigungen der Luft, die im Grenzgebiet entstehen oder dort auftreten, soweit eine unmittelbare Gefahr für Menschen, Tiere oder Pflanzen auf dem Gebiet des anderen Staates eintreten kann, ...

– Strahlengefahren”

vereinbart worden (D I, Art. 2f.). Die Partner verpflichteten sich weiterhin zur Ergreifung “alle(r) mögliche(n) Maßnahmen ..., um den Eintritt von Schäden auf dem Gebiet des anderen Staates, die ihre Ursachen auf dem Gebiet des eigenen Staates haben, zu verhindern” (D I, Art. 4) und sahen eine Hilfeleistung im gegenseitigen Einvernehmen vor (ebenda). Wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Grenzbereich, die “Auswirkungen auf das Gebiet des anderen Staates haben”, sollten abgestimmt werden (D II, Art. 1).

<sup>13</sup> Regelungen über die finanzielle Beteiligung eines Staates an für ihn vorteilhaften Projekten eines anderen Staates sind – falls nicht bereits gängige internationale Praxis – in

Unabhängig von den ehemals deutsch-deutschen Vertragsbeziehungen, die regelmäßig auch von besonderer politischer Brisanz waren, wird dem Prinzip des *cost-sharing* bzw. "Gemeinlastverfahrens"<sup>14</sup> gerade in den neu zu gestaltenden Ost-West-Beziehungen generell eine größere Bedeutung zukommen.

Staaten wie die Tschechische Republik, die Slowakische Republik oder die Republik Polen, die sich in einem komplizierten Übergangsprozeß von zentralen Planwirtschaften zu marktwirtschaftlichen Systemen befinden, sind notwendig auf westliche Technologie- und Finanzhilfe angewiesen, um kurzfristig zeitgemäße Umweltstandards<sup>15</sup> akzeptieren zu können. Deren Einhaltung ist jedoch zwingende Voraussetzung für eine wirksame Verminderung von Umweltbelastungen, die durch grenzüberschreitende Schadstoffflüsse entstehen (Waldschäden, Smog u.ä.). Die Bundesrepublik Deutschland bzw. ihre Länder sollten entsprechende Unterstützung auch im Hinblick auf die angestrebte EG-Mitgliedschaft ihrer östlichen Nachbarn leisten, um den Übergang zu einer europäischen Umweltunion zu beschleunigen.

Am 28. September 1982 einigten sich die Bundesrepublik Deutschland und die DDR auf die Errichtung von Phosphateliminierungsanlagen in den Kläranlagen Falkenberg, Münchehofe und Nord zum Schutz der Ha-

---

jedem Falle sinnvoll und begrüßenswert. Diese Einschätzung trifft nicht zuletzt für die damalige deutsch-deutsche Vereinbarung zu, bei Maßnahmen mit erheblichem Nutzen für die andere Seite einen angemessenen Kostenausgleich auszuhandeln (D II, Art. 1). Demgegenüber war die später von der DDR vertretene Position vor allem deshalb fragwürdig, weil der Abschluß von Umweltschutzvereinbarungen von vornherein an finanzielle Bedingungen geknüpft wurde – unabhängig davon, ob bestimmte Schadstoffbelastungen nicht schon längst die gewohnheitsrechtlich zu tolerierende Schwelle der unwesentlichen Beeinträchtigung überstiegen. (Noch 1973 hatte die DDR – in bezug auf die Folgen wasserwirtschaftlicher Maßnahmen – die Verpflichtung akzeptiert, für wesentliche Beeinträchtigungen Entschädigung zu leisten, D II, Art. 1). In diesem Zusammenhang werden zwei Grundproblemstellungen des aktuellen Umweltvölkerrechts deutlich:

1. die Notwendigkeit, im Falle des Nichtvorhandenseins konkreter (Grenzwert-)Vereinbarungen auf allgemeine, breit interpretierbare gewohnheitsrechtliche Normen zurückzugreifen und 2. der weitgehend unbefriedigende Regelungsstand im Hinblick auf Verantwortlichkeit und Staatenhaftung (siehe Anm. 14).

<sup>14</sup> R. Müller, Instrumentarien zur Bewältigung von Umweltproblemen in Mitteleuropa – am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der CSFR und Polen (Eine Problemskizze), in: Archiv des Völkerrechts 1–2/1993, 101–106.

<sup>15</sup> Mit dem Begriff "zeitgemäß" soll zum Ausdruck gebracht werden, daß auch bestehende Systeme von Grenzwerten und Standards, die – im Vergleich zum osteuropäischen Niveau – relativ fortgeschritten sind (beispielsweise EG-Recht), einer ständigen Weiterentwicklung in Reaktion auf neue Erkenntnisse der Natur- und Technikwissenschaften unterliegen müssen.

vel-Seenkette als Berliner Haupterholungs- und Trinkwassergewinnungsgebiet<sup>16</sup>. Umfangreiche Phosphateinleitungen durch Klärwerksabflüsse in Ostberlin hatten durch starke Algenbildung und Eutrophierung auch die Westberliner Gewässerqualität erheblich beeinträchtigt. Die Bundesregierung erklärte denn auch ihre Bereitschaft, sich an den Bauvorhaben, die von der DDR auszuführen waren, mit einem Gesamtbetrag von 68 Millionen Deutsche Mark zu beteiligen.

Eine zweite Vereinbarung, die ein Jahr später erzielt wurde, betraf die Verbesserung der Gewässergüte der Röden im Grenzgebiet zu Bayern<sup>17</sup>. Zu diesem Zweck führte die DDR Arbeiten zur Abwasserableitung und -behandlung in der Stadt Sonneberg (Thüringen) durch. Die Bundesrepublik Deutschland leistete einen finanziellen Beitrag in Höhe von 18 Millionen Deutsche Mark.

Gemäß beiden Vereinbarungen erfolgten die bundesdeutschen Zahlungen in festgelegten Jahresraten zugunsten der Deutschen Außenhandelsbank AG Berlin. Die DDR hatte als Gegenleistung bestimmte Informationspflichten übernommen, die zum Nachweis einer ordnungsgemäßen Durchführung der vereinbarten Maßnahmen geeignet waren. Noch im Sommer 1989 einigten sich die beiden deutschen Regierungen auf die Ausführung von "Umweltschutz-Pilotprojekten" in den 90er Jahren auf dem Gebiet der DDR<sup>18</sup>. Gegenstand bildeten u.a. Vorhaben im Arzneimittelwerk Dresden (Anlage zur Hochtemperaturverbrennung von Arzneimittelrückständen) und in den Chemischen Werken Buna (Einsatz von Membrantrennanlagen, Herstellung von Chlor nach Membrantrennver-

<sup>16</sup> D III – Innerdeutsche Regelung im Bereich des Umweltschutzes: Einigung mit der DDR über Maßnahmen zum Schutz der Berliner Gewässer vom 28.9.1982, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 89 vom 29.9.1982, 814 ff.

<sup>17</sup> D IV – Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über die Regelung von Fragen, die mit der Abwasserableitung und -behandlung für die Stadt Sonneberg (DDR) zur Verbesserung der Gewässergüte der Röden zusammenhängen, BGBl. 1984 II, 342 ff.

<sup>18</sup> D V – Gemeinsame Erklärung des Stellvertreters des Vorsitzenden des Ministerrates und Ministers für Umweltschutz und Wasserwirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik und des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung von Umweltschutz-Pilotprojekten in der DDR vom 6.7.1989 (unveröff. Text des Ministeriums für Umweltschutz und Wasserwirtschaft der DDR). (Gemäß Anlage II – "Grundsätze für die Durchführung von Umweltschutz-Pilotprojekten" – sollte für jedes Vorhaben eine gesonderte Vereinbarung getroffen werden, in der die technischen und finanziellen Modalitäten sowie Haftungsfragen zu regeln waren. Nach Abschluß der jeweiligen Projektvereinbarung war eine Angebots-einholung mit nachfolgender Auftragsvergabe an ausgewählte Unternehmen durch die DDR geplant.)

fahren) zur Entlastung von Elbe und Saale, an denen sich die Bundesrepublik Deutschland ca. zur Hälfte finanziell beteiligen sollte. Diese Einigung über Pilotvorhaben, die – abgesehen von ihrem sachlichen Kern – durch den deutschen Einigungsprozeß hinfällig wurde, ist nicht ohne weiteres mit den anderen genannten Vereinbarungen vergleichbar. Es handelte sich nämlich um Projekte mit Demonstrationscharakter, denen – im Falle ihrer Bewährung im großtechnischen Einsatz – Vorhaben “auch im kommerziellen Rahmen” folgen sollten (D V, Schlußerklärung).

