

Kuhn, Manfred

**Working Paper**

Entwicklungszusammenarbeit im Lichte neuerer Tendenzen des internationalen Umweltschutzes: Vorschläge zu bilateralen Umweltschutzvereinbarungen mit Entwicklungsländern aus völkerrechtlicher Sicht

Materialien und kleine Schriften, No. 162

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Development Research and Development Policy (IEE), Ruhr University Bochum

*Suggested Citation:* Kuhn, Manfred (1997) : Entwicklungszusammenarbeit im Lichte neuerer Tendenzen des internationalen Umweltschutzes: Vorschläge zu bilateralen Umweltschutzvereinbarungen mit Entwicklungsländern aus völkerrechtlicher Sicht, Materialien und kleine Schriften, No. 162, ISBN 3-927276-48-0, Ruhr-Universität Bochum, Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE), Bochum

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/183516>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Marco Kuhn**

**Entwicklungszusammenarbeit im Lichte neuerer Tendenzen  
des internationalen Umweltschutzes**

**– Vorschläge zu bilateralen Umweltschutzvereinbarungen  
mit Entwicklungsländern aus völkerrechtlicher Sicht –**

**Hinweis:**

Bei der Umsetzung der Bände der Reihe „Materialien und kleine Schriften des IEE“ ins PDF-Format kommt es hin und wieder zu Verschiebungen in den Seitenumbrüchen. Deshalb wird empfohlen, bei einem Zitat aus diesen Bänden immer anzugeben, wenn es sich um die PDF-Version des Bandes handelt.

Die URL der PDF-Datei dieses Bandes lautet:  
[http://www.ruhr-uni-bochum.de/iee/publ/mat/pdf/mat\\_162.pdf](http://www.ruhr-uni-bochum.de/iee/publ/mat/pdf/mat_162.pdf)

Copyright 1997

Herausgeber:

Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik  
der Ruhr-Universität Bochum  
Postfach 10 21 48, D-44780 Bochum

E-Mail: [ieeoffice@ruhr-uni-bochum.de](mailto:ieeoffice@ruhr-uni-bochum.de)  
URL: <http://www.ruhr-uni-bochum.de/iee>

ISSN 0934-6058  
ISBN 3-927276-48-0

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Entwicklungszusammenarbeit im Lichte gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortung für die Umwelt</b> .....	1
1.1	Bekenntnis der Staatengemeinschaft zur gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung .....	2
1.2	Konzepte der Wissenschaft zur angemessenen Lasten- und Kostenverteilung im internationalen Umweltschutz .....	4
<b>2</b>	<b>Wahrnehmung der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung</b> .....	7
<b>3</b>	<b>Ausgesuchte Einzelfragen neuer bilateraler Umweltschutzvereinbarungen</b> .....	11
3.1	Verfügbungsbefugnis und Verfügbungsbefugnisbeschränkungen.....	12
3.1.1	Verfügbungsbefugnis.....	12
3.1.2	Vertragliche Verfügbungsbefugnisbeschränkungen.....	14
3.1.2.1	Multilaterales Umweltvertragsrecht.....	14
3.1.2.1.1	Rohstoffabkommen .....	15
3.1.2.1.2	Naturschutzabkommen.....	16
3.1.2.2	Bilaterales Umweltvertragsrecht .....	17
3.1.2.3	Sonstige Vereinbarungen nicht-völkerrechtlicher Art: debt-for-nature-swaps .....	18
3.2	Finanzierungsmechanismus .....	19
3.2.1	Bestehende Finanzierungsmechanismen .....	20
3.2.1.1	Finanzierungsmechanismen in bilateralen Umweltschutzvereinbarungen .....	20
3.2.1.2	Finanzierungsmechanismen in multilateralen Umweltschutzvereinbarungen .....	21
3.2.1.2.1	Integriertes Rohstoffprogramm .....	21
3.2.1.2.2	Änderungsvereinbarung zum Montrealer Protokoll über die Ozonschicht .....	21
3.2.1.2.3	Rahmenkonvention über Klimaänderungen und Übereinkommen über die biologische Vielfalt .....	22
3.2.2	Finanzierungsmechanismus des bilateralen Umweltschutzmodells .....	23
3.3	Rechtsfolgen einer Vertragsverletzung.....	25
3.3.1	Rechte des vertragstreuen Staates.....	25
3.3.2	Verfahren bei Vertragsverletzungen.....	28
<b>4</b>	<b>Fazit</b> .....	33
	Literaturverzeichnis .....	35

# 1 Entwicklungszusammenarbeit im Lichte gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortung für die Umwelt

Die Umweltzerstörung hat weltweit ein alarmierendes Ausmaß erreicht. Gerade in den Entwicklungsländern ist die ökologische Situation aber besonders kritisch. Unverkennbar hat etwa die durch das Bevölkerungswachstum und das Bemühen um wirtschaftliche Entwicklung bedingte Intensivierung ehemals unbedenklicher Praktiken der Land- und Forstwirtschaft (Brandrodung, Holzverarbeitung) zu erheblichen Eingriffen in ohnehin fragile Ökosysteme und zu teilweise irreversiblen Schäden (Verarmung der Böden, Wasserhaushaltsstörungen, Desertifikation etc.) geführt<sup>1</sup>. Ebenso hat die industrielle Nutzung durch internationale Konzerne (und deren nationale Geschäftspartner) bestehende Ressourcen vernichtet<sup>2</sup>. Allgemein ist festzustellen, daß sich die erheblichen Umweltprobleme der Entwicklungsländer als Folge rascher Industrialisierung und Urbanisierung darstellen; daneben ist eine zunehmende Umweltzerstörung durch Armut, die zu einer Übernutzung und Vernichtung von Ökosystemen führt, zu beobachten. In dieser "doppelten Belastung" unterscheidet sich der Süden vom Norden<sup>3</sup>. Angesichts dessen wird sich heute niemand der Erkenntnis verschließen, daß eine Politik der Entwicklungszusammenarbeit Umwelt- und Ressourcenschutzaspekte berücksichtigen muß. Anfangs begegnete aber die Staatengemeinschaft einer Verbindung von Umweltschutz und Entwicklung mit Skepsis. Nur zögerlich entwickelte sich eine Umweltpartnerschaft globalen Zuschnitts, die den besonderen Belangen der Entwicklungsländer gerecht zu werden sucht.

