

Haftung für grenzüberschreitende Umweltschäden: Allgemeine Regelung des internationalen Umwelthaftungsrechts

Thomas Gehring und Markus Jachtenfuchs, Berlin/Florenz

Zusammenfassung

Die International Law Commission der Vereinten Nationen erstellt derzeit eine Konvention, die die Entschädigung für grenzüberschreitende Umweltschäden durch eine verstärkte zwischenstaatliche Haftung verbessern soll. Im Hinblick auf dieses Projekt werden bereits bestehende Umwelthaftungskonventionen in den Bereichen des internationalen See-, Atom- und Weltraumrechts untersucht. Der Artikel kommt zu dem Ergebnis, daß Staaten bislang zwar in Einzelfällen zur Übernahme eigener Haftpflichten bereit waren, nicht aber, um die Entschädigungssituation möglicher Opfer zu verbessern. Dagegen übernehmen Staaten in zunehmendem Maße international festgelegte Regelungspflichten, während sie die Haftung selbst privaten Verursachern übertragen.

Einleitung

Seit 1980 befaßt sich die International Law Commission (ILC) mit der Erstellung einer umfassenden Konvention zur Regelung der Haftung für Schäden, die durch völkerrechtlich nicht verbotene Aktivitäten entstehen. Der Schwerpunkt liegt auf dem Gebiet grenzüberschreitender Umweltschäden. Dem Projekt könnte damit eine erhebliche Bedeutung für die Weiterentwicklung des Internationalen Umwelthaftungsrechts zukommen.

In diesem Artikel wird das ILC-Projekt zur Regelung transnationaler Umweltschäden mit beiden dort entwickelten Konzepten vorgestellt. Anschließend werden die politischen Durchsetzungschancen in Hinblick auf die gegenwärtige Entwicklung des internationalen Umwelthaftungsrechts anhand bereits existierender multilateraler Haftungsregelungen für einzelne gefährliche Aktivitäten untersucht.

1. Problematik des Umwelthaftungsrechts

Grundlage der völkerrechtlichen Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen ist das Prinzip der staatlichen Souveränität¹, nach dem Staaten auf ihren Territorien

¹ Vgl. *Handl*: Liability as an Obligation Established by a Primray Rule of International Law; Netherlands Yearbook of International Law 1985, S. 78.

grundsätzlich keinerlei Restriktionen unterliegen, solange sie die Belange anderer, mit den gleichen Rechten ausgestatteter Staaten nicht beeinträchtigen. Aus dem Grundsatz staatlicher Souveränität folgt das Recht, die vorhandenen Ressourcen ungehindert auszubeuten. Gleichzeitig folgt das Recht auf Unversehrtheit des Territoriums². Wenn eine Aktivität mit grenzüberschreitenden Umweltschäden oder -risiken verbunden ist, kollidieren deshalb die Rechte der betroffenen Staaten aufgrund derselben internationalen Rechtsnorm.

Im internationalen Recht entwickelte sich aus diesem Konflikt eine Reihe von Konzepten³, denen gemein ist, daß ihre Abwägung im Einzelfall außerordentliche Schwierigkeiten bereitet. Sie sind zur Beilegung von Konflikten vielfach nicht geeignet⁴. Entschädigungen für transnationale Umweltschäden werden deshalb nur selten gezahlt. Sie finden ihre rechtliche Grundlage dann zumeist nicht im allgemeinen internationalen Recht, sondern in Konventionen, die für kleine Bereiche detailliertes und deshalb anwendbares Sonderrecht festlegen, oder sie werden „*ex gratia*“⁵, also ohne Anerkennung einer *Zahlungspflicht*, geleistet. Im Regelfall wird „nicht die Konsequenz einer Haftung aus völkerrechtlichem Unrecht gezogen. Vielmehr wird die Haftungsfolge unter Hinweis darauf, daß das Merkmal der Erheblichkeit nicht hinreichend bestimmt sei und Klarheit über eine Verschuldens- oder Gefährdungshaftung zwischenstaatlich noch nicht gewonnen sei, verneint“⁶. Diese Tatsache läßt Juristen mitunter zwischen „Geltung“ und „Wirksamkeit“ von Völkerrechtsregeln unterscheiden⁷. „Recht“ fließt jedoch nur dann in politische Entscheidungen ein, wenn es auch von politischen Entscheidungsträgern als autoritativ anerkannt wird, wenn es tatsächlich „wirkt“. Ein weiteres Problem ist mit der Frage verbunden, in welchen Fällen Staaten für Schäden verantwortlich gemacht werden können, die aus Aktivitäten Privater herrühren. Staaten sind nach traditionellem internationalem Recht nicht unmittelbar⁸, sondern nur über

2 Beide Aspekte sind im Prinzip 21 der „Declaration of Principles“ der „UN Conference of the Human Environment“ von 1972 zusammengefaßt, vgl. Abschlußbericht A/CONF.48/14/Rev. 1.

3 Etwa die allgemeine Pflicht zur Sorgfalt („*due diligence*“) oder die Bedingung der Erheblichkeit eines Schadens, vgl. *Gündling*, Verantwortlichkeit der Staaten für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen; *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1985, S. 283 f.

4 Vgl. etwa die unterschiedliche *rechtliche* Beurteilung völkerrechtlicher Schadenersatzforderungen aufgrund der radioaktiven Verseuchung durch den Unfall von Tschernobyl im Jahre 1986. *Rest*, Tschernobyl und die internationale Haftung; *Versicherungsrecht* 1986, S. 616, hält die Ansprüche für berechtigt, nicht aber *Zehetner*, Tschernobyl: Zur völkerrechtlichen Wiedergutmachungsproblematik; *Umwelt- und Planungsrecht* 1986, S. 330.

5 Vgl. *Rudolf*, Haftung für rechtmäßiges Verhalten im Völkerrecht; *Festschrift für Otto Mühl*, Stuttgart 1981, S. 551 – 552.

6 *Rest*, Völkerrechtlicher und zivilrechtlicher Schadenersatz im internationalen Umweltrecht; *Umwelt- und Planungsrecht* 1982, S. 369.

7 Vgl. *A. Verdross/B. Simma*, Universelles Völkerrecht, Berlin³ 1984, S. 52 – 53, insbesondere Anm. 86.

8 Vgl. *Mössner*, Privatpersonen als Verursacher völkerrechtlicher Delikte; *German Yearbook of International Law* 1981, S. 71 – 72.

die Rechtskonstruktion der mangelnden Aufsicht und Kontrolle über gefährliche Aktivitäten im Bereich ihrer staatlichen Souveränität für das Verhalten Privater verantwortlich⁹.

Mit fortschreitender Industrialisierung und zunehmender grenzüberschreitender Umweltgefährdung wächst deshalb die Notwendigkeit, das internationale Umwelthaftungsrecht so weit zu konkretisieren, daß es anwendbar und damit „wirksam“ wird.

Die Übertragung des Rechts der Staatenverantwortlichkeit auf den Bereich grenzüberschreitender Umweltschäden birgt aber eine Reihe grundsätzlicher Probleme. So sind nach diesem traditionellen Konzept des internationalen Rechts die Begriffe „Schuld“ und „Entschädigung“ eng miteinander verknüpft. Die Feststellung des Bruchs einer primären Norm¹⁰ bildet die Voraussetzung für einen Entschädigungsanspruch des betroffenen Staates. Gelingt diese Feststellung, so ist der verursachende Staat verpflichtet, den *vollen* Schaden zu ersetzen; gelingt sie nicht, so muß er keinen Ersatz leisten. Dies mag für Fälle erheblicher, vorhersehbarer und dauerhafter Umweltschädigung sinnvoll sein, in denen die allgemeine Pflicht zur Schadenvermeidung etwa durch die Festlegung konkreter „Umweltstandards“¹¹ präzisiert ist.

Im Zusammenhang mit dem Betrieb hochkomplexer Industrieunternehmen entstehen jedoch *Risiken*, die vermindert, nicht aber vollständig ausgeschlossen werden können¹². Das Konzept der Staatenverantwortlichkeit sieht grundsätzlich nicht vor, daß Ersatzpflichten aufgrund von Schäden entstehen können, die durch nicht-völkerrechtswidrige Unternehmungen verursacht werden. Grenzüberschreitende Schadenrisiken sind deshalb auch durch die detaillierte Kodifizierung des Rechtes der Staatenverantwortlichkeit nicht zufriedenstellend zu ordnen¹³. Ein Staat kann nach traditionellem internationalem Recht die Völkerrechtswidrigkeit einer Aktivität, die grenzüberschreitenden Schaden verursacht, nicht vermeiden.

9 Vgl. *Kimminich*, Völkerrechtliche Haftung für das Handeln Privater im Bereich des internationalen Umweltschutzes; Archiv des Völkerrechts 1984, S. 243 – 248.

10 „Primärregeln“ ziehen die Trennungslinie zwischen rechtmäßigen und rechtswidrigen Aktivitäten. Ihre Überschreitung zieht rechtliche Folgen nach sich, die in den „Sekundärregeln“ näher ausgeführt werden. Vgl. dazu *Simma*, Grundfragen der Staatenverantwortlichkeit in der Arbeit der International Law Commission; Archiv des Völkerrechts 1986, S. 362; vgl. auch *Quentin-Baxter*, 1. Bericht (ILC-Yearbook 1980), Abs. 20 – 25. Die Berichte der ILC-Berichtersteller werden bis 1986 nach den Jahrbüchern der ILC, jeweils Bd. II, Teil 1., zitiert, ab 1987 nach den vorgelegten Dokumenten.