Damit wurde zumindest perspektivisch der Übergang von einseitiger Hilfe- oder Vorleistung zur Zusammenarbeit nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen vollzogen: ein Ansatz, der auch im Hinblick auf die künftige deutsch-tschechische/slowakische bzw. deutsch-polnische Zusammenarbeit überdenkenswert erscheint, ernsthafte Bemühungen zur Verbesserung der Umweltsituation bei den jeweiligen Partnern vorausgesetzt.

Schließlich verdient Erwähnung, daß es der Bundesrepublik Deutschland 1987 gelungen war, zwei Umweltschutzabkommen “üblichen Charakters” mit der DDR abzuschließen<sup>19</sup> und damit das starre Schema “Umweltschutz gegen frei konvertierbare Währung” aufzuweichen.

### 3. Umweltrahmenabkommen

Mit dem Begriff “Umweltrahmenabkommen” werden nachfolgend solche Vereinbarungen erfaßt, die – in Abgrenzung zu sektoriellen Verträgen, beispielsweise zum Gewässer- oder Strahlenschutz – medienübergreifende Fragen der Zusammenarbeit im Umweltschutzbereich regeln.

---

<sup>19</sup> D VI – Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über die weitere Gestaltung der Beziehungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes vom 8.9.1987, BGBl. 1987 II, 598f.

D VII – Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Strahlenschutzes vom 8.9.1987, BGBl. 1988 II, 159f.

## 1. Umweltrahmenabkommen zwischen der DDR und ihren östlichen Nachbarn

Maßgeblichen Anteil am Zustandekommen des dreiseitigen Umweltabkommens vom Juli 1989<sup>20</sup> hatte die polnische Regierung, die sich einem wachsenden Bevölkerungsdruck im Hinblick auf erhebliche Waldschäden ausgesetzt sah, die deutsche und tschechoslowakische Industrieanlagen auf polnischem Territorium verursachten.

Das Abkommen gliedert sich in Präambel und vier Kapitel; Kapitel IV (Schlußbestimmungen) erfordert keine nähere Betrachtung. Die Präambel hebt u.a. den grenzüberschreitenden Charakter von Umweltverunreinigungen und die hohe Verantwortung der Partner für den Schutz der natürlichen Ressourcen hervor. Obwohl der Text in keiner Weise das zunehmend bedrohliche Ausmaß der ökologischen Belastung im "Dreiländereck" zum Ausdruck bringt, wird zumindest die Entschlossenheit bekundet, "die Umweltbedingungen im Interesse der Gesundheit der Menschen und einer dynamischen Entwicklung der Volkswirtschaft der drei Staaten zu verbessern".

Kapitel I (Allgemeine Bestimmungen) regelt Ziel, Gegenstand, Hauptgebiete, Grundprinzipien, Methoden, Formen und Partner der Zusammenarbeit. In Kapitel II (Einzelne Gebiete der Zusammenarbeit) werden die Aufgabenstellungen in bezug auf

- abproduktarme Technologien
- Umweltüberwachung
- Reinhaltung der Luft
- Schutz der Wälder
- Zusammenarbeit an den Grenzgewässern
- Zusammenarbeit an den Grenzgewässern der Lausitzer Neiße
- Abfalldeponien und
- außergewöhnliche Umweltgefährdungen

konkretisiert. Gegenstand von Kapitel III ist schließlich die eigentliche Organisation der Zusammenarbeit über die "Dreiseitige Kommission der Regierungsbevollmächtigten zur Realisierung des Abkommens ...".

Mit dem Rahmenabkommen von 1989 wurde eine qualitativ neue Stufe

---

<sup>20</sup> Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, der Regierung der Volksrepublik Polen und der Regierung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes vom 1.7.1989, GBl. DDR 1990 II, 9ff. Mittlerweile wurde zwischen der Bundesrepublik und den anderen Vertragspartnern einvernehmlich festgestellt, diese Übereinkunft nicht fortzuführen (vgl. auch Anm. 3).

der vertraglichen Umweltbeziehungen zwischen DDR, VR Polen und CSSR erreicht. Die erweiterte Partnerstruktur ermöglichte prinzipiell effektivere Maßnahmen im betroffenen Grenzgebiet. Außerdem hatte man sich auf eine grundlegend einheitliche Vorgehensweise in verschiedenen Umweltschutzbereichen geeinigt und gleichzeitig untersetzende Regelungen zu den einzelnen Schwerpunkten getroffen.

Der Entwicklung ökologisch verträglicher Produktionsmethoden wurde ein hoher Stellenwert eingeräumt. So waren gemäß Art. 3 (2) "alle neuen Objekte, die die Umweltbedingungen in den grenznahen Gebieten beeinträchtigen können", ab 1990 mit Umweltschutzanlagen auszustatten. Art. 5 bestimmt u.a. die "Herstellung von Direktbeziehungen zwischen Betrieben, die Anlagen und Geräte für den Umweltschutz produzieren" sowie den "Informationsaustausch über neue technologische Lösungen, Maßnahmen, die mit dem Umweltschutz zusammenhängen, Investitionsmaßnahmen, die einen wesentlichen Einfluß auf den Zustand der Umwelt haben, juristische und ökonomische Normative, Standards und andere wichtige Probleme der Ökologiepolitik" zu Hauptformen der Zusammenarbeit.

Eine ausgewogene Bewertung des Abkommens erfordert zugleich den Hinweis auf einige schwer tolerierbare Mängel. So wird beispielsweise in bezug auf "Altanlagen" bzw. zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses in Betrieb befindliche "Objekte" ohne vorhandene Umweltschutzvorrichtungen keine vergleichbare Grundsatzregelung<sup>21</sup> getroffen wie für den Fall ihrer Neuerrichtung. Insoweit bleibt allenfalls der Rückgriff auf die Rahmenvorschrift des Art. 4 (Methoden der Zusammenarbeit), wonach sich die Abkommenspartner zur konkreten Durchführung der Vereinbarung auf Jahres- und Fünfjahrespläne einigen sollen, die im Rahmen der Kommission zu erarbeiten sind und deren Erfüllung von der Kommission kontrolliert wird (Art. 16). Als Inhalt dieser Pläne wurden u.a. Aufgaben

- zum Aufbau und Betrieb von Meßnetzen zur Überwachung der Veränderungen der Umwelt
- für den Datenaustausch über den Zustand der Umwelt, die ... Warnung vor außergewöhnlichen Verunreinigungen (Luft, Wasser)"
- und – bezeichnenderweise an letzter Stelle –
- zu Maßnahmen zur Verminderung des Eintrages von

<sup>21</sup> Allerdings läßt Art. 3 (2) ungeklärt, ob die ab 1990 einzubauenden Umweltschutzeinrichtungen gewissen Mindeststandards entsprechen müssen. Damit ist auch diese Regelung – ohne weitere Untersetzung – absolut unzureichend.

Schadstoffen in die Luft, den Boden und die Gewässer mit schädigendem Einfluß auf das Territorium der Staaten” vorgesehen.

Auch Kapitel II ist in dieser Frage weitgehend so allgemein gehalten, daß teilweise völlig offenbleibt, ob die beteiligten Staaten tatsächlich eine wirksame Schadstoffreduzierung vornehmen werden. Die Verpflichtung, für die Zeiträume bis 1995, 2000 und 2010 Maßnahmen bzw. Richtwerte zur Herabsetzung der Luft- und Gewässerverunreinigung zu vereinbaren (Art. 9, 11), hat eher prozeduralen als inhaltlichen Charakter.