- 
- 1 Exemplarisch sei hier auf die Entwicklung in der Republik Elfenbeinküste hingewiesen. Nach Jahren wirtschaftlichen und sozialen Aufschwungs zeigt sich heute, daß dieser mit einem Raubbau an den natürlichen Ressourcen des Landes, insbesondere dem Regenwald, teuer bezahlt wurde. Von 1900 bis 1960 gingen die Regenwaldbestände, die ursprünglich die Hälfte des Landes bedeckten, lediglich von 14 auf 12 Mio. Hektar zurück. Rigorose Ausbeutungsmethoden, die als geringwertig angesehene Vorkommen zerstörten, und die Rodung für Kakao- und Kaffeeplantagen führten jedoch dazu, daß der Regenwaldbestand der Elfenbeinküste während der letzten drei Jahrzehnte in dramatischer Weise auf 2, 5 Mio. Hektar zurückgegangen ist. Eine im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erstellte Studie kommt zu dem Ergebnis, daß "(...) Land- und Forstwirtschaft ihre eigene Basis vollends zerstören, wenn im alten Stil weitergemacht wird"; zit. nach Darmstädter Echo vom 3. August 1996.
  - 2 Beispielsweise wird der noch verbliebene Rest von 2 Mia. Hektar Regenwald in seinem Bestand sowohl durch die Kleinbauern in den Entwicklungsländern wie durch die Praktiken der Holzfäller, die im Auftrag großer Konzerne auf der Suche nach seltenen Tropenhölzern den Wald zerstören, bedroht. Der Weltbankpräsident und Vorsitzende der Beratungsgruppe für Internationale Agrarforschung (CGIAR) *Seralgeldin* kommt daher zu dem Schluß: "Armut, Bevölkerungswachstum, schlechter Umgang mit den natürlichen Ressourcen und völlig verfehlte Waldwirtschaft sind die Wurzeln des bedrohlichen Verlustes des Regenwaldes"; zit. nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. August 1996.
  - 3 *Simonis/Hartje*, in: *Kimminich/v. Lersner/Strom*, Handwörterbuch des Umweltrechts I, Sp. 520 (520); vgl. hierzu auch *Schusdziarra*, in: *Rengeling*, Umweltschutz, S. 209 (210 f.).

## 1.1 Bekenntnis der Staatengemeinschaft zur gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung

Für die Entwicklungsländer stand zunächst die Bekämpfung der Armut im Vordergrund. Ökologische Aspekte wurden als weniger dringlich, teilweise sogar als der wirtschaftlichen Entwicklung hinderlich angesehen. Dagegen mangelte es den industrialisierten Ländern an der Einsicht in die internationale Dimension ökologischer Probleme und der Notwendigkeit einer weltweiten Kooperation im Umweltbereich<sup>4</sup>. Von der Stockholmer Konferenz gingen im Jahre 1972 die wohl entscheidenden Anstöße für ein Umdenken aus. Wenn auch noch verhalten erkannten die Industrienationen auf zunehmenden Druck der Entwicklungsländer in der Stockholmer Deklaration über die menschliche Umwelt den Zusammenhang zwischen Umweltschutz und Entwicklung an<sup>5</sup>. In der Folge wurden verschiedene Konferenzen abgehalten sowie Kommissionen einberufen, die sich dem Thema Umwelt und Entwicklung widmeten<sup>6</sup>. Mit dem Konzept des "ecodevelopment" suchte man aus dem Zusammenhang zwischen Umweltschutz und Entwicklung konkrete Forderungen für die Entwicklungspolitik abzuleiten. Deren wesentliches Moment sollte die Harmonisierung ökologischer, ökonomischer und sozialer Komponenten im Interesse der Bestandsfähigkeit sein. Entwicklungspolitik sollte gleichermaßen an den Grundbedürfnissen des Menschen und den ökologischen Grenzen des Wirtschaftens orientiert werden<sup>7</sup>. Unter dem Einfluß des Konzepts stellte die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung in einem der UN-Generalversammlung im Frühjahr 1987 übermittelten Bericht fest, daß Entwicklung und Umweltschutz untrennbar verbunden sind<sup>8</sup>. Die Beachtung dieser Untrennbarkeit wird als unabdingbare Voraussetzung der künftigen Entwicklung aller Staaten eingestuft und hieraus das Postulat einer nachhaltigen Entwicklung (sustainable development) abgeleitet<sup>9</sup>.

Endlich hat die Staatengemeinschaft im Juni 1992 während der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro mit der sog. Rio-Erklärung die Nachhaltigkeit zum Maßstab der Umwelt- und Entwicklungspolitik erhoben<sup>10</sup>. Begriff, Inhalt oder Rechtsverbindlichkeit des sustainable development sind trotz einiger Präzisierungen durch die Erklärung und die ebenfalls in Rio verabschiedete Agenda 21<sup>11</sup> noch weitgehend unklar. Daß es sich bei der nachhaltigen Entwicklung um eine rechtlich verbindliche Vorgabe handelt, ist allerdings nicht anzunehmen. Eine Bindungswirkung scheidet schon daran, daß der Begriff des sustainable development inhaltlich noch nicht hinreichend geklärt ist; einem Prinzip ungeklärten Inhalts wird man aber keine Rechtsverbindlichkeit zusprechen können<sup>12</sup>. Eher dürfte es sich

---

4 *Brunnée*, Entwicklungen im Umweltvölkerrecht, S. 158 f.

5 Vgl. insbesondere die Präambel und die Prinzipien 8 bis 12 der Erklärung, UN Doc. A/Conf.48/14; näher dazu *Hohmann*, in: NVwZ 1993, S. 311 (311 f.); *Heintschel von Heinegg*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, § 54 Rn. 3 ff.

6 Vgl. dazu etwa *Beyerlin*, in: ZaöRV 1994, S. 124 (127 ff.); *Simonis/Hartje*, in: *Kimminich/v. Lersner/Strom*, Handwörterbuch des Umweltrechts I, Sp. 520 (521 f.).