11 *Contini/Sand*, Methods to Expedite Environmental Protection; International Ecostandards; American Journal of International Law 1972, S. 41.

12 Vgl. *Roßnagel*, Die rechtliche Fassung technischer Risiken; Umwelt- und Planungsrecht 1986, S. 46: „Auch die Rechtsordnung muß zur Kenntnis nehmen, daß absolute Sicherheit, oder anders ausgedrückt: völlige Risikofreiheit nicht möglich ist.“

13 Vgl. *Quentin-Baxter*, 2. Bericht (ILC-Yearbook 1981), Abs. 51.

Dies gilt selbst dann, wenn er für entstehende Schäden aufzukommen bereit ist¹⁴. Die Staatenwelt ist in vielen Fällen jedoch interessiert, Unternehmungen zu fördern und ihnen den Status der Rechtmäßigkeit zuzuerkennen, *obwohl* mit ihrem Betrieb grenzüberschreitende Risiken einhergehen. Die Folge der engen Verknüpfung von Schuld und Schadenersatzpflicht führt deshalb oft gerade nicht zu einem internationalen Verbot der gefährlichen Unternehmung, sondern – im Gegenteil – zur Verweigerung des Schadenersatzanspruches. Durch dessen Anerkennung würde der verursachende Staat eingestehen, gegen internationales Recht verstoßen zu haben und damit den weiteren Betrieb der Unternehmung gefährden.

2. Das Vorhaben der International Law Commission

Dieses im traditionellen System des internationalen Rechts nicht befriedigend lösbare Problem liefert die Begründung¹⁵ für das Projekt der International Law Commission zur Kodifizierung und Weiterentwicklung des internationalen Rechts zur Haftung für Schäden durch *nicht verbotene* Aktivitäten¹⁶.

2.1. Das Konzept des Interessenausgleichs

Grundsätzliches Ziel des ersten Berichtstatters des Projektes¹⁷, des Neuseeländers *Quentin-Baxter*, war eine möglichst weitgehende Erhaltung der Freiheit der Staaten zur Ausbeutung ihrer Ressourcen und gleichzeitig eine Fortentwicklung der Rechte der betroffenen (Nachbar-) Staaten¹⁸. Seinem Konzept liegt die Erwartung zugrunde, daß Staaten im Falle einer Einigung auf ein Vorsorge- und Entschädigungsregime eher bereit sein werden, risikobehaftete Unternehmungen in anderen Staaten zu akzeptieren. Die Anwendung des Prinzips des Interessenausgleichs auf den Bereich grenzüberschreitender Umweltgefährdungen, die unter-

14 Vgl. *Malgraw*, *Transboundary Harm: The International Law Commission's Study of „International Liability“*; *American Journal of International Law* 1986, S. 318. Vgl. jedoch *Boyle*, *State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: A Necessary Distinction?*; *International and Comparative Law Quarterly* 1990, S. 12 – 14.

15 Vgl. *ILC-Yearbook* 1970, Bd. I; S. 233, Abs. 83.

16 Vgl. zum engen Zusammenhang des ILC-Projektes mit anderen Vorhaben zur Entwicklung des internationalen Umweltrechts *Quentin-Baxter*, 1. Bericht (*ILC-Yearbook* 1980), Abs. 4 – 8. Bereits der lange Titel des Projektes („International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law“) weist auf die anfänglich unklare Konzeption des Regelungsinhaltes hin; vgl. *Handl* (Anm. 1), S. 54 ff.

17 Aufgrund der Arbeitsweise der International Law Commission haben die Berichtstatter erheblichen Einfluß auf die Gestaltung eines Projektes. Dies gilt besonders für Fälle, die mit der Entwicklung neuer Rechtskonzepte verbunden sind.

18 Vgl., *Quentin-Baxter*, 1. Bericht (*ILC-Yearbook* 1980), Abs. 26 – 31.

halb einer Schwelle zur *eindeutigen* Rechtswidrigkeit¹⁹ liegen, entspricht deshalb der Interessenlage sowohl des verursachenden als auch der betroffenen Staaten, denn für beide Seiten steigt der politische Gestaltungsspielraum.

Verständigt sich ein Staat, auf dessen Territorium oder unter dessen Aufsicht eine risikobehaftete Tätigkeit unternommen werden soll, mit den betroffenen (Nachbar-) Staaten über die Verteilung der entstehenden Lasten, darunter der Ersatzpflichten im Falle des Schadeneintritts *sowie der Vorsorgepflichten zu dessen Vermeidung*, dann tritt die Frage nach der Rechtmäßigkeit dieser Unternehmung automatisch in den Hintergrund. Die Regelung der Haft- und Vorsorgepflichten für einen potentiellen Schaden kann von der Prüfung der Rechtmäßigkeit der auslösenden Tätigkeit sowie ihrer Durchführung getrennt werden²⁰. Alle Rechte und Pflichten für die beteiligten Staaten entstehen in solchen Fällen aufgrund einer Übereinkunft, d. h. einer *primären* Norm des internationalen Rechts ohne die Feststellung eines vorausgehenden Verstoßes gegen geltendes Recht.

Hinzu kommt, daß eine klare Unterscheidung in verursachende und geschädigte Staaten lediglich für einen eng begrenzten Teil grenzüberschreitender Umweltschäden möglich ist. In vielen Fällen stehen die Konfliktparteien in einem wesentlich komplexeren Verhältnis zueinander, weil sie ähnliche Aktivitäten betreiben und damit *zugleich* Verursacher und Betroffene sind²¹. Dies gilt besonders für die Schaffung grenzüberschreitender *Risiken*. So verursachen etwa die meisten europäischen Staaten Risiken durch den Betrieb eigener Atomkraftwerke und sind gleichzeitig selbst von ähnlichen Risiken bedroht. Hier kann die Lösung transnationaler Umweltprobleme nicht auf eine Verbesserung der Entschädigungssituation begrenzt bleiben. Notwendig sind vielmehr Regelungspakete, die die Interessen aller beteiligten Staaten in Übereinstimmung bringen. Dies erfordert eine Zusammenarbeit mit dem Ziel, partielle Interessenkonflikte im Rahmen einer generellen Interessenübereinstimmung auszugleichen. Die Kodifizierung des internationalen Haftungsrechts stellt dann neben Sicherheits- und Vermeidungsaspekten lediglich *einen* Bestandteil einer umfassenden Gesamtregelung dar.

Vor diesem Hintergrund sah der Arbeitsplan²² des ersten Berichtstatters vor, durch eine Rahmenkonvention ein *Verfahren* mit einem Leitfaden für die Ausarbeitung konkreter Einzelregimes festzulegen²³, dem in erster Linie eine „Katalysator“-Funktion zum Abschluß einer Vielzahl konkreter bi- oder multilateraler Ver-

19 Jenseits dieser Schwelle gelten die Regeln der Staatenverantwortlichkeit; vgl. ausführlicher Abschn. 4 und *Quentin-Baxter*, 2. Bericht (ILC-Yearbook 1981), Abs. 10.

20 Vgl. *Quentin-Baxter*, 2. Bericht (ILC-Yearbook 1981), Abs. 84 – 86.

21 Eine solche Interessenkonstellation existiert auch hinsichtlich des Schutzes lebensnotwendiger globaler Umweltressourcen, etwa der Ozonschicht.

22 „Schematic Outline“; *Quentin-Baxter*, 3. Bericht (ILC-Yearbook 1982), Abs. 53.

23 Vgl. *Quentin-Baxter*, 3. Bericht (ILC-Yearbook 1982), Abs. 18.

träge zukommen sollte²⁴. Dieses Verfahren setzt bereits im Stadium der Planung einer gefährlichen Unternehmung an, um möglichst frühzeitige Verhandlungen zwischen den betroffenen Staaten zu erreichen. Der Arbeitsplan stellt deshalb einen engen Zusammenhang zwischen den Sicherheits-, den Informations- und den Entschädigungsaspekten eines Regimes („the continuum of prevention and reparation“²⁵) her und erweitert das Projekt über den formellen Auftrag an die ILC hinaus²⁶.

Mittels einer einzigen umfassenden Gesamtregel²⁷ sollen danach Staaten, die eine gefährliche Unternehmung planen, verpflichtet werden, (a) grundsätzlich größtmögliche Vorsorge zu leisten (Prävention), (b) betroffene Nachbarstaaten über die entstehenden Gefahren zu informieren und (c) mit diesen Staaten ein Regime auszuhandeln, das die Zusammenarbeit im konkreten Einzelfall festlegt. Der Arbeitsplan sieht nicht vor, die Verletzung dieser Pflichten durch den verursachenden Staat als Völkerrechtsverstoß zu ahnden. Dies widerspräche der Idee des Entwurfes, einen Interessenausgleich zwischen den interessierten Staaten herbeizuführen, eine „Kriminalisierung“ der risikobehafteten Unternehmung möglichst zu vermeiden und deshalb den Eintritt der Völkerrechtswidrigkeit erst auf möglichst hoher Stufe zu erreichen²⁸.