Auf die Nachteile der Vereinbarung von Richtwerten anstelle von Grenzwerten wurde schon an früherer Stelle hingewiesen. Etwas günstiger ist die Regelung zur Luftreinhaltung formuliert, in der ausdrücklich auf die Bestimmungen der Konvention über weitreichende grenzüberschreitende Luftverschmutzung vom 13. November 1979 verwiesen wird und sich die Partner verpflichten, “Quellen fester Emissionen, die auf die grenznahen Gebiete einwirken, mit entsprechenden Umweltschutzanlagen aus(zu)statten” (Art. 9 [4]).

Hinsichtlich des Bodenschutzes beschränkt sich der Abkommenstext auf Untersuchungen des Waldbodens nach einem abgestimmten Meßsystem, Informationsaustausch über vorhandene Deponien von Siedlungs- und Industrieabfällen mit potentiell negativem grenzüberschreitenden Einfluß, Erfahrungsaustausch und gegenseitige wissenschaftliche sowie “entsprechend den Möglichkeiten auch technische Unterstützung” bei der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen (Art. 10, 13).

Ein Hauptkritikpunkt besteht wiederum in der völligen Ausklammerung der Haftungsfrage für Schäden aus “Normal”betrieb umweltgefährdender Anlagen. Für den Havarie- oder Katastrophenfall regelt Art. 14 (Außergewöhnliche Umweltgefährdungen), daß “die Abkommenspartner in jedem Falle über die Formen der gegenseitigen Hilfe, die Art der Kostenerstattung für diese Hilfe sowie über die Kosten für die Beseitigung der außergewöhnlichen Verunreinigungen Verhandlungen führen”, wenn auf dem Territorium eines anderen Partners “eine Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, erhebliche Schädigungen der natürlichen Umwelt oder in der Volkswirtschaft” entstanden sind.

Damit bleibt der Abkommenstext hinter der eindeutigen Verursacherregelung des deutsch-polnischen Abkommens (DDR-P/§ 2) zurück und trifft gleichfalls keine Aussage zu Schadenersatzleistungen, die über die Kosten für die bloße Beseitigung der Verunreinigung hinausgehen. Art. 19 verweist für alle Streitfragen auf diplomatische oder “andere durch die Abkommenspartner vereinbarte Mittel”.

## 2. Umweltrahmenabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland (alt) und ihren östlichen Nachbarn

Der Abschluß von Umweltrahmenabkommen<sup>22</sup> zwischen der Bundesrepublik Deutschland (alt) und ihren östlichen Nachbarstaaten<sup>23</sup> war – politisch betrachtet – ein wichtiger Schritt auf dem Wege zur Normalisierung der Ost-West-Beziehungen in Europa. In Anbetracht des über Jahrzehnte hinweg verhärteten Verhältnisses zwischen der Bundesrepublik Deutschland einerseits und DDR, CSSR bzw. VR Polen andererseits wäre es unrealistisch, an die Vertragstexte inhaltlich gleichermaßen strenge Maßstäbe anzulegen wie an das oben behandelte Abkommen vormaliger „Partnerstaaten“ gleicher Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Alle Rahmenvereinbarungen enthalten die Verpflichtung zur Förderung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes – mit Ausnahme des deutsch-polnischen Abkommens allerdings eingeschränkt auf „ausgewählte beiderseits interessierende Fragen“ (jeweils Art. 1). Letztere Formulierung erscheint für künftige Vertragsabschlüsse nicht mehr zeitgemäß. Die pauschale Ablehnung von Kooperation durch einen Staat unter Berufung auf „mangelndes Interesse“ kann im Einzelfall nicht nur Grundsätze des Völkergewohnheitsrechts und der guten Nachbarschaft verletzen, sondern auch dringenden – naturwissenschaftlich begründeten – ökologischen Erfordernissen widersprechen.

Hinsichtlich ihrer generellen Zielstellung konzentrieren sich die Abkommen auf den Austausch von Erfahrungen und Informationen sowie auf die Erörterung von Maßnahmen. Auch in dieser Beziehung geht das deutsch-polnische Abkommen etwas weiter<sup>24</sup>, indem „die Lösung wichtiger Probleme des Umweltschutzes und der rationellen Nutzung der natürlichen Ressourcen ... sowie die Entwicklung von Vorsorgemaßnah-

---

<sup>22</sup> Vgl. Anm. 19; zusätzlich:

D-CS – Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes vom 5.10.1987, BGBl. 1988 II, 66 ff.

D-P I – Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Volksrepublik Polen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes vom 10.11.1989, BGBl. 1990 II, 262 ff.

<sup>23</sup> Angesichts der geographischen Nähe (beispielsweise grenzüberschreitende Luftverschmutzung) und der gemeinsamen Ostseeanliegerschaft kann die Bundesrepublik Deutschland auch in den Grenzen von 1989 als Nachbarstaat Polens bezeichnet werden.

<sup>24</sup> Sicherlich hat sich die Tatsache, daß dieser Vertrag ca. zwei Jahre später abgeschlossen wurde als die Vereinbarungen mit der DDR bzw. CSSR, positiv auf dessen inhaltliche Substanz ausgewirkt.

men” ausdrücklich als Ziele der Zusammenarbeit fixiert werden (D-P I/ Art. 1).

Die Vereinbarungen listen in ihren Art. 2 stichpunktartig Hauptgebiete der Zusammenarbeit auf, wobei der deutsch-polnische Text neben “Standardbereichen” wie

- Maßnahmen und Technologien zur Emissionsverminderung von Luftschadstoffen und Messung der Luftbelastung,
- Beobachtung und Feststellung von Waldschäden einschließlich ihrer Ursachen sowie Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung,
- Maßnahmen und Technologien zur Verhütung der Verschmutzung von Gewässern,
- Vermeidung sowie Verwertung und schadlose Entsorgung von Abfällen”

noch zusätzliche Problemkreise wie Altlastensanierung, Umwelttoxikologie, Umweltpolitik und Umweltrecht einbezieht.

Die nahezu identischen Formulierungen, wonach zur Verwirklichung der Vereinbarungen

“auf der Grundlage des Prinzips der Gegenseitigkeit Expertentreffen, fachwissenschaftliche Veranstaltungen, Austausch von Experten, gegenseitige Information und Weiterbildung sowie Übermittlung wissenschaftlicher und technischer Informationen einschließlich Forschungsergebnissen stattfinden” (D-P I/Art. 2)<sup>25</sup>,

verdeutlichen die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des bi- oder trilateralen Umweltvertragsrechts. Ohne die Übernahme konkreter Verpflichtungen (Grenzwerte, UVP, Zustimmungs- und Abstimmungs-

---

<sup>25</sup> Die nähere thematische und terminliche Festlegung der entsprechenden Veranstaltungen erfolgt in Arbeitsplänen, die für jeweils zwei oder drei Jahre aufzustellen sind (D VI, D-CS, D-P I/Art. 3). Zusätzlich sehen das deutsch-tschechoslowakische und das deutsch-polnische Abkommen eine weitere Konkretisierung der Arbeitspläne durch Arbeitsprogramme vor. Die Vereinbarungen weichen im Hinblick auf Mechanismen bzw. gemeinsame Organe, über die notwendige Abstimmungen zur Durchführung der Verträge realisiert werden sollen (D VI, D-CS, D-P I/Art. 4), voneinander ab. Am wenigsten kann dabei der deutsch-tschechoslowakische Text befriedigen, wonach seitens der Tschechoslowakei die Staatliche Kommission für wissenschaftlich-technische Entwicklung und Investitionen verantwortlich ist. Hier liegt die Vermutung nahe, daß Umweltschutzbelange zu stark aus rein ökonomischer Sicht betrachtet werden. Gemäß der deutsch-deutschen Vereinbarung war je ein Beauftragter des Bundesumweltministeriums und des Ministeriums für Umweltschutz und Wasserwirtschaft der DDR zu benennen. Die offenkundig günstigste Lösung enthält wiederum das deutsch-polnische Abkommen, das die Einrichtung einer speziellen Arbeitsgruppe von Vertretern beider Seiten vorsieht. Diese soll mindestens jährlich zusammentreten, Arbeitspläne abstimmen und – bei Bedarf – aktualisieren sowie “die Ergebnisse der Zusammenarbeit erörtern und hierzu konkrete Maßnahmen beschließen”.

pflichten, wechselseitige Beteiligung am Genehmigungsverfahren usw.) ist die Herausbildung effektiver zwischenstaatlicher Umweltschutzbeziehungen, die u.a. durch Berechenbarkeit, Kontrollierbarkeit und überschaubare Haftungsmechanismen gekennzeichnet sind, auf Dauer undenkbar. Damit werden Expertentreffen und Informationsaustausch freilich keineswegs überflüssig, da ihnen eine entscheidende Rolle im Prozeß der Vertrauensbildung und Entscheidungsfindung zukommt.