7 Vgl. hierzu *Schröder*, in: AVR 1996, S. 251 (268); *Hohmann*, in: NVwZ 1993, S. 311 (312).

8 UN GA Doc. A/42/427; nach der Vorsitzenden der Kommission, der ehemaligen nowegischen Premierministerin *Brundtland*, wird der Bericht häufig als "Brundtland-Bericht" bezeichnet.

9 Vgl. hierzu etwa *Brunnée*, Entwicklungen im Umweltvölkerrecht, S. 162 ff.

10 S. Grundsatz 4 der Erklärung; UN Doc. A/Conf. 151/26/Rev. 1, Vol. I, S. 3, dt. Übersetzung in: Jb. UTR 1993, S. 411.

11 UN Doc. A/Conf. 151/26 Vol. I - III; Zusammenfassung in BMZ-Materialien 84 (1992).

12 *Schröder*, in: AVR 1996, S. 251 (272).

derzeit bei dem Anliegen des sustainable development um ein politisches Leitbild handeln<sup>13</sup>. Durch eine allgemeine Begriffsklärung ist dem kaum beizukommen, erst durch Konkretisierung im Wege praktischer Umsetzung dürfte der Begriff nähere Konturen gewinnen<sup>14</sup>. Immerhin steht fest, daß spätestens mit den Rio-Vorgaben zum sustainable development der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Umweltschutz seitens der Staatengemeinschaft allgemeine (politische) Anerkennung erfahren hat.

Die Rio-Erklärung beschränkt sich indes nicht darauf, die überragende Bedeutung der Nachhaltigkeit des Entwicklungsprozesses hervorzuheben. Den Entwicklungsländern wird überdies in Grundsatz 3 ein Recht auf Entwicklung zuerkannt<sup>15</sup>. Als Konsequenz aus dem Recht auf Entwicklung und dem dadurch wesentlich geprägten Prinzip nachhaltiger Entwicklung<sup>16</sup> ziehen insbesondere die Grundsätze 5 bis 9 der Rio-Erklärung den allgemeinen Rahmen für eine Kooperationspflicht zwischen den Staaten im Bereich der Entwicklungs- und Umweltpolitik.

Aufmerksamkeit verdient Grundsatz 7 der Erklärung, wonach die Staaten für die Verbesserung der globalen Umweltsituation "*gemeinsame, jedoch unterschiedliche Verantwortlichkeiten*" tragen sollen. Für sich betrachtet bedeutet gemeinsam, daß alle Staaten in gleicher Weise für den Umweltschutz verantwortlich zeichnen. Die weniger entwickelten Staaten werden demnach nicht aus ihrer Verantwortung entlassen; sie sollen im Gegenteil die erforderlichen Mittel für den Umweltschutz grundsätzlich aus Eigenmitteln bereitstellen. Tatsächlich können aber die Entwicklungsländer die hierzu benötigten (finanziellen) Mittel nicht allein aufbringen. Daher wird die gemeinsame Verantwortung in Grundsatz 7 der Rio-Erklärung als unterschiedlich eingestuft, steht also unter dem Vorbehalt weiterer Differenzierung. Der gemeinsamen Verantwortung sollen demzufolge nicht alle Staaten in schematisch gleicher Weise unterliegen. Die gemeinsame Verantwortung wird vielmehr um ein "*Element korrigierender, verteiler Gerechtigkeit*"<sup>17</sup> erweitert; Erwägungen der Billigkeit erhalten im Hinblick auf Umweltschutz und Entwicklungszusammenarbeit den Vorrang vor dem traditionellen Gleichheitsgrundsatz. Damit bekennen sich die entwickelten Staaten, namentlich die Industrieländer, zu ihrer Hauptverantwortung für die globale Umweltsituation - nicht allein, weil sie die Umwelt erheblich beeinträchtigen, sondern auch, weil sie über die benötigten Finanzmittel verfügen. Wenn auch noch zurückhaltend erkennen die Industrienationen eine ihrer Leistungskraft angemessene, finanzielle Verpflichtung gegenüber den Entwicklungsländern an<sup>18</sup>.

Festzuhalten ist, daß die Rio-Konferenz nicht allein den untrennbaren Zusammenhang zwischen Entwicklung und Umwelt mit der Anerkennung des Anliegens einer nachhaltigen Entwicklung hervorhebt. Ebenso wird der Zusammenhang zwischen finanzieller Leistungskraft und nachhaltiger Entwicklung erkannt, und konsequenterweise bekennen sich die Industrieländer zu

---

13 Beyerlin, in: ZaöRV 1994, S. 124 (139 f.).

14 Schröder, in: AVR 1996, S. 251 (252); Rest, in: AVR 1996, S. 145 (148).

15 Vor dem Hintergrund jahrelanger wissenschaftlicher Auseinandersetzungen um die Anerkennung eines Rechts auf Entwicklung ist dessen Hervorhebung bemerkenswert. Tatsächlich von einem nun zweifelsfrei anerkannten Recht auf Entwicklung auszugehen, dürfte indes verfrüht sein; für dessen Anerkennung Hohmann, in: NVwZ 1993, S. 311 (318), hiergegen etwa Rest, in: AVR 1996, S. 145 (148), und Beyerlin, in: ZaöRV 1994, S. 124 (Fn. 69).

16 Näher Schröder, in: AVR 1996, S. 251 (256 ff.).

17 Rest, in: AVR 1996, S. 145 (149).

18 Ähnlich Schröder, in: AVR 1996, S. 251 (258 f.); Hohmann, in: NVwZ 1993, S. 311 (315).

ihrer besonderen finanziellen Verantwortung für den weiteren Entwicklungsprozeß in der dritten Welt.

## 1.2 Konzepte der Wissenschaft zur angemessenen Lasten- und Kostenverteilung im internationalen Umweltschutz

Den zwischenstaatlichen Bemühungen um eine global-ausgewogene Umweltpartnerschaft gehen Versuche und Vorschläge von Vertretern verschiedener Wissenschaftsdisziplinen zur Etablierung einer angemessenen Lasten- und Kostenverteilung im internationalen Umweltschutz einher.