Nur für den Fall, daß die betroffenen Staaten vor dem Eintritt eines Schadens keine Vereinbarung abgeschlossen haben, ist das Inkrafttreten der vierten Stufe der Gesamtregel, eines Residualregimes mit einer Reparationsverpflichtung, vorgesehen, um sicherzustellen, daß der geschädigte Staat in diesen Fällen nicht mehr – wie bislang üblich – den erlittenen Schaden allein zu tragen hat. Der Entwurf stellt zwar grundsätzlich fest, daß Opfern eine Wiedergutmachung erlittener Schäden zuteil werden soll²⁹. Wie die Entschädigungsregelung aber im Detail aussieht, sollen die beteiligten Staaten anhand einer umfangreichen Liste von Kriterien selbst aushandeln, darunter auch die Frage, ob der entstandene Schaden in voller Höhe, nur teilweise oder gar nicht zu ersetzen ist³⁰. Die vierte Stufe beinhaltet daher wiederum im wesentlichen Verfahrensregeln verbunden mit einer erneuten

24 Vgl. *Quentin-Baxter*, 4. Bericht (ILC-Yearbook 1983), Abs. 69.

25 *Quentin-Baxter*, 4. Bericht (ILC-Yearbook 1983), Abs. 40 ff.

26 *Quentin-Baxters* Nachfolger Barboza gehörte zunächst zu den Kritikern der Erweiterung, die mittlerweile aber allgemein anerkannt ist; vgl. *Barboza*, 1. Bericht (ILC-Yearbook 1985), Abs. 8 – 9.

27 „Compound primary rule“; vgl. *Quentin-Baxter*, 4. Bericht (ILC-Yearbook 1983), S. 65.

28 Vgl. *Quentin-Baxter*, 3. Bericht (ILC-Yearbook 1982), Abs. 9. Die Folgenlosigkeit des Verstoßes gegen diese Präventivpflichten wurde vom derzeitigen Berichterstatter Barboza heftig kritisiert; vgl. *Barboza*, 2. Bericht (ILC-Yearbook 1986), Abs. 41.

29 Vgl. Schematic Outline, *Quentin-Baxter*, 3. Bericht (ILC-Yearbook 1982), Abs. 53, Sec. 5.3.

30 Vgl. *Quentin-Baxter*, 4. Bericht (ILC-Yearbook 1983), Abs. 71 – 74. Es darf nicht übersehen werden, daß die geschädigten Staaten oft selbst ähnliche Aktivitäten betreiben und deshalb nicht in jedem Fall an hohen Schadenersatzzahlungen interessiert sind.

Verpflichtung zum Interessenausgleich und zur Verhandlung³¹ unter Einbeziehung des unklar gebliebenen Konzeptes „gemeinsamer Erwartungen“ („shared expectations“) beider Konfliktparteien. Erst das Scheitern der Verhandlungen *nach* einem Schadenfall und die Weigerung des verursachenden Staates, eine angemessene Entschädigung zu zahlen, zieht nach diesem Konzept den Status der Rechtswidrigkeit nach sich.

Um erwartete Widerstände vieler Staaten gegen eine rigide Haftpflicht zu vermeiden, sieht das Konzept Quentin-Baxters bewußt *keinen Automatismus* der Schadenersatzregulierung vor, der auf eine Gefährdungshaftpflicht hinausliefe. Die Folge ist eine gewisse „Verhandelbarkeit“³² der Pflicht zum Schadenersatz für Fälle, in denen die betroffenen Staaten *vor* dem Schaden kein spezielles Regime abgeschlossen haben.

2.2 Das Konzept des Schadenausgleichs

Nachfolger Quentin-Baxters in dem für die Entwicklung des Projektes einflußreichen Amt des Berichterstatters wurde 1985 der Argentinier Barboza. Er hatte den Fortgang insbesondere hinsichtlich der Erweiterung des Projektes in den Bereich der Prävention und der vagen Entschädigungsregelung kritisch begleitet.

Doch kündigte er an, die inzwischen unumstrittene Integration präventiver und reparativer Elemente grundsätzlich bewahren zu wollen³³. Bislang ist jedoch noch nicht entschieden, *wie* beide Bereiche angesichts einer fortgeschrittenen Akzeptanz der Präventions- und Informationspflichten im internationalen Recht und einer wesentlich geringeren Akzeptanz internationaler Haftpflichten verknüpft werden sollen, ohne die Vorsorgepflichten ungewollt abzuschwächen³⁴.

Für den derzeitigen Berichterstatter steht die Verlagerung der wirtschaftlichen Folgen transnationaler Umweltschäden vom geschädigten auf den risikoschaffenden und nutznießenden Staat im Vordergrund des Projektes. Seine ersten Berichte zeigen, daß er sich innerhalb des Gesamtprojektes verstärkt dem Residualregime zur Regelung der Entschädigungspflichten zuwenden will. Das Prinzip der Gefährdungshaftung³⁵ muß dabei den Ausgangspunkt der Überlegungen zu einem Recht des geschädigten Staates auf Wiedergutmachung bilden, weil das Element der subjektiven oder objektiven Schuld des verursachenden Staates im Falle

31 Vgl. *Quentin-Baxter*, 3. Bericht (ILC-Yearbook 1982), Abs. 26.

32 Vgl. dazu kritisch *Handl* (Anm. 1), S. 72.

33 Vgl. *Barboza*, 2. Bericht (ILC-Yearbook 1986), Abs. 6 – 8.

34 Vgl. *Barboza*, 4. Bericht (A/CN.4/413), Abs. 103 – 111. Kernpunkt des Konfliktes ist die *Folgenlosigkeit* eines Verstoßes gegen die weithin anerkannten Vorsorge- und Informationspflichten *nach den Regeln dieses Projektes*.

35 Vgl. *Barboza*, 2. Bericht (ILC-Yearbook 1986), Abs. 48 – 51.

von nicht verbotenen Handlungen definitionsgemäß fehlt. Von diesem Prinzip ausgehend sollen die betroffenen Staaten im Einzelfall³⁶ – aufgrund gemeinsamer Erwartungen – Milderungen der Haftpflicht vornehmen³⁷ können. Damit rückt die Entwicklung eines Regimes zur Haftung für grenzüberschreitende Umweltschäden ins Zentrum des Projektes. Für Aktivitäten, die durch ein spezifisches Vorsorge- und Entschädigungsregime der beteiligten Staaten geregelt sind, hat die Verlagerung des Schwerpunktes nur mittelbare Auswirkungen, denn das Recht der Staaten zum Abschluß abweichender Verpflichtungen soll durch das Projekt ausdrücklich nicht eingeschränkt werden³⁸. Für Aktivitäten ohne spezielle Regelungen aber würde die Haftpflicht des verursachenden Staates erheblich verstärkt³⁹.

Obwohl die endgültige Ausgestaltung des allgemeinen Umwelthaftungsregimes noch nicht zu erkennen ist⁴⁰, stellt sich damit die Frage der politischen Durchsetzbarkeit einer allgemeinen Haftungsregelung, die *Staaten* hohe wirtschaftliche Risiken überträgt.

3. Umwelthaftungsregimes in multilateralen Konventionen

In den vergangenen Jahrzehnten haben Staaten durch eine Reihe multilateraler Verträge in Spezialbereichen der Umwelthaftung, insbesondere auf den Gebieten des See-, Atom- und Weltraumrechtes primäre Haftungsregelungen abgeschlossen. In einigen Fällen gehen sie damit eigene Haftpflichten ein. Dies darf jedoch nicht zu der Schlußfolgerung verleiten, Staaten seien *grundsätzlich* bereit, *selbst* für transnationale Umweltschäden zu haften. Im Gegenteil: Eine empirische Untersuchung ergibt ein erheblich differenzierteres Bild der bisherigen Staatenpraxis mit weitreichenden Folgen für die Weiterentwicklung des internationalen Umwelthaftungsrechts. Für eine realitätsnahe Betrachtung der Entstehung und Durchsetzung von Haftungsregeln ist es unumgänglich, die Entstehungsbedingungen, die am Verhandlungsprozeß beteiligten Gruppen und deren Regelungsinteressen zu berücksichtigen. Die Übertragbarkeit der wichtigsten in Konventionen festgeleg-

36 Vgl. Bericht der ILC an die Generalversammlung 1987, A/42/10, Abs. 127: "That explained why, in some cases, it (d.h. die Entschädigung) would be lower than the actual cost of the injury". (Herv. v. uns).

37 Vgl. *Barboza*, 2. Bericht (ILC-Yearbook 1986), Abs. 57 – 58.

38 Vgl. Art. 4 der vorgeschlagenen Artikelentwürfe; *Barboza*, 5. Bericht (A/CN.4/423), Abs. 16.

39 Obwohl auch dieses Regime aufgrund einer angestrebten klaren Grenzziehung zu den Regeln der Staatenverantwortlichkeit verhandelbare Elemente enthalten wird, vgl. *Barboza*, 5. Bericht (A/CN.4/423), Abs. 42 – 48. Vgl. auch Art. 9 der vorgeschlagenen Artikelentwürfe; ebd., Abs. 16.

40 Vgl. *Barboza*, 4. Bericht (A/CN.4/413), Abs. 112 – 116.

ten Umwelthaftungsregimes auf eine allgemeine Regelung soll im folgenden untersucht werden⁴¹.