#### 4. Aktuelle Entwicklungen der vertraglichen Umweltschutzbeziehungen

##### 1. Die Vereinbarung über die Internationale Elbeschutzkommission zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der ČSFR und der EG<sup>26</sup>

Neben ihrer Relevanz als wichtiges Umweltschutzdokument hat die Elbe-Vereinbarung zugleich eine gewisse historische Bedeutung als erster völkerrechtlicher Vertrag, den das vereinte Deutschland eingegangen ist<sup>27</sup>. Doch auch in einer weiteren Hinsicht handelt es sich – im Vergleich zu den bisher betrachteten Abkommen – um einen “besonderen” Vertrag: Die Einbeziehung der EG, als Widerspiegelung zunehmender Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Gewässerschutzes<sup>28</sup>, verdeutlicht das untrennbare Wechselverhältnis zwischen deutscher und westeuropäischer Umweltpolitik. Durch den Ausbau der vertraglichen Umweltschutzbeziehungen mit ihren östlichen Nachbarstaaten kann die Bundesrepublik Deutschland einen entscheidenden Beitrag zur gesamteuropäischen Umweltintegration leisten – und zwar unabhängig davon, ob die Aufnahme neuer Mitglieder in die EG im Einzelfall bereits einer abschließenden Klärung zugeführt wurde.

Die Internationale Elbeschutzkommission, deren Sekretariat in Magdeburg eingerichtet wurde (Art. 10) – ein positives Zeichen für die neuen

<sup>26</sup> Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe vom 8.10.1990, BGBl. 1992 II, 942.

<sup>27</sup> Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsdienstes der Bundesregierung, Nr. 115 vom 27.9.1990, 1208.

<sup>28</sup> Vgl. ebenda und Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe, *ibid.*, Art. 8(2): “Bei den Verhandlungen und Entscheidungen im Rahmen dieses Übereinkommens sowie bei seiner Durchführung handeln die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Bundesrepublik Deutschland im Bereich ihrer jeweiligen Zuständigkeit. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft übt ihr Stimmrecht in Fällen, in denen die Bundesrepublik Deutschland zuständig ist, nicht aus; das gleiche gilt im umgekehrten Fall”.

Bundesländer –, soll ihre Tätigkeit zum Schutz der Elbe und ihres Einzugsgebietes<sup>29</sup> auf mehrere Schwerpunkte ausrichten (Art. 1). Dabei geht es erstens um eine generelle Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten (insbesondere Trinkwassergewinnung, Landwirtschaft), zweitens um die Schaffung eines “möglichst naturnahen Ökosystems mit einer gesunden Artenvielfalt” und drittens um eine wesentliche Senkung der Nordseebelastung durch die Elbe. Diese breitgefächerte Zielstellung erscheint vor allem durch die Herausstellung des Natur- bzw. Artenschutzes “an sich” sowie die Einbeziehung des Nordseeschutzes zukunftsweisend und begrüßenswert.

Ohne eine nahtlose Verknüpfung von Umweltschutzregelungen der traditionell getrennten Bereiche “Internationales Seerecht” und “Internationales Wasserwirtschaftsrecht” ist ein wirksamer Schutz von Meeresfauna und -flora heute nicht mehr möglich. Auf diesem Gebiet ist eine Überwindung jeglichen “Ressortdenkens” besonders dringlich.

Zur Umsetzung der Vereinbarung werden im Rahmen der Elbe-Kommission “Arbeitsprogramme mit Zeitplänen für jeweils vorrangige Aufgaben” beschlossen (Art. 1). Aus Art. 2 geht hervor, daß die Kommission in zwei Hauptrichtungen tätig wird. Der erste Aspekt ihrer Arbeit umfaßt Tätigkeiten, in deren Mittelpunkt die Dokumentation, Messung und Bewertung stehen, z.B.

- die Erstellung und Fortschreibung von Einleiterkatastern,
- die Darstellung der hydrologischen Verhältnisse im Elbegebiet und die Dokumentation der hierfür maßgeblichen Einflüsse (Elbemonographie),
- die Dokumentation der gewässerökologischen Bedeutung der unterschiedlichen Biotopenelemente.

Weiterhin ist es Aufgabe der Kommission, “die Grundlagen für etwaige Regelungen zwischen den Vertragsparteien über den Schutz der Elbe und ihres Einzugsgebietes vor(zu)bereiten”. In diesem Zusammenhang geht es u.a. darum, Vorschläge betreffend

- Grenzwerte für die Abwassereinleitung,

<sup>29</sup> Diese Formulierung ist den ILC-Empfehlungen zum Recht der nichtschiffahrtsmäßigen Nutzung internationaler Wasserläufe angenähert, die – nach ca. 20jähriger Bearbeitungszeit – im Sommer 1991 in erster Lesung verabschiedet wurden. Nach langwierigen und oft kontroversen Diskussionen hat sich in der UNO-Völkerrechtskommission letztlich die Herangehensweise durchgesetzt, als Systeme begriffene Wasserläufe zum Regelungsgegenstand zu erheben. Vgl. A/CN.4/L.458/Add. 1, 14 June 1991: “Article 2 ... b) ‘Water-course’ means a system of surface and underground waters constituting by virtue of their physical relationship a unitary whole and flowing into a common terminus”.

- konkrete Gewässerqualitätsziele,
- konkrete Aktionsprogramme zur Reduzierung der Schadstofffrachten sowohl aus kommunalen und industriellen Punktquellen als auch aus diffusen Quellen<sup>30</sup> und weitere Maßnahmen einschließlich Zeitplanung und Kostenschätzung sowie
- Vorsorgemaßnahmen für den Havariefall<sup>31</sup>

zu erarbeiten und den Vertragsparteien zu unterbreiten. Damit wird klar, daß die Kommission nicht autorisiert ist, bindende Entscheidungen in Gewässerschutzfragen zu treffen. Ihre Stellung als Beratungsgremium der Vertragsparteien ergibt sich nicht zuletzt aus den Art. 4, 13 und 16:

“Die Vertragsparteien unterrichten die Kommission über ... die getroffenen Maßnahmen und die dafür insgesamt aufgewendeten Mittel. Die Kommission kann dazu ... Vorschläge zur Verbesserung unterbreiten” (Art. 4).

“Die Kommission erstattet den Vertragsparteien mindestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht sowie nach Bedarf weitere Berichte, in die insbesondere auch die Ergebnisse der Untersuchungen und deren Bewertungen aufzunehmen sind” (Art. 13).

<sup>30</sup> Ein erstes Aktionsprogramm für den Zeitraum 1992 bis 1995 wurde von der Kommission auf ihrer Magdeburger Tagung vom 9./10.12.1991 verabschiedet (vgl. “Umwelt”, Nr. 2 [1992], 71f.). Es versteht sich als Teil eines langfristigen Programms bis zum Jahre 2000 und konzentriert sich auf die Fertigstellung bzw. den Neubau kommunaler und industrieller Kläranlagen in den neuen Bundesländern und der (früheren) Tschechoslowakei (Schwerpunkte: chemische und pharmazeutische Industrie, Zellstoff- und Papierindustrie, Metallverarbeitung). Nach Aussagen von Bundesumweltminister Töpfer wird sich die Bundesregierung finanziell an den erforderlichen Investitionen beteiligen (vgl. “Umwelt”, Nr. 12 [1991], 557f.).