Zunehmende Akzeptanz findet beispielsweise das unter Ökonomen seit einigen Jahren diskutierte Modell eines "Ökologischen Marshallplans"<sup>19</sup>. Dessen theoretische Grundlage wird im sog. Nutznießerprinzip gesehen. Ansatz ist die Erkenntnis, daß drohende oder schon eingetretene Umweltkatastrophen, seien sie auch zunächst auf das Territorium einzelner Entwicklungsländer beschränkt, nicht von diesen allein verhindert bzw. bewältigt werden können. Notwendig ist vielmehr die Unterstützung durch die entwickelten Staaten, da nur diese über die erforderlichen Finanzmittel verfügen. Den Nutzen aus einer entsprechenden finanziellen oder technischen Unterstützung ziehen allerdings nicht nur die betroffenen Entwicklungsländer. Mittel- und langfristige Nutznießer eines wirksamen weltweiten Umweltschutzes sind ebenso die Bevölkerungen in den entwickelten Ländern. Zudem ergeben sich kurzfristige Vorteile für die in Vorleistung getretenen Staaten. In diesem Zusammenhang werden etwa die positiven Auswirkungen auf die Umweltforschung und die Weiterentwicklung neuer umweltschonender Technologien angeführt, die sich zuerst in den technologisch fortgeschritteneren Industrieländern in direkte Beschäftigungs- und Einkommenseffekte umsetzen werden. Mithin "*sind die finanziellen Geberländer zugleich die ökologischen Nehmerländer*"<sup>20</sup>. So gesehen vermag das Nutznießerprinzip dazu beizutragen, in den entwickelten Staaten die für einen wirksamen Umweltschutz unerläßliche Akzeptanz einer angemessenen Verteilung finanzieller Lasten zu vertiefen.

Indes erfordert seine Umsetzung nicht zuletzt aus völkerrechtlicher Sicht die Überprüfung und Weiterentwicklung gegenwärtig anerkannter Rechtsstandards. Damit werden Aspekte angesprochen, die sich teilweise in der umweltrechtlichen Diskussion um das sog. Gemeinlastprinzip bzw. Gemeinlastverfahren wiederfinden. Das Prinzip wurde im Zusammenhang mit Fragen der Haftung für Umweltschäden entwickelt. Bekanntlich ergibt sich aus den allgemeinen Regeln der Staatenverantwortlichkeit, daß jeder Staat für Umweltschäden haftet, die er zu verantworten hat<sup>21</sup>. Schiedsgerichtsentscheidungen haben in diesem Zusammenhang die Geltung des Verursacherprinzips bestätigt<sup>22</sup>. Jedoch erweist sich seine Verwirklichung mitunter als problematisch. So hat die Staatenpraxis aufgrund politischer Erwägungen das Prinzip nur zögerlich umgesetzt. Es sei hier an die Fälle Tschernobyl und Sandoz erinnert, in denen die Staaten trotz mancher Schadensersatzandrohung letztlich nicht einmal den Versuch

---

19 Näher zum folgenden *Wicke*, Umweltökonomie, S. 650 ff.

20 *Wicke*, Umweltökonomie, S. 653.

21 Statt vieler *Dolzer*, in: Berichte der DGV 32 (1991), S. 195 (208 ff.).

22 Vgl. etwa die Entscheidung des Schiedsgerichts im Trail Smelter-Fall, RIAA III, S. 1905 (1963).

unternommen haben, die Verursacher zur Haftung heranzuziehen<sup>23</sup>. Vor allem werden aber die traditionellen Zurechnungsinstrumentarien den zunehmenden Kumulations- und Distanzschäden und den damit einhergehenden Kausalitätsproblemen kaum noch gerecht. In der Konsequenz dessen stehen einerseits Vorschläge zur Entwicklung neuer Sanktionsmechanismen<sup>24</sup> sowie andererseits Überlegungen zum Gemeinlastprinzip. Letzteres soll nicht etwa die anerkannten Regeln zum Verursacherprinzip bzw. zur völkerrechtlichen Verantwortung in Frage stellen, sondern ein weiteres Lösungskonzept anbieten. Verfehlt wäre daher, das Gemeinlastprinzip zu einem allgemeinen Rechtsprinzip erheben zu wollen. Es stellt nicht mehr (und nicht weniger) als "*eine im Einzelfall prüfenswerte Möglichkeit*" dar<sup>25</sup>. Demzufolge bleibt die finanzielle Bewältigung von Umweltschäden nicht in jedem Fall dem Verursacher (sofern ein solcher überhaupt identifiziert werden kann) überlassen. Statt dessen sollen auch nicht unmittelbar an der konkreten Schädigung beteiligte Staaten in die Folgenbeseitigung eingebunden und zur Unterstützung des direkt Verantwortlichen herangezogen werden können<sup>26</sup>.

Ogleich sich also das Gemeinlastprinzip ursprünglich auf das Umwelthaftungsrecht konzentriert, lassen sich seine Grundgedanken für den allgemeinen Umweltschutz nutzbar machen. Die gleichzeitige Berücksichtigung der auf dem Weltgipfel in Rio seitens der entwickelten Staaten erklärten finanziellen Verantwortung für den Umwelt- und Ressourcenschutz in den Entwicklungsländern läßt auf bedeutsame Fortentwicklungen im internationalen Umweltschutz schließen. Gegenwärtig sind die grundlegenden Konturen einer ausgewogenen, globalen Umweltpartnerschaft zu erkennen: Entwicklungsländer, die ihre ökologische Situation nicht allein verbessern können, werden von den entwickelten Staaten nach deren Leistungsfähigkeit finanziell unterstützt; eines meßbaren, substantiellen Interesses seitens des Geberlandes<sup>27</sup> bedarf es angesichts der in Rio erklärten gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung nicht<sup>28</sup>.

---

23 Näher *Ress*, in: NJW 1989, S. 2153 (2153).

24 Überblick bei *Ress*, in: NuR 1994, S. 271 (275 f.).

25 *Müller*, in: AVR 1992, S. 82 (Fn. 84).

26 *Müller*, in: AVR 1992, S. 82 (102).

27 Ein solches Interesse wird etwa im Zusammenhang mit dem Gemeinlastprinzip gefordert; näher *Müller*, in: AVR 1992, S. 82 (103 f.).