3.1. Das Ölhaftungsregime: Modellfall transnationaler Umwelthaftung

Hinsichtlich seiner ökologischen, ökonomischen und politischen Zielsetzungen stellt das Ölhaftungsregime den Modellfall moderner Umwelthaftungsabkommen dar. Der Prozeß der Rechtsetzung wurde 1967 durch Ölschäden in bislang unbekannter Größenordnung infolge der Strandung des Tankers „Torrey Canyon“ vor der britischen Kanalküste⁴² ausgelöst. Das Unglück zeigte deutlich, daß die mit dem Öltransport verbundenen Umweltrisiken durch den Einsatz von Supertankern und die Zunahme des Schiffsverkehrs stark gestiegen waren. Sowohl die zur Vermeidung von Schäden getroffenen vorbeugenden Maßnahmen als auch die in der Seefahrt geltenden Haftungsregeln erwiesen sich als unzureichend. Die britische Regierung sah sich durch die ergriffenen Bekämpfungsmaßnahmen und durch die notwendig gewordene Übernahme von Verlusten, die Privatpersonen und Gebietskörperschaften entstanden waren, hohen finanziellen Forderungen ausgesetzt⁴³. Sie forderte deshalb die in der UN-Seeschiffahrtsorganisation (IMCO) vertretenen Staaten auf, Konsequenzen aus dem Unglück zu ziehen. Der IMCO-Rat schlug daraufhin einen Katalog von 24 Punkten zur weiteren Bearbeitung vor⁴⁴. Darin wird neben Maßnahmen zur Vermeidung oder Reduzierung von Schäden in den Bereichen der technischen Sicherheit von Tankern⁴⁵, der Verkehrsregelung⁴⁶ und der Regelung der Eingriffsrechte von Küstenstaaten bei umweltgefährdenden Vorkommnissen auf Hoher See⁴⁷ mit einer ausschließlich ökonomischen Zielrichtung eine Untersuchung rechtlicher Schritte zur Verlagerung der Kosten des mit dem Öltransport verbundenen Risikos der Umweltverschmutzung auf die Nutznießer angeregt.

41 Dies kann hier nur kursorisch geschehen. Vgl. für eine detaillierte Darstellung *T. Gehring/M. Jachtenfuchs, Haftung und Umwelt. Interessenkonflikte im internationalen Weltraum-, Atom- und Seerecht*, Frankfurt/M 1988.

42 Zum Hergang vgl. *E. Böhme*, Tankerunfälle auf dem hohen Meer, Hamburg 1970, S. 20 ff und *Sohnke*: Die „Torrey Canyon“ Katastrophe; Hansa 1967, S. 1704.

43 Zu den entstandenen Kosten, vgl. *M.M'Gonigle/M. Zacher*, Pollution, Politics and International Law, London 1979, S. 146. Nach US-Recht war die zur Verfügung stehende Haftungssumme zunächst auf 48\$, den Wert eines Rettungsbootes, festgelegt worden, vgl. *Sisson*: Oil Pollution Law and the Limitation of Liability Act; Journal of Maritime Law and Commerce 1977/78, S. 286.

44 Vgl. „Conclusions of the Council on the Action to be Taken on the Problems Brought to Light by the Loss of the „Torrey Canyon““, IMCO-Dokument C/ES.III/5.

45 Eingegangen in die *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 (MARPOL)*, Annex I; BGBI. 1982 II, S. 4. Vgl. dazu *M'Gonigle/Zacher* (Anm. 43), S. 107 ff.

46 U.a. wurde die Frage aufgeworfen, ob Schiffen, die Öl oder andere „gefährliche oder giftige Fracht“ transportieren, die Fahrt durch bestimmte Schifffahrtswege grundsätzlich verboten werden sollte.

47 *International Convention Relating to the Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Damage 1969*; BGBI. 1975 II, S. 139. Vgl. *D. Abecassis*, The Law and Practice Relating to Oil Pollution from Ships, London 1978, S. 87 ff.

Die in der IMCO vertretenen Staaten sahen keine Notwendigkeit, das internationale Recht der *völkerrechtlichen* Haftung zu entwickeln und dem jeweiligen Flaggenstaat neue Haftpflichten aufzubürden⁴⁸. Die Mehrheit der Staaten war auch nicht bereit, das mit dem Seetransport gefährlicher Güter verbundene wirtschaftliche Risiko gemeinsam zu übernehmen⁴⁹. Besonders Vertreter westlicher Länder betonten, daß Staaten nicht zur Haftung für Risiken heranzuziehen seien, die die private Industrie im eigenen wirtschaftlichen Interesse eingeht⁵⁰. Pläne einer Staatshaftung kämen nur in Betracht, wenn die Steigerung der Versicherungskosten einer herkömmlichen aber erhöhten Haftung das Öltransportgewerbe unwirtschaftlich machen würde⁵¹. Diese Gefahr schien im Falle des Öltransportes nicht gegeben. Aus diesem Grunde strebten die Staaten eine erweiterte *zivilrechtliche* Haftung an. Damit rückte die Frage ins Zentrum des Projektes, wie und in welchem Maße die Öltransportindustrie zusätzlich zu belasten und ob die Ölindustrie als vom Transport profitierende Branche mit zur Haftung heranzuziehen sei.

Die beteiligte Industrie befürwortete eine Lösung im Rahmen des privaten Seehaftungsrechts. Im Gegensatz zu den im *Comité Maritime International* (CMI) organisierten Schifffahrtsinteressen⁵² signalisierte die Ölindustrie begrenzte Kooperation. Sie setzte 1968 eine *freiwillige* Haftungsverpflichtung⁵³ zunächst für ihre eigenen Tanker in Kraft, die schon im Laufe des folgenden Jahres über 90 % der Welttankerflotte einbezog⁵⁴.

Einigkeit bestand über eine alleinige Haftpflicht des Reeders und über dessen Recht zur Begrenzung der Haftung auf eine versicherbare Summe. Die 1969 tagende diplomatische Konferenz⁵⁵ stand im Zeichen des Konfliktes der beiden sich gegenüberstehenden Staatengruppen um Haftungsart und -höhe. Während die von Verschmutzung bedrohten Küstenstaaten eine Gefährdungshaftpflicht anstrebten, versuchten die Seefahrtsstaaten mit eigenen Tankerflotten das Prinzip der Schuldhaftung, modifiziert durch eine Umkehr der Beweislast, durchzusetzen⁵⁶. Damit

48 Vgl. Dokument des IMCO-Rechtsausschusses LEG II/SR. 6, S. 16.

49 Vgl. Vorschlag von Liberia, LEG II/SR. 6, S. 11.

50 Vgl. Oil Pollution of the Sea; Harvard International Law Journal, S. 334 f.

51 Vgl. Stellungnahme der US-Regierung, abgedruckt in LEG III/WP.1, S. 2 f.

52 Vgl. Konventionentwurf; CMI-Documentation 1968, Bd. IV, TC-22; wenig revidierte Neufassung in: Bd. V, TC-24.

53 *Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution* (TOVALOP) 1968; International Legal Materials 1969, S. 498.

54 Nach Tongge; vgl. Becker: A Short Cruise on the Good Ships: TOVALOP and CRISTAL; Journal of Maritime Law and Commerce 1973/74, S. 610.

55 Zum Konferenzverlauf vgl. Herber: Das internationale Übereinkommen über die Haftung für Schäden durch Ölverschmutzung auf See; Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 1970, S. 223 ff.

56 Vgl. LEG/CONF/C.2/4, Art. IIA und IIB; abgedruckt in IMCO (Hg.): Official Records of the International Legal Conference on Marine Pollution Damage 1969, London 1973.

lag eine Interessenpolarität vor, die für Verhandlungen über die Allokation des mit einer für notwendig erachteten Aktivität verbundenen wirtschaftlichen Risikos typisch zu sein scheint. Während die Mehrzahl der beteiligten Staaten *gleichzeitig* vom Öltransport über See abhängig *und* als Küstenstaaten von Ölverschmutzung bedroht sind, orientierten sich die meisten Delegationen an einem der beiden Lager.

Um ein drohendes Scheitern zu vermeiden, wurde während der Konferenz das Modell der ausschließlichen Reederhaftung um eine zusätzliche Stufe erweitert, in der die Ölindustrie durch einen gemeinsamen Fonds zur Haftung herangezogen werden konnte⁵⁷. Damit schwand der ursprünglich starke Widerstand gegen die Einführung der Gefährdungshaftung nahezu vollständig⁵⁸. Die Ölhaftungskonvention⁵⁹ verpflichtet die Reeder deshalb zu einer begrenzten Haftung ohne Schuld nachweis. Die Verteilung der wirtschaftlichen Belastung auf mehrere Branchen und die vergleichsweise komplizierte Errichtung eines internationalen Fonds schien den Staatenvertretern annehmbarer als ein subsidiärer Staatseintritt entsprechend der Haftung für Atomschäden.

IMCO begann sofort mit der Ausarbeitung der Fonds-Konvention⁶⁰. Eine direkte staatliche Beteiligung an der Finanzierung des Fonds stand nicht zur Diskussion⁶¹. Die Ölgesellschaften signalisierten generelle Zustimmung zur Aufstockung der Reederhaftung, indem sie während der Vorbereitungsphase freiwillig ein eigenes Modell der Industriebeteiligung in Kraft setzten⁶². An ihrem Modell orientiert sich die zwischenstaatliche Regelung für den Fonds⁶³.

Seit der Errichtung des Ölhaftungsregimes von 1969/71 haben Staaten in keinem Fall Bereitschaft gezeigt, selbst – etwa subsidiär – Haftpflichten zu übernehmen. Dies kann jedenfalls für Aktivitäten nicht verwundern, die so profitabel sind, daß das mit ihrem Betrieb verbundene Risiko von Umweltschäden nicht auf die Öffentlichkeit abgewälzt werden muß. Angesichts der inzwischen erheblich erweiterten Kapazität des Versicherungsmarktes und angesichts des versicherungsähnlichen Umlagefonds der Ölindustrie, der zusätzliche Mittel in großem Umfang zu

57 Vgl. LEG/CONF/C.2/WP.44 (Anm. 56).

58 Vgl. Abstimmungen LEG/CONF/C.2/SR.6 und SR.8 (Anm. 56).

59 *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*, 1969; BGBl. 1975 II, S. 305.

60 *International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage* 1971; BGBl. 1975 II, S. 320.

61 Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe zur Errichtung eines Fonds während der Konferenz von 1969 LEG/CONF/C.2/WP.38 (Anm. 56).