<sup>31</sup> Auf der Dezembertagung der Elbeschutzkommission (vgl. Anm. 30) wurde ebenfalls ein “Internationaler Warn- und Alarmplan Elbe” angenommen. Sein Ziel ist es, plötzlich im Elbe-Einzugsgebiet auftretende – schuldhaft oder durch technisches Versagen hervorgerufene – “Verunreinigungen mit wassergefährdenden Stoffen, die in ihrer Menge oder Konzentration die Gewässergüte der Elbe nachteilig beeinflussen können” (d. h., die Möglichkeit reicht aus!), “weiter zu melden und die zur Abwehr von Schadensereignissen zuständigen Behörden und Stellen sowie die Gewässerbenutzer zu warnen, so daß

- Gefahrenabwehr
- Ursachenfeststellung
- Verursacherermittlung” (als Voraussetzung für Haftung/Verantwortlichkeit)
- Maßnahmen zur Beseitigung der Ursachen und Schäden
- Vermeidung von Folgeschäden veranlaßt werden können” (1.1.).

Der Alarmplan sieht die Einrichtung von fünf internationalen Hauptwarnzentralen mit Sitz in Prag, Dresden, Magdeburg, Potsdam und Hamburg vor. In diesen Warnzentralen soll von jedem Alarm ein Tagebuch geführt werden, das “Zeitpunkt und Inhalt aller ankommenden und ausgehenden Telefongespräche und Telexberichte, benachrichtigte Personen, Aktionen, Untersuchungen, Meßergebnisse, kritische Bewertung des Verlaufs” beinhaltet (1.8.). Diese Tagebücher können auch die spätere Regulierung von Schadenersatzfällen erleichtern.

“Die Kommission wird untersuchen, inwieweit es zweckmäßig ist, (bestehende) Übereinkommen und Verträge ... zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben; sie erarbeitet Empfehlungen für deren Umgestaltung oder Aufhebung sowie für den Abschluß neuer Übereinkommen und Verträge” (Art. 16).

Eine umfassendere Analyse der Vereinbarung über die Internationale Elbeschutzkommission, die erst nach einigen Jahren praktischer Umsetzung sinnvoll erscheint, müßte sich nicht zuletzt mit der Frage auseinandersetzen, ob der Vertrag tatsächlich zur Grundlage eines Systems detaillierter und effektiver Gewässerschutzregelungen geworden ist.

Eine deutliche Schwäche des Abkommenstextes, die sich bereits aus heutiger Sicht zeigt, besteht in der mangelnden Transparenz des eigentlichen Entscheidungsprozesses. So geht aus der Vereinbarung beispielsweise nicht hervor, zu welchen speziellen Sachverhalten Vorschläge der Kommission durch zusätzliche völkerrechtliche Vereinbarungen umgesetzt werden sollen bzw. wann die einfache Zustimmung der jeweils zuständigen staatlichen oder EG-Organen ausreicht. (Wann wird etwa ein Aktionsprogramm, ein Alarmplan oder ein Grenzwert verbindlich?)<sup>32</sup> Weiterhin hätte es sich im Interesse des ökologischen Anliegens positiv ausgewirkt, die möglichen Gründe für die Ablehnung von Kommissionsvorschlägen durch eine Vertragspartei abschließend aufzulisten oder zumindest inhaltlich einzugrenzen.

## 2. Umweltschutzrelevante Vereinbarungen im Zusammenhang mit dem Abschluß des Nachbarschaftsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen<sup>33</sup>

Art. 16 des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrages widmet sich speziell der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes<sup>34</sup>. Er

<sup>32</sup> So heißt es z.B. im “Vorwort” – dieser Begriff läßt nicht gerade auf ein rechtliches Instrument schließen – des Warn- und Alarmplans Elbe: “Alle Institutionen, in deren Kompetenz der Gewässerschutz und die Bekämpfung von gewässergefährdenden Ereignissen liegen, werden um Unterstützung bei der praktischen Umsetzung dieses Warn- und Alarmplanes gebeten”. Diese “Bitte” erscheint nicht geeignet, zu verhindern, daß Meldungen über Schadensereignisse fahrlässig oder vorsätzlich (wirtschaftliche Interessen, Image der Region o.ä.) verzögert werden oder unpräzise erfolgen.

<sup>33</sup> D-P II – Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17.6.1991, BGBl. 1991 II, 1315 ff.

<sup>34</sup> Im breiteren Sinne wird diese Thematik auch von anderen Regelungen erfaßt, beispielsweise

– Art. 12: regionale und grenznahe Zusammenarbeit (wird weiter unten behandelt),

enthält u.a. das Bekenntnis zum weiteren Ausbau der vertraglichen Grundlagen – insbesondere im Hinblick auf die Erfassung und Beseitigung von Umweltbelastungen im Einzugsgebiet der Oder<sup>35</sup> bzw. in der sonstigen Grenzregion. Darüber hinaus verpflichten sich die Vertragsparteien zur Unterstützung der “Entwicklung abgestimmter Strategien für eine regionale und internationale Umweltpolitik ... mit dem Ziel einer dauerhaften und umweltverträglichen Entwicklung in Europa”.

Zur näheren Konkretisierung von Art. 16 wurde im Zuge des Vertragsabschlusses auch die Bildung eines gemeinsamen Umweltrates vereinbart<sup>36</sup>, der sich zugleich als Instrument zur Intensivierung der bilateralen Kooperation auf der Grundlage des Umweltrahmenabkommens vom November 1989 (D-P I) versteht. Hervorhebenswert erscheint die Zusammensetzung des Rates, dem neben den Umweltministern der Bundesrepublik Deutschland und Polens je ein Vertreter der Außen- und Wirtschaftsministerien sowie je zwei Vertreter der Bundesländer bzw. Wojewoden angehören (D-P III/Art. 3). Da diese Regelung von vornherein die engen Wechselbeziehungen zwischen Umwelt- und Wirtschaftspolitik sowie zwischen der zentralen und der länderspezifischen/regionalen Ebene berücksichtigt, bietet sie organisatorisch günstige Voraussetzungen für eine effektive Arbeit des Rates, der mindestens zweimal im Jahr zusammentritt (Art. 4) und dabei “hohe Beamte, Experten sowie Vertreter nichtstaatlicher Organisationen” einbeziehen kann (Art. 3).

Die eigentlichen Aufgabenbereiche des Umweltrates sind sehr allgemein formuliert (Art. 2), z. B.

- Erarbeitung von Leitlinien und Schwerpunkten für konkrete Kooperation,
- Förderung der Zusammenarbeit in der Grenzregion, etwa in Fragen der Umwelterziehung und im gesamteuropäischen Rahmen,
- Hinwirken auf umwelttechnologische Weiterentwicklung in beiden Staaten.

Die Praxis der nächsten Jahre wird zeigen, ob sich der Umweltrat in seiner jetzigen Organisationsweise und Kompetenzausstattung bewährt,

---

– Art. 13: abgestimmte Raumordnungspolitik,

– Art. 17: Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen.

<sup>35</sup> Vgl. auch Anm. 29.

<sup>36</sup> D-P III – Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Polen über die Bildung des Deutsch-Polnischen Umweltrates vom 17.6.1991, Bulletin des Presse- und Informationsdienstes der Bundesregierung, Nr. 68 vom 18.6.1991, 549f.

ob also etwa konkrete Umweltschutzregelungen auf seine Initiative bzw. Vorbereitung zurückzuführen sind.

Mit der Unterzeichnung des deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrages war gleichfalls die Bildung einer gemeinsamen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit<sup>37</sup> verbunden, die sich insbesondere auf Art. 12 des Vertrages stützt. Im Rahmen dieser Kommission arbeiten ein Ausschuß für Fragen im grenznahen Bereich und ein Ausschuß für interregionale Fragen, die sich u. a. mit regional bezogenen Problemen von Raumordnung, Umweltschutz, Wasserwirtschaft, Bodenpolitik, Katastrophenhilfe einschließlich der Zusammenarbeit örtlicher Polizeistellen und Rettungsdienste befassen sollen. Wichtig ist, daß die Regierungskommission die Ausschüsse beauftragen kann, ihr Empfehlungen und Entwürfe für Vereinbarungen vorzulegen. Beide Gremien sind berechtigt, sich mit Empfehlungen oder der Bitte um Unterrichtung unmittelbar an die jeweils zuständigen Stellen zu wenden.