28 Ein Interesse könnte ohnehin mit den Grundgedanken des Nutznießerprinzips erklärt werden.



## 2 Wahrnehmung der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung

Dem - nach den vorerwähnten Erkenntnissen der Fachliteratur grundsätzlich sachgerechten - Bekenntnis der Staatengemeinschaft zur gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung im Umweltbereich muß dessen Umsetzung folgen. Es stellt sich daher die Frage nach denkbaren Wegen zur konkreten Umsetzung auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Der Versuch, diese Fragestellung im Rahmen der vorliegenden Untersuchung erschöpfend zu beantworten, muß angesichts der Vielzahl gegenwärtig diskutierter Gestaltungsoptionen fehlschlagen.

Im Blickpunkt steht etwa die Verbesserung und Weiterentwicklung bekannter Formen zwischenstaatlicher Kooperation. So gewinnt die verstärkte Förderung von Vorhaben des Umwelt- und Ressourcenschutzes beständig an Bedeutung. Durch eine den jeweiligen Bedürfnissen und institutionellen Gegebenheiten angepaßte Projektförderung sollen die komplexen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge von Umweltproblemen nachhaltig beseitigt werden<sup>29</sup>. Diskutiert wird des weiteren ein bedingter Forderungserlaß im Rahmen internationaler Schuldendienstvereinbarungen; frei werdende Mittel sollen für Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung der Umwelt eingesetzt werden<sup>30</sup>. Zudem werden neue Umweltschutzkonzepte wie der vorerwähnte "ökologische Marshallplan" als theoretisches Fundament für einen wirksamen, die finanziellen Lasten angemessen berücksichtigenden Umweltschutz entwickelt. Vorbehaltlich eines späteren Rückgriffs auf einzelne Aspekte mag die Diskussion über jene hier nur beispielhaft angeführten Umweltschutzmaßnahmen und -konzepte dahinstehen. Die Aufmerksamkeit ist vielmehr auf völkerrechtliche, insbesondere völkervertragliche Wege zur Umsetzung des Bekenntnisses zur gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung zu lenken<sup>31</sup>.

Völkerrechtliche Aspekte sind deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Rio-Erklärung (einschließlich der darin hervorgehobenen finanziellen Unterstützung der Entwicklungsländer) anerkanntermaßen keine konkreten, rechtlich erheblichen Verpflichtungen begründet<sup>32</sup>. Verfehlt wäre daher die Annahme, die Entwicklungsländer hätten bereits einen Rechtsanspruch auf Finanzhilfe bzw. die Geberländer erfüllten mit Unterstützungszahlungen eine bestehende Rechtspflicht. Wenn aber die in Rio seitens der entwickelten Staaten (politisch) anerkannte Hauptverantwortung für den internationalen Umweltschutz Grundlage einer völkerrechtlichen Vereinbarung wird, vermag sie einen unmittelbaren Anspruch der nehmenden Entwicklungsländer zu begründen. Notwendig ist mithin die weitere völkervertragliche Absicherung des in Rio Erklärten.

Einer Vorstellung diesbezüglich getroffener Maßnahmen ist voranzustellen, daß der Gedanke einer differenzierten und damit ausgewogenen Behandlung von Industrie- und Entwicklungsländern schon vor der Rio-Konferenz im Juni 1990 in der Änderungsvereinbarung zum Montrealer Protokoll über den Schutz der Ozonschicht von 1987 Berücksichtigung gefunden

---

29 Näher zur deutschen Entwicklungspolitik *Schusdziarra*, in: *Rengeling*, Umweltschutz, S. 209 (211 ff.).

30 *Schusdziarra*, in: *Rengeling*, Umweltschutz, S. 209 (212).

31 Hingewiesen sei ferner auf die Umsetzung einzelner - hier jedoch nicht interessierender - Rio-Vorgaben durch nationale Maßnahmen der Legislative oder Judikative; vgl. den Überblick bei *Rest*, in: AVR 1996, S. 145 (151 ff.).

32 *Rest*, in: AVR 1996, S. 145 (148); *Beyerlin*, in: ZaöRV 1994, S. 124 (132).

hat<sup>33</sup>. Zwar wird den Industrieländern nicht explizit eine besondere Verantwortung zuerkannt; jedoch werden den entwickelten Vertragsparteien in Art. 10 der Änderungsvereinbarung finanzielle Beiträge zur Unterstützung der Entwicklungsländer auferlegt<sup>34</sup>. Bislang hat die auf dem Weltgipfel von Rio proklamierte ausgewogene Lasten- und Kostenverteilung einmal in der am 21. März 1994 völkerrechtlich in Kraft getretenen Rahmenkonvention der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen eine teilweise völkervertragliche Umsetzung erfahren<sup>35</sup>. Die in der Rio-Erklärung niedergelegte gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit wird in Art. 3 Ziff. 1 und Art. 4 Abs. 1 der Klimakonvention ausdrücklich bekräftigt. Konkretisiert wird sie dadurch, daß den entwickelten Staaten finanzwirksame Verpflichtungen auferlegt werden: Gemäß Art. 4 Abs. 3 und 4 der Konvention sind sie gehalten, neue und zusätzliche finanzielle Mittel bereitzustellen, um Entwicklungsländer, die Vertragsparteien sind, bei der Erfüllung ihrer Vertragspflichten zu unterstützen. Der Gedanke angemessener Lasten- und Kostenverteilung findet sich zum anderen in dem ebenfalls in Rio verabschiedeten Text zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt<sup>36</sup>. Insbesondere erklären sich die entwickelten Staaten in Art. 20 Abs. 2 des am 29. Dezember 1993 völkerrechtlich in Kraft getretenen Abkommens bereit, neue und zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Kosten der Entwicklungsländer bei der Umsetzung der im Übereinkommen normierten Verpflichtungen abdecken zu können.

Mithin beschränken sich die in Rio angenommenen Vertragstexte nicht darauf, im Hinblick auf bestimmte Medien mit globalem Umweltnutzen finanzielle Unterstützungen von entwickelte an nicht entwickelte Vertragsstaaten vorzuschreiben. Gleichzeitig wird festgelegt, daß die Industrienationen jene Zahlungen aus neuen und zusätzlichen Mitteln aufwenden müssen. Ausgeschlossen ist demnach der Zugriff auf Finanzmittel, die bisher für die wirtschaftliche und soziale Unterstützung weniger entwickelter Staaten aufgewendet wurden. Einsparungen zu Lasten "traditioneller" Entwicklungszusammenarbeit sollen dadurch verhindert werden<sup>37</sup>.