62 *Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution* (CRISTAL) 1971; *Journal of Maritime Law and Commerce* 1970/71, S. 705.

63 Zur Fondspraxis vgl. *Brown, The International Oil Pollution Compensation Fund: An Analytical Report on Fund Practice; Oil & Petrochemical Pollution* 1983, S. 269 ff.

aktivieren in der Lage ist, wird die Haftung für Umweltschäden für die verursachenden Branchen eigenständig tragbar⁶⁴.

Die in dem 1984 durch Protokolle⁶⁵ modifizierten Doppelregime⁶⁶ festgelegten Grundsätze einer verschärften Haftpflicht sowie einer rein privaten Trägerschaft sind in die Entwürfe zur völkerrechtlichen Regelung privater Haftpflichten für Umweltschäden durch den Transport gefährlicher Güter auf See⁶⁷ und auf dem Lande⁶⁸ sowie durch Ölbohrungen im Nordseebereich⁶⁹ übernommen worden. Diese Regelungen streben alle eine Verbesserung der Entschädigungssituation nicht nur im Interesse privater Individuen und Firmen, sondern auch betroffener Staaten an.

3.2. Die Atomhaftungskonventionen

Ein ganz anderes Ziel, die Befreiung der Atomwirtschaft von unkalkulierbar hohen Regreßansprüchen, war das Regelungsziel des internationalen Atomhaftungsrechts. Zu diesem Zweck lenken („kanalisieren“) die Konventionen alle Ersatzpflichten auf eine Stelle, den Betreiber einer Atomanlage und entlasten damit alle anderen im Zuge der Entwicklung der Atomenergienutzung sonst haftpflichtigen Seiten.

Die für den Aufbau der friedlichen Nutzung der Atomenergie notwendige zuliefernde Industrie scheute in den fünfziger Jahren das mit fehlerhaften Anlagen verbundene hohe Schadenersatzrisiko und drohte, falls Staat oder Betreiber der

64 Dies ist trotz der stark gestiegenen Kosten von Ölverschmutzungen eine Frage politischer Entscheidung; vgl. *Smets*: The Oil Spill Risk: Economic Assessment and Compensation Limit; *Journal of Maritime Law and Commerce* 1983, S. 23 ff.

65 Protokoll zum Ölhaftungsübereinkommen; BGBl. 1988 II, S. 707 und Protokoll zum Fondsübereinkommen; BGBl. 1988 II, S. 724.

66 Ende 1988 gehörten dem Doppelregime 39 Staaten an. Weitere 21 Länder haben nur die Ölhaftungskonvention in Kraft gesetzt. Neben den völkerrechtlichen Verträgen bestehen TOVALOP und CRISTAL, die privaten Haftungsabkommen der Öl- und Öltransportindustrie weiter; derzeit gültige Texte in: *Gehring/Jachtenfuchs* (Anm. 41), S. 267 ff.

67 *Draft Convention on Liability and Compensation in Connexion with the Carriage of Noxious and Hazardous Substances by Sea* 1984; *International Legal Materials* 1984, S. 150. Zur Entwicklung dieses Projektes vgl. *de Bièvre*: Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Certain Hazardous and Noxious Substances by Sea; *Journal of Maritime Law and Commerce* 1986, S. 61.

68 *Draft Articles for a Convention on Civil Liability for Damage Caused During Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels*; *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 1987, S. 466. Zur Entwicklung des Projektes vgl. *Richter-Hannes*: Der Schutz Dritter bei Gefahrguttransporten; UNIDROIT-Konventionsentwurf von 1986; ebd., S. 357 ff.

69 *Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources* 1976; *International Legal Materials* 1977, S. 1451. Vgl. dazu *Fleischer*: Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Offshore Operations; *Scandinavian Studies in Law* 1976, S. 105 ff, und *Fitzmaurice*: Liability for North Sea Oil Pollution; *Marine Policy* 1978, S. 105 ff.

Atomanlagen dieses Risiko nicht übernehmen, die Entwicklung der neuen Technologie zu blockieren. Die Versicherungswirtschaft war bei weitem nicht in der Lage, das Risiko abzudecken⁷⁰. 1957 konzentrierte der US-Gesetzgeber deshalb alle Entschädigungspflichten auf den Betreiber einer Atomanlage und entlastete damit alle anderen Seiten vollständig von den wirtschaftlichen Risiken möglicher Atomschäden. Das über einen versicherbaren Betrag hinausgehende Risiko übernahm der Staat selbst⁷¹.

Auch die westeuropäische Entwicklung der Atomenergie war zunächst von amerikanischen Zulieferern abhängig⁷² und sollte durch eine wirksame Begrenzung der Haftpflichten vor einer Blockade bewahrt werden. Die amerikanische Atomgesetzgebung⁷³ diente als Modell für die Verhandlungen, die 1957 unter Beteiligung der Zulieferindustrie der USA und der Versicherungswirtschaft⁷⁴ in der Organization for European Economic Co-operation (OEEC) begannen. In bezug auf die angestrebten Ziele einer solchen Regelung herrschte weitgehende Interessenshomogenität. Alle beteiligten westeuropäischen Staaten sahen sich in erster Linie als zukünftige Kernenergieproduzenten, die an der Förderung, d.h. wirtschaftlichen Privilegierung, der neuen Technologie interessiert waren.

Die im OEEC-Rahmen ausgehandelte Pariser Konvention⁷⁵ übernimmt das Modell einer ausschließlich auf den Betreiber konzentrierten privatrechtlichen Gefährdungshaftpflicht⁷⁶, die durch eine Versicherung gedeckt sein muß. Damit waren die vertragschließenden Staaten an die engen Grenzen der Kapazität des Versicherungsmarktes gebunden⁷⁷. Sie übertrugen, um die Atomenergienutzung zu fördern,

-
- 70 Vgl. *Belser*: Examen des solutions apportées par les lois nationales et les conventions internationales sur la responsabilité dans le domaine de l'énergie nucléaire aux problèmes posés aux assureurs par la couverture de cette responsabilité, in: *Droit nucléaire européen, Colloque* (5.-6. mai 1966), Paris 1968, S. 78.
- 71 Damit übertrug die Atomenergiebehörde das zur Entwicklung der Atombombe angewandte Verfahren auf den zivilen Bereich, vgl. *Hennessy*: Indemnification of the U.S.A.E.C.'s Contractors Against Liability for Nuclear Incidents, in: *Weinstein* (Hg.), *Nuclear Liability*; *Progress in Nuclear Energy*, Vol. 3; *Series X: Law and Administration*, Oxford 1962, S. 252 f.
- 72 Vgl. *Belser*: *Atomic Risks: Third Party Liability and Insurance*, in: *OEEC* (Hg.): *The Industrial Challenge of Nuclear Energy (Amsterdam Conference)*, Paris 1958, S. 278.
- 73 *Price-Anderson-Amendment* vom 2. Sept. 1957 zum *Atomic Energy Act*; abgedruckt in *Weinstein* (Anm. 71), S. 377. Neue Fassung in: 42 U.S. Code §§ 2011ff (2210).
- 74 Die Versicherungswirtschaft gründete zu diesem Zweck ein eigenes Studienzentrum, vgl. *H.-J. Hug*: *Haftpflicht für Schäden aus der friedlichen Verwendung der Atomenergie*, Diss., Zürich 1970, S. 25.
- 75 *Übereinkommen über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie* (1960); BGBl. 1975 II, S. 959.
- 76 Den Regelungen der auf die OECD-Staaten beschränkten Pariser Konvention folgt die 1963 im Rahmen der UN-Atomenergiebehörde entstandene *Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage* (1963); *United Nations Treaty Series*, Bd. 1063, Nr. I-16197, S. 263.
- 77 Dies erklärt die überaus niedrige Haftungsobergrenze von 15 Mio US-\$, in Ausnahmefällen lediglich 5 Mio US-\$, die allein an der Kapazität des Versicherungsmarktes orientiert war, während alle Schätzungen über die Höhe eines Atomschadens weit darüber hinausgingen.

den weit überwiegenden Teil der Kosten eines möglichen Atomschadens auf die Opfer selbst oder deren Staaten⁷⁸. Ein subsidiärer staatlicher Eintritt in die Haftpflicht, wie im US-Atomgesetz vorgesehen, war während der Vorbesprechungen heftig umstritten⁷⁹. Die Mehrheit der Staaten war nicht zur Übernahme einer staatlich finanzierten Entschädigungspflicht im Interesse der Opfer bereit⁸⁰. Stattdessen enthält die Pariser Konvention einen Verweis auf die Möglichkeiten einer völkerrechtlichen Haftpflicht nach dem allgemeinen Völkergewohnheitsrecht, das aufgrund seiner Unkonkretheit jedoch nur bedingt anwendbar ist.

Aufgrund der überaus niedrigen Haftungssummen fürchteten die US-Zulieferer, trotz der Kanalisierungsregel vor US-Gerichten belangt zu werden. Auf ihren Druck hin⁸¹ einigten sich die westeuropäischen Staaten 1963 auf den Abschluß der Brüsseler Zusatzkonvention⁸², nach der der Lizenzstaat der Schaden verursachenden Anlage in der Höhe begrenzt subsidiär in die Haftung eintritt und alle Vertragstaaten gemeinsam eine dritte Entschädigungsstufe⁸³ finanzieren.