Wie erste Erfahrungen zeigen, verläuft die praktische Realisierung der deutsch-polnischen Grenzkooperation keineswegs problemlos. Die Haltung breiter Bevölkerungskreise auf beiden Seiten ist von Mißtrauen und Vorurteilen geprägt. Die Befürchtung, deutsches Engagement könnte letztlich nur auf Wiedererlangung von (zumindest wirtschaftlicher) Dominanz in großen Teilen Polens gerichtet sein, prägt selbst verantwortliche Verwaltungs- bzw. Regierungsstellen. Infolgedessen stießen Vorschläge von seiten Brandenburgs – das auch den Vorsitz im Ausschuß für grenznahe Zusammenarbeit führt –<sup>38</sup>, die auf die Errichtung einer gemeinsamen Entwicklungsbank sowie einer Freihandelszone Usedom/Swinoujce gerichtet waren, zunächst auf Kritik und Ablehnung. Andererseits sind es neben politischen Erwägungen gerade auch die ungeklärten Finanzierungsfragen, die nicht zuletzt konkrete Umweltschutzprojekte verzögern; die deutsch-polnische Regierungskommission verfügt selbst über keinen eigenen Etat<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> D-P IV – Notenwechsel zwischen den Außenministern Genscher und Skubiszewski über die Einrichtung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit vom 17.6.1991, ebenda, 550.

<sup>38</sup> Vgl. Handelsblatt vom 30.7.1991, Nr. 144: "Brandenburg/Polen – Grenzlandkooperation soll wirtschaftlich schwachen Oder- Anrainern auf die Beine helfen".

<sup>39</sup> Zur Gesamtproblematik vgl. u.a. Handelsblatt vom 17.2.1992, 3: "Grenzkooperation/Über die Absichten des Nachbarn herrscht an Oder und Neißer noch Skepsis"; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.3.1992, 8: "Es geht um die Brutstätten von 100000 Wildgänsen". Dieses Beispiel erscheint besonders bezeichnend für die aktuelle Situation. Nach bisherigen Erkenntnissen wird es nicht gelingen, den geplanten "Naturpark Untere Oder" unter gemeinsame deutsch-polnische Verwaltung zu stellen. Obwohl der World

Unabhängig von bestehenden Schwierigkeiten im deutsch-polnischen Verhältnis, die sicherlich nur in einem jahrzehntelangen Prozeß der gegenseitigen Annäherung und Vertrauensbildung schrittweise überwunden werden können, wird zukünftig die Bedeutung von Umweltkooperationen unterhalb der zentralen Regierungsebene bzw. der Ebene der Bundesländer<sup>40</sup> und den zuständigen Behörden in den Nachbarstaaten tendenziell zunehmen. Die Vorteile einer unmittelbaren Abstimmung und Koordinierung zwischen benachbarten Kommunen oder regionalen Körperschaften, die oft vor gleichgelagerten ökologischen Problemen stehen, liegen auf der Hand<sup>41</sup>. Besonders sinnvoll erscheinen dabei auch die gemeinsame Verwaltung sowie die umweltverträgliche Nutzung und Pflege grenzüberschreitender Natur- und Landschaftsgebiete<sup>42</sup>. In diesem Zu-

---

Wide Fund for Nature eine sechsstellige Summe zur Verfügung stellte, die ausschließlich nach Polen fließen sollte, scheiterte bereits die Aufstellung eines gemeinsamen Bewirtschaftungsplans an "Arroganz auf deutscher und Befürchtungen, 'untergebuttert' zu werden, auf polnischer Seite". Mittlerweile wird versucht, zumindest informelle Abstimmungsgremien zu schaffen sowie Weltbank und EG als Geldgeber für das Projekt zu gewinnen.

<sup>40</sup> Wie die aktuelle Entwicklung der Umweltschutzbeziehungen zwischen Nordrhein-Westfalen und der Tschechischen Republik bzw. Polen belegt, beschränkt sich die Zusammenarbeit nicht auf jene Bundesländer, die – wie Bayern oder Brandenburg – direkte "Grenzanlieger" sind. Vgl. u.a. das Prager Protokoll vom 18.7.1991, in dem zwischen den Ministerpräsidenten Rau und Pithart vereinbart wurde, die partnerschaftliche Zusammenarbeit auch im Bereich Umweltschutz zu vertiefen – "zum Beispiel Konzeption einer Luftqualitätsüberwachung, Pilotprojekt in Nordböhmen zur Emissionsminderung an Braunkohlekraftwerken, Austausch von Wissenschaftlern" (Dokument des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie Nordrhein-Westfalen); die Antwort der Landesregierung Nordrhein-Westfalens auf die Kleine Anfrage 1199 vom 8.1.1992 zur Deutsch-tschechischen Zusammenarbeit/insbesondere Nordböhmen, aus der nicht zuletzt eine umfangreiche finanzielle Unterstützung für die ökologische Optimierung des nordböhmischen Braunkohletagebaus hervorgeht (Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 11/3321), sowie das Warschauer Kommuniqué der Umweltminister Matthiesen und Kaminski über die langfristige Zusammenarbeit im Bereich der Umwelttechnologie vom 26.10.1990, welches sich ausdrücklich auch auf das Umweltrahmenabkommen vom 10.11.1989 (D-P I) bezieht (Dokument des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen). Im Kommuniqué bekennen sich beide Seiten zur vorrangigen Verwirklichung von Pilotprojekten in Oberschlesien, die auf eine Verminderung der Luft- und Gewässerbelastung gerichtet sind (z. B. Umrüstung der Kokerei Radlin, Entschwefelung des Kohlekraftwerkes Siersza, Bau von Kläranlagen). Zur Realisierung der Pilotprojekte erklärte sich Nordrhein-Westfalen bereit, "falls erforderlich" günstige Kredite bereitzustellen, Bürgschaften zu übernehmen und um finanzielle Unterstützung bei der EG nachzusehen.

<sup>41</sup> Zur rechtlichen Basis vgl. U. Beyerlin, Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Berlin, Heidelberg, New York 1988), 371–436.

<sup>42</sup> Zu Bemühungen des Zweckverbandes "Naturpark Erzgebirge/Vogtland", kommunale Beziehungen zur tschechischen Seite aufzubauen, vgl. Mitteldeutsche Zeitung vom

sammenhang darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Möglichkeiten der Kommunen begrenzt sind und insbesondere zur materiellen und finanziellen Absicherung vieler Vorhaben staatliche Unterstützung unabdingbar ist<sup>43</sup>.

*5. Überlegungen zur künftigen Gestaltung des Umweltvertragsrechts zwischen der Bundesrepublik Deutschland und ihren östlichen Nachbarn*

Ziel der weiteren Gestaltung der Vertragsbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu ihren östlichen Nachbarstaaten müßte es aus Sicht der Bundesrepublik vor allem sein, die Möglichkeiten der polnischen bzw. tschechischen/slowakischen Industrie zum Weiterbetrieb von Anlagen bzw. zur Realisierung von Projekten mit schädigenden Auswirkungen auf die ökologischen Gegebenheiten auf deutscher Seite einzuschränken und zu diesem Zwecke auf folgenden Gebieten den Konsensus mit den (potentiellen) Partnern anzustreben:

- Ausbau der Abstimmungsmechanismen,
- Präzisierung der Verpflichtungen zum Informations- und Datenaustausch,
- wechselseitige Beteiligung an innerstaatlichen Genehmigungsverfahren,
- Anpassung der Umweltrechtsordnungen (z. B. hinsichtlich der Genehmigungsvoraussetzungen einschließlich Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltstrafrecht usw.).