Neben den genannten Abkommen finden sich gegenwärtig keine weiteren Verträge zur Umsetzung der globalen Umweltpartnerschaft. Während die 1994 unterzeichnete Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung immerhin noch in 1997 in Kraft treten soll, steht etwa der im März 1995 von der World Conservation Union (IUCN) und dem International Council of Environmental Law (ICEL) vorgelegte Entwurf eines International Covenant on Environment and Development noch in der Diskussion<sup>38</sup>. Ob der ehrgeizige, auf die Implementierung der Rio-Vorgaben und die Fortbildung des internationalen Umweltrechts gerichtete Konventionsentwurf in der vorliegenden Form in Kraft treten wird, bleibt abzuwarten. Generell geben der Verlauf zahlreicher Diskussionen während der Rio-Konferenz und ein Blick in die zusätzlich zur Erklärung beschlossenen völkerrechtlichen Dokumente eher Anlaß zu einer pessimistischen Einschätzung der künftigen, völkervertraglichen Umsetzung der in Rio beschlossenen finanzwirksamen Vorgaben. So enthält zwar die Agenda 21, die ein politisches Ak-

---

33 Montrealer Protokoll, BGBl. 1988 II, S. 1014; Änderungsvereinbarung, ILM 1991, S. 541.

34 Näher *Lang*, in: Berichte der DGV 32 (1992), S. 57 (66 f., 74 ff.); *Ladenburger*, Durchsetzungsmechanismen, S. 72 ff.

35 UN Doc. A/AC.237/18 (II)/Add. 1, abgedr. in: ILM 1992, S. 851, dt. Übersetzung in: Jb. UTR 1993, S. 423.

36 UN Doc. UNEP/Bio. Div./Conf/L. 2, abgedr. in: ILM 1992, S. 822, dt. Übersetzung in: AVR 1992, S. 136.

37 So auch *Schipulle*, Vortrag, S. 3.

38 Environmental Policy and Law Papers 31 (1995); näher zum Konventionsentwurf *Rest*, in: AVR 1996, S. 145 (156 ff.).

tionsprogramm zur Implementierung der Deklaration (vor allem des Prinzips nachhaltiger Entwicklung) darstellt, ein eigenes Finanzkapitel (Kapitel 33). Dessen Normierung war aber Gegenstand heftiger Kontroversen und verschiedener (relativierender) textlicher Änderungen. Nicht weniger umstritten war etwa die in Rio verabschiedete Grundsatzerklärung zur Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung aller Waldarten<sup>39</sup>. Wohl betont die Wald-Erklärung im Einklang mit Grundsatz 7 der Rio-Deklaration mehrfach die Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung solcher Entwicklungsländer, die bedeutende Waldgebiete besitzen und sich um deren Erhalt bemühen<sup>40</sup>. Da sich die Staaten aber nicht auf die Rechtsverbindlichkeit der Wald-Grundsatzerklärung zu einigen vermochten<sup>41</sup>, besteht die Gefahr, daß die Erklärung einschließlich ihrer Vorgaben zur finanziellen Kooperation bloße Deklamation bleibt<sup>42</sup>. Allgemein sind erhebliche Unstimmigkeiten in bezug auf die konkrete Aufbringung der finanziellen Lasten für den internationalen Umweltschutz festzustellen. Multilateralen, zu finanziellen Leistungen verpflichtenden Verträgen - wie etwa dem Entwurf des International Covenant on Environment and Development - ist daher wenig Aussicht zuzusprechen, in absehbarer Zeit ausgehandelt, unterzeichnet und ratifiziert zu werden<sup>43</sup>.

Diese Einschätzung rückt die bilaterale Vertragsebene in den Vordergrund. Zu bedenken gilt, daß die Zerstörung bedeutender Umweltmedien zu einem erheblichen Teil auf den ökonomischen und sozialen Druck zurückzuführen ist, dem sich Entwicklungsländer gegenübersehen. Dieser Druck mag aber durch Finanztransfers gemildert und damit der Umweltzerstörung Einhalt geboten werden können. Sicher ist jener Gedanke einer Transferzahlung an die mit Ressourcen ausgestatteten Entwicklungsländer für sich betrachtet nicht neu<sup>44</sup>. Nimmt man aber die in Rio politisch anerkannte finanzielle Verpflichtung der entwickelten Staaten hinzu, hat sich die Ausgangsposition erheblich gewandelt. Das Konzept einer Transferzahlung gegen Umweltschutz erscheint nun erstmals in gewissem Rahmen (bilateral) verwirklichtbar. Im Sinne dessen heben die Agenda 21 sowie Art. 11 Abs. 5 der Klimakonvention und Art. 20 Abs. 3 der Biodiversitätskonvention ausdrücklich hervor, daß unter anderem auch bilaterale Vereinbarungen zur spezifischen Umsetzung der in den Konventionen niedergelegten, differenzierten Verantwortung getroffen werden können.

Die Konturen eines entsprechenden Vertrages zwischen einzelnen Entwicklungs- und Industrieländern sind schnell skizziert. Entscheidend ist, daß sich beide Vertragspartner zu bestimmten, miteinander verknüpften und erforderlichenfalls auch durchsetzbaren Leistungen verpflichten. Über den Regelungsgehalt der in Rio formulierten Texte hinaus könnte ein derartiger Vertrag auf den Schutz natürlicher Ressourcen (z. B. Waldbestände oder Binnengewässer) gerichtet sein, indem einerseits einem Entwicklungsland diesbezüglich bestimmte Unterlassungspflichten auferlegt werden. So würde durch das vollständige oder eingeschränkte Verbot der Nutzung einer bestimmten Ressource ihr Erhalt bzw. Schutz sichergestellt werden können. Andererseits würde sich der industrialisierte Vertragspartner zu bestimmten finanziellen Zahlungen als Gegenleistung verpflichten. Jede Partei verpflichtet sich in einem

---

39 Dt. Übersetzung in: Jb. UTR 1993, S. 416; vgl. dazu *Schally*, in: Yearbook of Intl. Environmental Law 4/1993, S. 30 (38 ff.).