Regelungsziel der Konvention über die Haftung der Betreiber von Atomschiffen⁸⁴ war ebenfalls die Förderung der kommerziellen Nutzung der Atomkraft. Sie orientiert sich in ihren Grundzügen am Atom-, nicht am Seerecht. Neben zukünftigen Lizenzstaaten nahmen jedoch auch solche Küstenländer an den Verhandlungen teil⁸⁵, die sich primär als von nuklearen Risiken betroffene Staaten betrachteten. Sie hatten die Möglichkeit, die Einfahrt atomgetriebener Schiffe in ihre Hoheitsgewässer im Einzelfall zu regeln und zu verhindern⁸⁶. Aufgrund dieser Interessen-

78 Vgl. Erklärung im *Memorandum of Explanation*; European Yearbook 1960, S. 225, Abs. 6.

79 Vgl. *Haunschild*: Europäisches Haftpflichtversicherungsrecht auf dem Atomgebiet? *Versicherungswirtschaft* 1960, S. 468.

80 Offenbar leisteten die finanzschwächeren Staaten Widerstand gegen eine solche Regelung, vgl. *Bauer*: Les projets de l'O.C.D.E. et de l'Euratom relatifs à une convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie atomique; *Aspects du droit de l'énergie atomique*, To. 1, Paris 1965, S. 88.

81 Vgl. *Arangio-Ruiz*, Some International Legal Problems of the Civil Use of Nuclear Energy; *Recueil des Cours* 107 (1962-III), S. 599.

82 *Zusatzübereinkommen zum Pariser Übereinkommen vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie* (1963); BGBl. 1975 II, S. 992.

83 Der Lizenzstaat haftete bis zu 70 Mio. US-\$, die gemeinsame Umlage stockte dies um weitere 50 Mio auf insgesamt 120 Mio US-\$ auf. Die amerikanische Gesetzgebung sah zu dieser Zeit (1963) bereits 500 Mio US-\$ vor. Die Haftungssummen der Brüsseler Konvention sind nach dem Unglück von Harrisburg (USA) auf 175 Mio bzw. 300 Mio Sonderziehungsrechte (SZR) angehoben und damit der Inflation angepaßt worden, vgl. die geänderten Protokolle; BGBl. 1985 II, S. 690. Vgl. dazu auch *Lagorce*: Bilan et analyse critique de la convention de Paris et de la convention complémentaire de Bruxelles après les protocoles de 1982, in: OECD (Hg.): *Munich Symposium*, Paris 1985, S. 24 ff.

84 *Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships* (1962); BGBl. 1975 II, S. 977.

85 Zu den Verhandlungen vgl. *G. Hoog*, Die Konvention über die Haftung der Inhaber von Reaktorschiffen vom 23. Mai 1962, Hamburg 1970, S. 18 ff.

86 Vgl. zu dieser vom allgemeinen Seerecht abweichenden Praxis *Pelzer/Rauschnig/Ziegler*, Die völkerrechtliche Stellung von Reaktorschiffen in fremden Territorial- und Eigengewässern; *Symposium on Nuclear Ships*, Hamburg 1971, S. 978.

konstellation war in diesem Fall der über die private Haftpflicht hinausgehende subsidiäre Staatseintritt weniger umstritten. Dennoch mußten sich die Küstenstaaten mit einer Haftungsobergrenze abfinden, die unterhalb der Grenze des Paris/Brüsseler Regimes lag⁸⁷.

Nicht Staaten, die von hohen grenzüberschreitenden Umweltschäden bedroht waren, sondern an der Entwicklung der Atomenergienutzung interessierte Industriestaaten bestanden auf der Entwicklung eines eigenständigen internationalen Atomhaftungsrechts. Im Gegensatz zum Ölhaftungsregime ist das Regelungsziel des internationalen Atomhaftungsrechts nicht die Erweiterung, sondern die *Beschränkung* der Haftpflichten für grenzüberschreitende Umweltschäden sowohl hinsichtlich der Höhe als auch der haftpflichtigen Personen. Zu diesem Zweck werden alle Ansprüche an einer Stelle konzentriert. Dort wird die begrenzte privatrechtliche Haftung des Betreibers durch eine in unterschiedlichem Maße sichtbar werdende völkerrechtliche Haftung des Staates ergänzt⁸⁸, ohne daß direkte Ansprüche gegenüber dem Staat entstehen⁸⁹. Staaten waren nicht bereit, in die Haftpflicht einzutreten, um die Entschädigung für Opfer sicherzustellen⁹⁰, sondern um eine neue Technologie zu fördern⁹¹.

3.3. Die Weltraumhaftungskonvention

Die Weltraumhaftungskonvention⁹² wird gern als Beleg für die Hypothese herangezogen, daß Staaten auf Spezialgebieten schon heute bereit seien, völkerrechtliche Gefährdungshaftpflichten für transnationale Umweltschäden zu übernehmen⁹³. Tatsächlich schafft die Konvention ein klassisch-völkerrechtliches Entschä-

87 Die Konvention trat aufgrund eines Konfliktes um die Einbeziehung atomgetriebener Kriegsschiffe nie in Kraft. Ihr Haftungsregime wurde jedoch nahezu unverändert in zahlreiche bilaterale Abkommen übernommen, vgl. *Breuer*, Reflections on International Agreements Covering the Trading of the „Otto Hahn“ in Foreign Waters; Symposium on Nuclear Ships, Hamburg 1971, S. 930 f. und *Pelzer*, Zweifelsfragen der Haftungsregelung in neueren „Otto Hahn“ Abkommen; *Atomwirtschaft* 1973, S. 468.

88 Darauf verweist *P. Dupuy*, La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine technologique et industrielle, Paris 1976, S. 114 f.

89 Dennoch übernehmen Lizenzstaaten Haftpflichten *in hoheitlicher Funktion*.

90 Vgl. dagegen die weit verbreitete Fehleinschätzung etwa bei *Cahier*, La problème de la responsabilité pour risques en droit international; in: Les relations internationales dans un monde en mutation, Leiden 1977, S. 417.

91 Nach dem Reaktorunglück von Tschernobyl begann eine Expertengruppe der IAEA die Arbeit an Vorschlägen über eine weitergehende völkerrechtliche Haftung der Betreiberstaaten; vgl. dazu *Pelzer*, The Impact of the Chernobyl Accident on International Nuclear Energy Law; Archiv des Völkerrechts 1987, S. 308. Ergebnisse sind jedoch bislang nicht absehbar.

92 *Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects* (1972); BGBl. 1975 II, S. 1209.

93 Vgl. etwa *Handl*, State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons; *American Journal of International Law* 1980, S. 529; vgl. auch *Gündling* (Anm. 3), S. 286 f.

digungsinstrumentarium. Schäden werden ausschließlich von Staat zu Staat beglichen; Versicherungen, private Haftungsträger und nationale Gerichte bleiben von diesen Ansprüchen ebenso unberührt wie private Opfer⁹⁴. Doch der wirtschaftliche Aspekt des Schadenausgleichs stand während der Verhandlungen nicht im Vordergrund.

Stattdessen bestimmte die hohe militärisch-strategische Bedeutung des Weltraums den Verhandlungsverlauf. Beide Supermächte befürchteten zu Beginn der sechziger Jahre eine Militarisierung dieses Raumes, die nicht in ihrem Interesse lag⁹⁵. Es bedurfte deshalb in erster Linie politischer Vereinbarungen, um einerseits Raumfahrt in einem rechtlich gesicherten Rahmen zu ermöglichen und andererseits ein Wettrüsten im Weltraum zu verhindern⁹⁶. Den politischen und militärischen Problemen entsprechend wurden die Verhandlungen über die mit der Nutzung dieses staatsfreien Raumes zusammenhängenden Fragen nicht, wie in den Fällen der Atom- und der Ölhaltung, in einem „technischen“, sondern in einem politischen Forum, der UNO geführt⁹⁷.

In einem Klima gegenseitigen Mißtrauens, aber grundsätzlich gleichgerichteter Interessen der beiden Supermächte⁹⁸, konnte 1966 der Weltraumvertrag⁹⁹ als Rahmenvereinbarung abgeschlossen werden. Staaten übernehmen danach die Kontrolle über alle von ihrem Territorium aus gestarteten Raumaktivitäten und die Haftung für daraus entstehende Schäden (Art. 7). Dieser Verhandlungskompromiß wurde stark durch die Auseinandersetzungen um die grundsätzliche Rechtmäßigkeit privater Raumfahrtaktivitäten¹⁰⁰ beeinflusst.

Die erst 1971 abgeschlossene, aber seit 1962 parallel zum Weltraumvertrag beratede Weltraumhaftungskonvention ist keine eigenständige Umwelthaftungsregelung, sondern die detaillierte Umsetzung des allgemeinen Haftungsartikels eines hochpolitischen Gesamtregelwerkes für den Bereich auf der Erde entstehender Schäden. Deshalb traten die Konflikte über die Ausgestaltung des Haftungsregimes und seine wirtschaftlichen Folgen in den Hintergrund¹⁰¹. Über den Grundsatz der Gefährdungshaftung entstanden aufgrund der erwarteten Schwierigkeiten

94 Dem entschädigten Staat obliegt die Entscheidung, inwieweit er Gelder an diese weiterleitet.

95 Zum politischen Umfeld des Vertrages und zur Einbettung in die Abrüstungspolitik der Supermächte vgl. R. Wolfrum, Die Internationalisierung staatsfreier Räume, Berlin 1984, S. 274 – 278.

96 Vgl. UN-Resolution 1148 (XII) (1957), die ausschließlich die friedliche Nutzung des Weltraums zuläßt.

97 Zur Rolle der UNO im Entstehungsprozeß des Weltraumregimes, vgl. C. Christol, The Modern International Law of Outer Space, New York² 1984, S. 12 ff.