---

21.1.1992, 18 (Experten: Landschaft ist noch nahezu intakt). Dabei würde sich die Schaffung einer "Euroregio Egrensis", die Nordbayern, Nordwestböhmen, das Egerland und das Vogtland umfassen soll, sicherlich günstig auf das Naturparkprojekt auswirken. Seit dem 1.6.1991 arbeitet in Cheb ein entsprechendes Kontaktbüro zur inhaltlichen und finanziellen Koordinierung gemeinsamer Vorhaben deutscher und tschechischer Kommunen, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.8.1991, 9 (Auf den Spuren des "Mährischen Ausgleichs"). In Nr. 13 des Programms der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Umweltschutz, Landesplanung ... Arbeit und Soziales zwischen der Tschechischen Republik und dem Freistaat Bayern – angenommen auf der 2. Sitzung der Bayerisch-Tschechischen Arbeitsgruppe in Regensburg vom 16.–18. Oktober 1991 – verpflichten sich beide Seiten, "die Initiativen im Bereich der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit, z. B. die Initiative zur Euro Regio Egrensis", zu unterstützen. Die mittlerweile gegründete "Euroregion Erzgebirge" (vgl. Freie Presse vom 20./21.6.1992, 8) könnte perspektivisch mit der "Euroregio Egrensis" verschmolzen werden, um die Abstimmung bzw. Durchführung konkreter Projekte zu erleichtern und unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

<sup>43</sup> So ist beispielsweise angesichts der angespannten Finanzlage der zur "Euroregion Elbe" zusammengeschlossenen Gemeinden äußerst fraglich, ob die in diesem Rahmen angestrebte Förderung der ökologischen Elbesanierung in absehbarer Zeit über Willensbekundungen u.ä. hinausgeht (vgl. Freie Presse vom 26.6.1992, 3).

Des weiteren sollte angestrebt werden, in neue Vereinbarungen ausdrücklich Verantwortlichkeits- und Haftungsregelungen aufzunehmen, soweit es eine Materie mit sich bringt, daß bei der praktischen Vertragsumsetzung diese Problematik aufgeworfen wird<sup>44</sup>. Die Vertragspartner müssen von vornherein darauf eingestellt sein, mit welchen Sanktionen zu rechnen ist und wer nach welchem Recht und Verfahren für Schäden aus Vertragsverletzungen oder "rechtmäßigem Tun" (z.B. durch Havarie in legal betriebener Industrieanlage) aufzukommen hat. Eine entsprechende vertragliche Regelung ist nicht nur für die Vertragserfüllung förderlich, sondern verbessert auch die rechtliche Situation der Geschädigten erheblich.

Verantwortlichkeits- und Haftungsnormen können i.d.R. allerdings erst in Verbindung mit angemessenen Kontrollmechanismen realisiert werden (Berichterstattungspflichten, unabhängige Gutachter, gemeinsame Inspektionen u.ä.). Eine möglichst detaillierte Ausgestaltung entsprechender Instrumentarien dient der Vertrauensbildung, läßt die Schadenersatzleistung oder Sanktion in den Hintergrund treten und erleichtert gleichzeitig ihre Geltendmachung im konkreten Fall (verbesserte Beweislage).

Unabhängig davon sollte die Bundesrepublik Deutschland prüfen, inwieweit sie – auch im Hinblick auf die aktuelle schwierige Wirtschafts- und Finanzlage ihrer östlichen Nachbarn – einzelfallbezogen einer Anwendung des Gemeinlastverfahrens zustimmen kann.

Die Entwicklung der völkerrechtlichen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland vollzieht sich auch im Umweltbereich zunehmend unter direkter oder indirekter Einbindung in die Europäische Gemeinschaft. Daraus können sich für die Bundesrepublik durchaus größere finanzielle Möglichkeiten zur Unterstützung des ökologischen Umbaus in der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Polen ergeben. Dies setzt freilich voraus, daß auf der Grundlage des bestehenden Systems gemeinschaftsrechtlicher Normen schon zum gegenwärtigen Zeitpunkt, d. h. im Vorfeld der geplanten politischen Union, eine weitgehend abgestimmte Außenpolitik auf Gemeinschaftsebene betrieben werden kann.

Aufgrund ihrer geographischen Lage und der spezifischen Erfahrungen mit und in den neuen Bundesländern kann der Bundesrepublik Deutschland dabei eine Brückenfunktion zwischen der EG und Osteuropa zukommen. Ziel sollte es sein, die östlichen Nachbarstaaten sowohl hinsichtlich

---

<sup>44</sup> Das ist beispielsweise dann nicht der Fall, wenn ein Vertrag überwiegend zur Feststellung allgemeiner politischer Absichtserklärungen dient und keine "abrechenbaren" Verpflichtungen enthält.

ihrer rechtlichen Regelungen zum Schadstoffausstoß als auch des materiell/technischen Ausstattungsgrades ihrer Wirtschaft möglichst schnell an das Gemeinschaftsniveau heranzuführen.

Ferner stellt sich die Frage, ob der Abschluß umweltrelevanter Vereinbarungen, die schwerpunktmäßig wirtschaftliche Fragen oder regional begrenzte Gegenstände betreffen – z. B. die Zusammenarbeit in Wasserwirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege –, nicht am effektivsten auf der Ebene der Bundesländer erfolgen könnte. Obwohl die Länder gemäß Art. 32 Abs. 3 des Grundgesetzes im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz – und vorbehaltlich der Zustimmung der Bundesregierung – das Recht zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge besitzen, wurde diese Möglichkeit bisher kaum genutzt<sup>45</sup>. Allerdings existiert eine größere Anzahl von Dokumenten, die als “Protokolle”, “gemeinsame Erklärungen”, “Kommuniqués” inhaltlich und strukturell vertragsähnliche Merkmale und auch hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung kaum Unterschiede zu völkerrechtlichen Verträgen aufweisen<sup>46</sup>.

Es ist hier nicht der Platz für eine Diskussion pro und contra wachsende Länderkompetenzen, zumal die neuen Bundesländer aufgrund ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Lage ohnehin wenig dafür geeignet sind, eigenständiges Handeln zu demonstrieren. Unabhängig davon, ob nun Bund oder Länder Handlungsträger sind, dürfte in folgenden Bereichen jedenfalls ein unmittelbarer Handlungsbedarf gegeben sein:

1. Es muß gesichert werden, daß es mit dem Erlöschen von ehemaligen DDR-Verträgen nicht zu einem Erliegen von Kooperationsstrukturen kommt.

Im Interesse von Umwelt- und Vertrauensschutz erscheint die organische Verbindung der Feststellung des Erlöschens eines Vertrages mit der Aufnahme von Neuverhandlungen zum betreffenden Gegenstand als die i.d.R. günstigste Lösung.

2. Das bedrohliche Ausmaß von Umweltzerstörung und gesundheitlichen Beeinträchtigungen in einigen polnischen und tschechischen Regionen (z. B. Oberschlesien, Nordböhmen) erfordert unverzügliches und gemeinsam abgestimmtes Handeln mit dem Ziel des ökologischen Umbaus von Altanlagen mit extremen Schadstoffausstößen. Aus ökologischer und humanitärer Verantwortung ist hier die Bundesrepublik Deutschland – in Abstimmung mit der EG – aufgefordert, finanzielle und materiell/technologische Vor- und Hilfeleistungen zu erbringen.

<sup>45</sup> Vgl. J. Ipsen, Staatsorganisationsrecht (Neuwied, Kriftel, Berlin 1991), 336.

<sup>46</sup> Anm. 40.

3. Die Bundesrepublik Deutschland und ihre Länder müssen kurzfristig eine umweltpolitische Strategie in Reaktion auf die Umwandlung der ČSFR in zwei souveräne Staaten erarbeiten. Dabei kommt es darauf an, eine Konzentration künftiger Beziehungen einseitig auf den tschechischen Staat zu vermeiden<sup>47</sup>. Anderenfalls ist nicht auszuschließen, daß die wirtschaftlich ohnehin schwächere Slowakei aus einer "Zwangslage" heraus Umweltbelange überproportional vernachlässigen wird. Zudem könnte eine einseitige Ausrichtung von Hilfeleistungen bzw. Kooperationsangeboten zu einer Verschärfung des Konfliktpotentials zwischen Tschechen und Slowaken beitragen – eine Entwicklung, die angesichts der Vorgänge im ehemaligen Jugoslawien und in einigen GUS-Staaten soweit als möglich ausgeschlossen werden sollte.

Die Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland um effektive Vereinbarungen mit den östlichen Nachbarn, gerichtet auf die Verbesserung deren ökologischer Situation, sind hinsichtlich ihres Erfolgs von der Mitwirkung der Nachbarstaaten abhängig.