40 S. die Nrn. 7b, 8c, 9a, 10 und 11 der Erklärung.

41 Dies beweist schon die Bezeichnung des Dokuments als "*nicht rechtsverbindliche (...) Darlegung*" allgemeiner Grundsätze zur Waldbewirtschaftung- und erhaltung.

42 Skeptisch auch *Beyerlin*, in: ZaöRV 1994, S. 124 (136).

43 Vgl. zur kontroversen Debatte um ein internationales Waldschutz-Regime *Schally*, in: Yearbook of Intl. Environmental Law 4/1993, S. 30 (38 ff.).

44 Vgl. schon *Amelung*, in: Die Weltwirtschaft 1989, S. 152 (161 ff.).

solchen Vertrag, weil und damit sich auch die andere verpflichtet: Die vertraglich festgeschriebene Verpflichtung des Entwicklungslandes (Nichtnutzung einer Ressource) und die Verpflichtung des Industriestaates (Zahlung eines bestimmten Ausgleichsbetrages) würden mithin verknüpft. Hinter jenen Verpflichtungen stünde, daß sich die beteiligten Staaten Vorteile versprechen. Während das Entwicklungsland ohne weiteren Aufwand finanzielle Ausgleichszahlungen erhält, vermag das finanzierende Industrieland seine in Rio erklärte Verantwortlichkeit umzusetzen. Solange die Gegenseitigkeit der Verpflichtungen gewahrt ist, könnten einem solchen Vertrag im Laufe der Zeit auf beiden Seiten weitere interessierte Staaten beitreten.

### 3 Ausgesuchte Einzelfragen neuer bilateraler Umweltschutzvereinbarungen

Wenngleich eine umweltverträgliche Entwicklung sicher nicht allein über Finanztransfers gewährleistet werden kann, ordnet sich der soeben skizzierte, gegenseitige Vertrag dem entstehenden Konzept einer neuen globalen Umweltpartnerschaft - dies dürfte deutlich geworden sein - grundsätzlich ein. Gleichwohl wird sich ein solcher Vertrag einer Reihe kritischer, hier nicht näher zu behandelnder Fragen durch Ökonomen, Naturwissenschaftler oder Politologen stellen müssen. Es ist etwa der entgangene Nutzen des beteiligten Entwicklungslandes hinreichend zu kompensieren. Nur wenn der Anreiz zur Nutzung einer Ressource wegfällt, wird deren wirksamer Schutz gewährleistet. Da es aber vielen Naturgütern an marktäquivalenten Bewertungsgrundlagen mangelt, ist noch weitgehend unklar, anhand welcher Determinanten die Höhe der Ausgleichszahlungen zu bestimmen ist. Fraglich erscheint ferner, ob sich das Vertragsmodell, welches Interessen der Weltgemeinschaft (und nicht lediglich des Nehmerstaates) zu dienen bestimmt ist, überhaupt der Entwicklungszusammenarbeit zurechnen läßt. So wird in diesem Zusammenhang argumentiert, daß finanzielle Unterstützungsleistungen zur Bewältigung von Umweltproblemen letztlich auch im Interesse des Gebers erfolgten und deshalb nicht als Entwicklungshilfeleistungen klassifiziert werden könnten<sup>45</sup>. Ob einer solchen Argumentation in dieser Allgemeinheit zuzustimmen ist, mag hier dahinstehen<sup>46</sup>.

Statt dessen konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die juristischen Probleme des skizzierten Vertragsmodells, ohne sich freilich das Ziel einer umfassenden Beantwortung zu setzen. Ausgespart wird etwa die Frage, welche konkreten Pflichten ein solcher Vertrag begründen sollte; inwiefern sich das nehmende Entwicklungsland völkerrechtlich nur zur Nichtnutzung bestimmter Ressourcen oder auch zu innerstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen (Erlaß neuer Umweltgesetze o.ä.) verpflichten muß. Vielmehr soll nachfolgend versucht werden, die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen des Modells zu bestimmen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen drei Aspekte:

- Der Klärung bedarf zunächst, inwiefern ein Staat befugt ist, sich im Rahmen eines bilateralen Vertrages gegen Ausgleichszahlungen zum Schutz bzw. zur Nichtausbeutung bestimmter Naturreichtümer zu verpflichten. Vergleichbare Fälle einer staatlichen Selbstbeschränkung sind aufzuzeigen.
- Die in Betracht kommenden Wege einer Finanzierung des in Rede stehenden Umweltschutzmodells sind zu ermitteln und aus juristischer Sicht zu überprüfen.
- Schließlich ist zu bestimmen, welche Möglichkeiten dem Vertragspartner bei Vertragsverletzungen nach geltendem Völkerrecht zur Verfügung stehen. Sollten sich diese als ungenügend erweisen, sind eigene Vorschläge zu entwickeln.

---

45 Vgl. *Schusdziarra*, in: *Rengeling*, Umweltschutz, S. 209 (214 f.).

46 Angemerkt sei lediglich, daß eine solche Betrachtung insofern zu kurz greift, als sie nicht beachtet, daß Entwicklungshilfe regelmäßig kein Selbstzweck ist. Entwicklungshilfe wird vielmehr gewährt, weil die Empfänger in Beziehung zu den Gebern gesehen werden und sich letztere von der Hilfgewährung Vorteile versprechen; allgemein hierzu *Nuscheler*, Entwicklungspolitik, S. 17 ff.

### 3.1 Verfügungsbefugnis und Verfügungsbeschränkungen

Das skizzierte Vertragsmodell setzt voraus, daß die jeweiligen Naturschätze der Sachherrschaft eines der Vertragspartner unterstehen. Die vertragliche Verpflichtung zu ihrem Schutz bzw. zu ihrer Nichtausbeutung richtet sich darauf, bislang bestehende Einwirkungs- und Nutzungsmöglichkeiten auszuschließen. Rechtlich handelt es sich hierbei um eine Verfügung über staatlichem Zugriff unterliegende Naturreichtümer. Wirksam ist diese nur, wenn das Völkerrecht einem solchermaßen verfügenden Staat eine entsprechende Befugnis, also die Fähigkeit über die Naturreichtümer zu verfügen, zuerkennt.