98 Vgl. *Courteix*: La coopération américano-soviétique dans le domaine de l'exploitation et de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique; *Annuaire Français de Droit International* 1972, S. 734.

99 *Treaty of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space* (1967); BGBl. 1969 II, S. 1907.

100 Vgl. den Vorschlag der Sowjetunion für eine Prinzipienklärung, UN-Dokument A/AC.105/6, S. 4.

101 Vgl. zu den Verhandlungen *Christol* (Anm. 97), S. 59 ff.

eines Schuldnachweises kaum Differenzen¹⁰². Die Raumfahrtindustrie strebte zwar in zahlreichen Vorschlägen eine dem Atomhaftungsrecht entsprechende Regelung an¹⁰³, doch ihr Einfluß auf die Verhandlungen blieb gering. Auch Vorschläge der USA waren von vornherein von einer staatlichen Haftpflicht ohne private Beteiligung ausgegangen¹⁰⁴. Um das gewünschte politische Regime nicht zu gefährden, akzeptierten die beiden Supermächte, gleichzeitig die einzigen Raumfahrtnationen, schließlich eine in der Höhe nicht begrenzte Haftpflicht.

Die in der Weltraumhaftungskonvention festgelegte unbeschränkte völkerrechtliche Haftpflicht ist damit im wesentlichen nicht Ergebnis wirtschaftlicher oder umweltpolitischer, sondern militärischer und globalpolitischer Auseinandersetzungen. Das Regelungsinteresse der vertragschließenden Staaten hing nur teilweise mit der Verlagerung ökonomischer Lasten auf den verursachenden Staat zusammen. Insbesondere die Supermächte, auf lange Zeit die einzigen möglichen Verursacher eines Schadens, schienen weitaus stärker am politischen Ergebnis einer Regelung insgesamt als an den Einzelheiten des Haftungsregimes interessiert.

4. Völkerrechtliche Regelungspflicht und private Haftpflicht

Die Bereitschaft der Staaten zur Übernahme eigener Haftungsverpflichtungen wird durch die Regelungsziele bestimmt. Das Modell einer detaillierten zwischenstaatlichen Haftpflicht (Weltraumhaftungskonvention) tritt in einem politisch bestimmten Zusammenhang auf, der für die Regelung transnationaler Umwelthaftungsprobleme untypisch ist. Es kann kein Präzedenzfall für eine allgemeine Umwelthaftungsregelung sein und soll deshalb nicht weiter betrachtet werden.

Im Rahmen der Entstehung der Atomhaftungsregimes spielten Aspekte der Verteilung wirtschaftlicher Folgelasten eine hervorragende, umweltpolitische Aspekte dagegen eine unbedeutende Rolle. Aufgrund ihres Regelungszieles können deshalb auch sie nicht als Vorbild für eine allgemeine Regelung der Umwelthaftung gelten. Allein aufgrund des Regelungszieles aber akzeptierten die Staaten eine eigene subsidiäre Haftpflicht. Lediglich das jüngste Modell internationaler Umwelthaft-

102 Vgl. Pfeifer: *International Liability for Damage Caused by Space Objects*; Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht 1981, S. 221.

103 Vgl. Bodenschatz: *Vorschläge zu einem internationalen Haftungsabkommen betreffend Schäden, verursacht durch Raumfahrzeuge, insbesondere im Hinblick auf die Tätigkeit privater Halter*; Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht 1965, S. 313, und Cooper: *Memorandum of Suggestions for an International Convention on Third Party Damage Caused by Space Vehicles*; Haley/Grönkers (Hg.): *XIth International Astronautical Congress. Proceedings, Vol. 3, Third Colloquium on the Law of Outer Space*, Stockholm 1961, S. 144.

104 Vgl. US-Vorschlag A/AC.105/6, S. 7.

tungsregelungen, das Ölhafungsregime, bildet sowohl hinsichtlich des Regelungszieles, der *Verbesserung* der wirtschaftlichen Lage Geschädigter, als auch hinsichtlich der Verteilung der Haftungslasten einen Präzedenzfall, der gegenwärtig auf eine Reihe ähnlich gelagerter Fälle übertragen werden soll. In allen diesen Fällen erkannten Staaten die Notwendigkeit einer Haftungsregelung an. Sie akzeptierten deshalb eine Regelungspflicht, nicht aber eine eigene Haftpflicht¹⁰⁵. Trotzdem wurde die Entschädigungssituation betroffener Staaten und privater Personen erheblich verbessert. Welche Auswirkungen hat eine solche Regelung auf die – von der Völkerrechtslehre postulierte¹⁰⁶ – Entschädigungspflicht *der Staaten untereinander*?

Des öfteren wird auf den ausschließlich privatrechtlichen Charakter der privat finanzierten Verträge zur Umwelthaftung¹⁰⁷ und der Atomhaftungskonventionen¹⁰⁸ hingewiesen. Alle diese Konventionen regeln, so wird argumentiert, lediglich die privatrechtlichen Haftpflichten des Verursachers gegenüber den Opfern. Doch durch die Brüsseler Zusatzkonvention und die Atomschiffkonvention gehen die Lizenzstaaten eigene, im Vergleich zur privat finanzierten Haftung hohe Verpflichtungen ein. Die Atomhaftungsverträge von Paris und Wien enthalten Bestimmungen, die ausdrücklich neben der festgelegten privatrechtlichen Haftpflicht die Möglichkeit einer unabhängig davon (d. h. nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit) entstehenden völkerrechtlichen Haftpflicht bewahren sollen¹⁰⁹. Für die Atomschiffkonvention werden entsprechende Analogieschlüsse hergeleitet¹¹⁰. Daraus wird geschlossen, daß das Problem der internationalen Haft-

105 Dies gilt weitgehend auch für die Haftungsregelungen zum Tiefseebergbau, *UN Convention on the Law of the Sea* 1982; *International Legal Materials* 1982, S. 1261, Art. 139 sowie Annex III, Art. 4.4. und Art. 22. Vgl. auch *Draft Regulations on the Protection and Preservation of the Marine Environment from Activities in the Area* (Working Paper of the Secretariat, 15 November 1989), z. Zt. in der Diskussion in der Vorbereitungscommission für die UN-Meeresbodenbehörde. Desgleichen das vorläufige Haftungsregime der *Convention on the Regulation of Antarctic Minerals* 1988; *International Legal Materials* 1988, S. 868, Art. 8

106 Vgl. etwa *Kimminich* (Anm. 9), S. 261, der von verschiedenen Ansprüchen des Staates und der privaten Geschädigten ausgeht, die kumulativ zu befriedigen sind. Für *L. Fröhler/F. Zehetner*, Rechtsschutzprobleme bei grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, Linz 1979, Bd. I, S. 148, umfaßt der völkerrechtliche Anspruch dagegen die privatrechtlichen Ansprüche aus dem Hoheitsbereich des geschädigten Landes.

107 Vgl. etwa *Gündling* (Anm. 3), S. 286 f.

108 Vgl. etwa *J. Goldschmidt*, Das Problem der völkerrechtlichen Gefährdungshaftung unter besonderer Berücksichtigung des Atom- und Weltraumrechtes, Göttingen 1978, S. 6 f und *Randelzhofer*, Probleme der völkerrechtlichen Gefährdungshaftung; Rauschnig/Randelzhofer (Hg.): Staatenverantwortlichkeit, Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 24, S. 52 f.

109 Vgl. Anhang II der Pariser Konvention: „Dieses Übereinkommen ist nicht so auszulegen, daß dadurch einer Vertragspartei Rückgriffsrechte entzogen werden, die ihr nach dem Völkerrecht wegen eines Schadens zustehen können, der in ihrem Hoheitsgebiet durch ein im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei eintretendes nukleares Ereignis verursacht worden ist.“ Ähnlich Art. XVIII der Wiener Konvention.

110 Vgl. etwa *Könz*, The 1962 Brussels Convention on the Liability of the Operator of Nuclear Ships; *American Journal of International Law* 1963, S. 105 f.

pflicht des überwachenden Staates von ihnen unberührt bleibt¹¹¹. Dies trifft theoretisch zu, wenn an das nach wie vor bestehende residuale, in der Praxis jedoch nur selten angewandte Recht der Staatenverantwortlichkeit mit seiner traditionellen Entschädigungspflicht gedacht ist. Tatsächlich jedoch greifen die „privaten“ Konventionsregimes stark in die Regelung der Schadenersatzpflichten des überwachenden Staates ein.

Diese vertraglichen Haftpflichten werden im Rahmen eines festgelegten Verfahrens durch innerstaatliche Gerichte und ohne Schuld nachweis geregelt. Deshalb werden Schadenersatzleistungen zunächst auch dann auf Grundlage der Haftungskonventionen abgewickelt werden, wenn ein völkerrechtlicher Verstoß des verursachenden Staates (etwa infolge ungenügender Überwachung) nachgewiesen werden könnte. Solange zwischenstaatliche Haftungskonflikte auf dem Wege des vereinfachten Verfahrens der Konventionsregelungen *zufriedenstellend* beigelegt werden können, wird kein beteiligter Staat die Schwelle überschreiten, jenseits derer die vergleichsweise vagen Regeln der Staatenverantwortlichkeit anzuwenden sind¹¹².