Ohne den Kooperationswillen der ehemaligen ČSFR in Frage stellen zu wollen, kann nicht übersehen werden, daß sich die ČSFR jüngst in zwei Fällen der internationalen umweltrelevanten Kooperation verweigert hat: Sie hat weder das ECE-Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen noch das ECE-Übereinkommen über grenzüberschreitende Auswirkungen von Industrieunfällen gezeichnet<sup>48</sup>. Es erscheint zwar unbefriedigend, daß die Finanzierung des 1. Aktionsprogramms der Elbekommission noch nicht gesichert ist<sup>49</sup>, die Ursachen dafür können jedoch sehr differenziert sein.

---

<sup>47</sup> Positive Ansätze ergeben sich z.B. aus der Einrichtung der Bayerisch-Slowakischen Arbeitsgruppe, die vom 3.–5.7.1991 zu ihrer ersten Sitzung zusammentrat und ein Programm der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Landwirtschaft, Wissenschaft, Technik, Umwelt und Naturschutz, Kultur, Bildungswesen, Arbeit und Sozialordnung vereinbarte.

<sup>48</sup> Beide Übereinkommen wurden im März 1992 in Helsinki von 22 bzw. 23 Staaten unterzeichnet, darunter auch von Polen. Besonders wesentlich erscheint das Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung von grenzüberschreitenden Wasserläufen. Es sieht die UVP vor, besteht auf dem Verursacherprinzip und enthält Regelungen zu umfassender Kooperation. Vgl. UN-Press release ECE/ENV/4 vom 18.3.1992.

<sup>49</sup> Interview des sächsischen Umweltministers, Arnold Vaatz, im MDR1/Radio Sachsen, vom 2.6.1992 und Erklärung des Parlamentarischen Staatssekretärs im Sächsischen Umweltministerium, Dieter Reinhard, Freie Presse vom 3.9.1992: "In Sachsen müssen danach bis 1995 2,3 Milliarden Mark in den Kläranlagenbau investiert werden. Die vorhandenen Mittel reichten dafür aber nicht aus ... Deshalb appelliere der Freistaat an den Bund, sich finanziell ähnlich wie in den siebziger Jahren bei der Oberrhein- und Bodenseesanieierung auch bei der Elbesanieierung zu engagieren".

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß die Vollzugsfähigkeit eines zwischenstaatlichen Umweltvertrages – das sollte hier herausgearbeitet werden – in entscheidendem Maße von konkreten, rechtsverbindlichen Normen abhängt. Grenzwerte sind in jedem Falle Richtwerten vorzuziehen, ebenso sind vertragliche Verpflichtungen so präzise wie möglich zu formulieren. Sogenannte “Generalklauseln”, die zwar völkerrechtlich verbindlich, aber breit interpretierbar sind, sollten auf ein Mindestmaß beschränkt werden (Präambel, längerfristige Zielstellungen u.ä.). Sie sind insbesondere im Zusammenhang mit zu vereinbarenden Schadstoffreduzierungen bzw. -verboten zu vermeiden, um ihren – i.d.R. ökonomisch/finanziell motivierten – Mißbrauch als “Hintertür zur legalen Aushöhlung des Vertrages” auszuschließen.

Zusätzlich erhöht wird die Effektivität zwischenstaatlicher Umweltschutzverträge durch gegenseitiges Vertrauen, das durch enge Kooperation<sup>50</sup>, Berechenbarkeit und Transparenz sowie Beeinflußbarkeit der jeweiligen Aktivitäten entsteht.

(Abgeschlossen am 31.12.1992)

#### Summary<sup>51</sup>

### The Development of Environmental Treaty Law between Germany, Former Czechoslovakia and Poland – Including a Review of the Contractual Practice of the GDR

The change of political circumstances in Europe makes it possible to attain a new quality of environmental-related contacts between the Federal Republic of Germany and neighbouring states in the east. Growing activities that aim at the conclusion of more effective agreements depend on an analysis of existing international legal instruments in order to identify obvious deficiencies, necessary or desirable developments and also well-tried mechanisms which should be maintained. Some of the treaties in question have become invalid owing to the Ger-

<sup>50</sup> Die regelmäßige Durchführung gemeinsamer Havarieübungen an Grenzgewässern gehörte zu den Elementen der Vertragspraxis DDR-Polen, die bewahrt und auch im Hinblick auf das in Verhandlung befindliche Wasserwirtschaftsabkommen zwischen der Bundesrepublik und der Tschechoslowakei (vgl. Anm. 3) bzw. ihren Nachfolgestaaten berücksichtigt werden sollten. Derartige Übungen dienen nicht nur der Vertrauensbildung, sondern können durch routinemäßig abgestimmtes Vorgehen im Havariefall wirksam zur Begrenzung ökologischer und materieller Schäden beitragen.

<sup>51</sup> Summary by the authors.

man unification. It should be examined, however, whether or not they could still serve as a useful basis for further legal developments.

*1. Treaties between the GDR and Eastern Neighbours  
Relating to Boundary Waters*

The treaties contain a set of rules suitable to protect boundary waters from excessive pollution, including quality standards, duties to cooperate in the process of planning and implementation of new projects as well as information systems in case of accident. Unfortunately, especially quality standards could be evaded "to such extent as is specifically determined in each particular case in accordance with the economic and technical possibilities and requirements of the Contracting Parties"<sup>52</sup>.

In view of the highly contaminated state of the waters concerned, the necessity to avoid wording as above should be obvious.

*2. Agreements between the Federal Republic of Germany and the GDR on Cost-Sharing in Relation to National Environmental Projects*

During the previous decade the Federal Republic intensified efforts aimed at the conclusion of agreements with the GDR to stop – or at least to reduce – transboundary pollution. According to hardened GDR tactics in the light of enormous economic problems, however, success could only be reached by means of financial concessions.

Although cost-sharing is expected to become of growing importance in international law and should especially do so in order to support environmental protection in Eastern Europe, no state has the right to ignore the duty not to cause appreciable harm to neighbouring territory – a basic rule of customary international law.

*3. Environmental Framework Agreements*

Mainly in reaction to growing protests regarding considerable damage caused to forests in Poland by GDR and Czechoslovakian industry, the three states in 1989 agreed upon comprehensive cooperation on environmental questions such as waste reduction, monitoring, air pollution problems, protection of forests, use of boundary waters and accident-management.

Although the agreement includes many progressive elements and aims, among others, at the replacement of old technologies by new ones in accordance with ecological requirements, there are some points of criticism as well. To name only an example, no regulation is made concerning compensation for damage caused in neighbouring states through "normal functioning" of industrial plants.

---

<sup>52</sup> Only as an example: Agreement between the Government of The Czechoslovak Republic and the Government of The Polish People's Republic Concerning the Use of Water Resources in Frontier Waters, March 3, 1958, UNTS 538, No. 7811 I, Art. 3.

Framework agreements between the Federal Republic of Germany and eastern neighbours have been an important step on the way to normalize mutual relations. Their content concentrates on exchange of experience and information.

#### *4. Current Development of Environmental Treaty Law*

In October 1990, Germany, Czechoslovakia and the European Community signed the Agreement on the International Commission on the Protection of the River Elbe.

The Commission has adopted a first Programme of Action regarding sewage plant building in Bohemia and Saxony until 1995. It has to be stated, however, that financing is far from clear at the moment. As a second instrument the Commission submitted an International Plan on Warning and Alarm.

In connection with the conclusion of the Treaty on Good Neighbourly Relations and Friendly Co-operation between Germany and Poland in June 1991, the parties concerned also agreed upon the foundation of a Joint Environmental Council and of a Joint Governmental Commission on Regional and Boundary-Related Co-operation, that also deals with environmental-related questions.

As first experiences show, mainly due to historical reasons and prejudices, German-Polish cooperation in many cases proves to be very difficult in practice.

Irrespective of the problems mentioned above, particularly transboundary contacts on the local level will gain importance in the future.

#### *5. Some Thoughts Regarding Future Creation of Environmental Treaty Law between the Federal Republic of Germany and its Eastern Neighbours*

First of all, it seems to be necessary to stop transboundary pollution caused by outdated technological equipment. In this connection, effective liability mechanisms should be combined with cost-sharing models, if required by the circumstances of each particular case – also using the possibilities which flow from the membership of the Federal Republic in the European Community.