Unter diesem Aspekt muß das Entstehen des aus formaler Sicht rein privatrechtlichen Umwelthaftungsrechts in den letzten zwanzig Jahren betrachtet werden, das gleichwohl allein auf völkerrechtlichen Verträgen beruht und sogar eine internationale Organisation, den Ölhaftungsfonds, begründet hat. Eine internationale respektierte und wirksame Haftungsregelung, die die entstehenden Haftpflichten dem jeweiligen privaten Betreiber auferlegt, erreicht nicht nur eine wirtschaftliche Entlastung der Staatenwelt insgesamt, sondern sie hat auch direkte Auswirkungen auf die Entwicklung *anwendbarer* völkerrechtlicher Haftpflichten. Je besser „privatrechtliche“ Haftungsabkommen an das tatsächlich existierende Schadenrisiko angepaßt sind, desto unnötiger wird die Ausarbeitung und Konkretisierung einer zusätzlichen völkerrechtlichen Haftpflicht bis zur Anwendbarkeit. In den Worten Quentin-Baxters:

“By agreeing upon the concerted exercise of the individual authority of each State in relation to activities within their territory or control, *the contracting States have discharged any actual or contingent obligations they may have towards each other* in respect of a particular kind of transboundary loss or injury. ... They have in effect made joint policy decisions about the levels of prevention and reparation that they consider optimal having regard to the cost

111 Vgl. *Handl* (Anm. 93), S. 530

112 Die Regelung der durch den Sandoz-Unfall entstandenen Schäden unterstreicht die Neigung der Staaten, Haftungsfragen unterhalb dieser Schwelle abzuwickeln, vgl. *Jesserun d'Olivera*, *The Sandoz Blaze: the Damage and the Public and Private Liabilities*; Papier für die Konferenz über 'International Responsibility for Environmental Harm Resulting from Industrial Activities', Siena, 23./24. März 1990. Vgl. auch *Rest*, *The Sandoz Conflagration and the Rhine Pollution: Liability Issues*; *German Yearbook of International Law* 1987, S. 167.

structure of an essential industry. Within these limits they have placed the financial burden on the industry and its customers.¹¹³

Die Konventionsregelungen überlagern de facto das traditionelle Konzept der Staatenverantwortlichkeit¹¹⁴. Eine solche Überlagerung ist zwangsläufig, weil für beide Rechtskonzepte unterschiedliche Kriterien gelten¹¹⁵. Sie ist angesichts der tatsächlichen Unanwendbarkeit des traditionellen Konzeptes zu einem der Ziele der gegenwärtig in der ILC diskutierten allgemeinen Regelung zur internationalen Umwelthaftung geworden¹¹⁶.

Damit ist eine Kategorie internationalen Haftungsrechts entstanden, die nicht der traditionellen Dichotomie des Rechtssystems entspricht¹¹⁷. Zwischen die rein privatrechtliche Regressforderung der Opfer grenzüberschreitender Umweltverschmutzung auf der Basis nationalen Rechts und die völkerrechtliche Entschädigung von Staat zu Staat ist die durch völkerrechtliche Verträge geregelte, jedoch formal und finanziell privatrechtliche Entschädigung aufgrund der Konventionsregimes getreten¹¹⁸. Es besteht kein Zweifel, daß eine sinnvolle Regelung der Entschädigung transnationaler Umweltschäden nur aufgrund zwischenstaatlichen Rechts erfolgen kann¹¹⁹. Allein Staaten sind in der Lage, völkerrechtlich verbindliche Normen in Kraft zu setzen, die allgemein anerkannt und befolgt werden. Dies ist durch die zunehmende Übernahme entstehender *Regelungspflichten* durch die

113 *Quentin-Baxter*, 5. Bericht (ILC-Yearbook 1984), Abs. 6; Herv. v. uns.

114 Diese Aushöhlung des Konzeptes der Staatenverantwortlichkeit ist heftig kritisiert worden, vgl. *Akehurst*, *International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law*; *Netherlands Yearbook of International Law* 1985, S. 3, und *I. Brownlie*, *System of the Law of Nations: State Responsibility*, Part I, Oxford 1983, S. 50.

115 In diesem Sinne wird die nur scheinbar paradoxe Definition des ersten Berichterstatters verständlich: „The words ‘acts not prohibited’ in the title meant acts whether prohibited or not“; *ILC-Yearbook* 1982, Vol. I, S. 227.

116 „Whenever possible, the topic provides the means of avoiding State to State confrontations“; *Quentin-Baxter*, 4. Bericht (ILC-Yearbook 1983), Abs. 43. Vgl. auch *Barboza*, 4. Bericht, (A/CN.4/413), Abs. 13 – 14.

117 Formal erkennt *Rest*, *Responsibility and Liability for Transboundary Air Pollution Damage*; *Flinterman et al.* (Hg.): *Transboundary Air Pollution. International Legal Aspects of Co-operation of States*, Dordrecht 1986, S. 319, diese Zwitterposition an. „Noch vor wenigen Jahrzehnten wäre Vertretern des klassischen Völkerrechts ein kalter Schauer über den Rücken gelaufen, wäre versucht worden, zivilrechtliche Haftungsansprüche in direkter Beziehung zum Völkerrecht zu untersuchen“; *Rest*, *Berührungen des völkerrechtlichen und zivilrechtlichen Schadenersatzes im internationalen Umweltrecht?*; *Bothe/Prieur/Ress* (Hg.), *Rechtsfragen grenzüberschreitender Umweltbelastungen*, Berlin 1984, S. 233.

118 Diese dritte Möglichkeit sieht *Treves*, *Les tendances récentes du droit conventionnel de la responsabilité et le nouveau Droit de la mer*; *Annuaire Français de Droit International* 1975, S. 775, nicht, sondern nur die Alternative „d’une côté la solution qui soumet la responsabilité pour les faits des particuliers au droit interne et la responsabilité pour les faits des Etats au droit international et, de l’autre côté, la solution qui rend l’Etat responsable en droit international même pour les agissements des particuliers ... Il s’agit, d’après nous, d’un choix politique.“

119 Vgl. *Lang*, *Haftung und Verantwortlichkeit im internationalen Umweltschutz*; *Ius Humanitatis*, Festschrift für Alfred Verdross, Berlin 1980, S. 523.

Staaten erreichbar¹²⁰. Aus dieser Entwicklung darf jedoch nicht der Schluß abgeleitet werden, daß sie bereit wären, in die entstandenen *Haftpflichten* – auch nur subsidiär – selbst einzutreten¹²¹.

5. Ergebnis

Welche Auswirkungen hat dies auf das ILC-Projekt zur Regelung der Haftung für Umweltschäden, die aus völkerrechtlich nicht verbotenen Aktivitäten entstehen?

Die International Law Commission wird sich entscheiden müssen, auf welcher dieser Ebenen sie ihr Projekt ansiedelt. Will sie versuchen, neue zwischenstaatliche Entschädigungspflichten auf der Grundlage der Gefährdungshaftung für Umwelt Risiken in das System des traditionellen internationalen Rechts zu integrieren und damit die völkerrechtliche Ebene zu verstärken, so darf sie das Problem der tatsächlichen Durchsetzung eines solchen Konzeptes nicht vernachlässigen. Staaten haben bislang nur unter außergewöhnlichen Rahmenbedingungen, die nicht auf den Normalfall eines grenzüberschreitenden Umweltschadens übertragbar sind, völkerrechtliche Haftpflichten übernommen. Es ist nicht zu erkennen, daß sie inzwischen bereit sind, eine Konvention zu akzeptieren, die ihnen *generell* eine völkerrechtliche Haftpflicht für transnationale Umweltschäden auferlegt¹²².

Wenn die Kommission jedoch eine internationale Regelung zu entwickeln beabsichtigt, die in absehbarer Zukunft tatsächliche Bedeutung für die Regulierung transnationaler Umweltschäden erhält, wird sie den fortschreitenden Prozeß der Trennung der völkerrechtlichen Regelungs- von den privaten Haftpflichten nicht außer acht lassen können. Eine über einzelne Spezialgebiete hinausgehende Konvention müßte dann im wesentlichen unterhalb der Ebene der traditionell-zwischenstaatlichen Haftpflicht angesiedelt sein. Die Kommission müßte dem Element des Interessenausgleichs wieder Priorität einräumen. Es käme bereits einer Umwälzung des internationalen Umwelthaftungsrechts gleich, wenn es gelänge, Staaten zur verstärkten Wahrnehmung ihrer Regelungspflicht zu veranlassen und damit ein System zu schaffen, das privat finanzierte Haftpflichten erweitert und international verbindlich kodifiziert.

120 Anders *Handl*, International Liability of States for Marine Pollution; Canadian Yearbook of International Law 1983, S. 88.

121 Vgl. etwa die überaus vorsichtige Herangehensweise von A. *Rest*, Convention on Compensation for Transnational Environmental Injuries, Berlin 1976, S. 223, der eine staatliche Haftpflicht nur für Unternehmungen vorschlägt, die dem verursachenden Staat *direkt* zuzuordnen sind.

122 Als Ausweg schlägt deshalb das westdeutsche ILC-Mitglied vor, das Projekt auf einzelne, klar definierte Risiken zu begrenzen (Listenlösung), vgl. *Tomuschat*, International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law; Papier für die Konferenz über 'International Responsibility for Environmental Harm Resulting from Industrial Activities', Siena, 23./24. März 1990, S. 16 ff.

Summary

The United Nations International Law Commission currently elaborates a convention on liability for transnational environmental damage directed at reinforcing inter-governmental liability. With a view to this project existing conventions on transnational environmental damage in the areas of international maritime, nuclear, and space law are examined. It is concluded that states have so far not been prepared to engage in inter-governmental liability for transnational environmental damage in order to reinforce compensation for victims, though in a few cases they accepted liabilities for other motives. Increasingly states accept, however, international obligations to regulate liability issues, whereas compensation in these cases has to be financed by private operators.