#### 3.1.1 Verfügungsbefugnis

Maßstab einer derartigen Verfügungsbefugnis ist der Grundsatz der territorialen Souveränität, der nach heutigem Verständnis zwei Elemente beinhaltet<sup>47</sup>. Die territoriale Souveränität umfaßt einerseits das Recht auf Ausübung der Gebietshoheit, d. h. die tatsächliche Herrschaft über die in einem bestimmten Gebiet befindlichen Personen und Güter. Jeder Staat kann danach auf seinem eigenen Territorium eine unabhängige Staatsgewalt ausüben und alle Sachverhalte einer Regelung zuführen. Andererseits vermittelt die territoriale Souveränität einem Staat die Herrschaft (nicht das Eigentum) über sein Gebiet als Sache<sup>48</sup>. Aufgrund dessen ist ein Staat beispielsweise berechtigt, Teile seines Gebietes durch Zessionsverträge abzutreten. Indem das Völkerrecht sowohl die Herrschaft über das Gebiet wie auch die Autorität über darauf befindliche Personen und Sachen anerkennt, begründet es für die Staaten eine (Regelungs- und) Verfügungsbefugnis über das ihrem Zugriff unterfallende Territorium<sup>49</sup>.

Aus dem Befund einer im Grundsatz bestehenden Regelungs- und Verfügungsbefugnis darf jedoch nicht vorschnell die Zulässigkeit des in Frage stehenden Vertragsmodells gefolgert werden. Der Verfügung, die das Modell notwendig voraussetzt, könnten allgemein geltende Beschränkungen entgegenstehen. Tatsächlich zieht das Umweltvölkerrecht der einzelstaatlichen Souveränität einige inzwischen gewohnheitsrechtlich anerkannte Schranken. Genannt seien etwa die nunmehr durch die Rio-Erklärung bestätigten Pflichten, keine erheblichen Umweltschäden in fremdem oder hoheitsfreiem Gebiet zu bewirken, Schadstoffe nicht unkontrolliert in die Natur einzubringen oder die natürlichen Ressourcen nicht zu verschwenden<sup>50</sup>. Jedoch ist nicht zu erkennen, daß solche eher vagen Beschränkungen dem in Rede stehenden Vertragsmodell entgegenstehen könnten<sup>51</sup>. Neben jenen gewohnheitsrechtlich aner-

---

47 Vgl. etwa *Verdross/Simma*, Völkerrecht, § 1038 f.; *Combacau/Sur*, Droit international public, S. 262.

48 Schutz erfährt die territoriale Souveränität durch die komplementäre Verpflichtung aller Völkerrechtssubjekte, sich in die territoriale Integrität eingreifender Handlungen zu enthalten; vgl. dazu etwa *Fischer*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, § 57 Rn. 50 ff.; *Verdross/Simma*, Völkerrecht, § 456; *Combacau/Sur*, Droit international public, S. 253 ff.

49 Dieser Zusammenhang wird häufig, wenngleich nicht immer treffend mit dem aus verschiedenen Resolutionen der UN-Generalversammlung bekannten Begriff der permanenten Souveränität über natürliche Reichtümer (principle of permanent sovereignty over natural resources) bezeichnet; näher zur Entstehung des Prinzips *Chowdhury*, in: *de Waart/Peters/Denters* (Hrsg.), *International Law and Development*, S. 59 (61 ff.).

50 S. nur die Grundsätze 2 und 8 der Rio-Erklärung. Weitere Beispiele gewohnheitsrechtlich anerkannter Umweltpflichten bei *Hohmann*, in: *NVwZ* 1993, S. 311 (312).

51 Ohnehin ist zu bezweifeln, daß das umweltrelevante Völkergewohnheitsrecht wegen seiner inhaltlichen Unbestimmtheit auf konkrete Nutzungsverhältnisse Anwendung finden könnte; skeptisch etwa *Müller*, in: *AVR* 1992, S. 82 (84).

kannten Verfügungsbeschränkungen werden aber weitere Schranken grundlegenden Charakters diskutiert.

Aus dem Bereich des Wirtschaftsvölkerrechts stammen Versuche, die territorialen Regelungs- und Verfügungsbefugnisse über Rohstoffe dem nationalen Kompetenzbereich zu entziehen und zu internationalisieren. In letzter Konsequenz bergen derartige Überlegungen erhebliche Begrenzungen der nationalen Verfügungsgewalt, die das vorgeschlagene bilaterale Umweltschutzmodell gegebenenfalls zu beachten hätte. Allerdings konnten sich diese Überlegungen gegen den Widerstand der während des Dekolonisierungsprozesses unabhängig gewordenen, auf ihre neugewonnene Souveränität beharrenden Staaten bislang nicht durchsetzen<sup>52</sup>.

Die Erkenntnis tiefgreifender Interdependenz der Staaten im Bereich des Umweltschutzes hat ferner zu Vorschlägen geführt, den im Hinblick auf außerhalb staatlicher Hoheitsbereiche gelegenen Gebieten (Tiefseeboden) entwickelten Gedanken eines gemeinsamen Menschheitserbes (common heritage of mankind) auf Gebiete und Umweltgüter, die sich auf staatlichem Territorium befinden, zu übertragen<sup>53</sup>. Jedoch haben entsprechende Forderungen, so berechtigt sie sein mögen, in dieser Allgemeinheit bislang noch keine rechtliche Verbindlichkeit erlangt. Jüngster Beleg hierfür sind die oben erwähnten Kontroversen um die Wald-Grundsatzerklärung während des Rio-Gipfels. Während sich die Industrieländer für die Anerkennung des common-heritage-Konzepts stark machten, stand für die Entwicklungsländer die Sicherung ihrer nationalen Souveränität im Vordergrund. Sie betrachten die Wälder als ausschließlich nationale Ressource, deren Nutzung Ausfluß ihrer staatlichen Souveränität ist. Wie eingangs erwähnt konnte sich die Konferenz unter anderem aufgrund dieses Streits nicht auf ein rechtsverbindliches Instrumentarium zum Schutz der Wälder einigen<sup>54</sup>. Der Anwendung des Konzepts eines gemeinsamen Erbes der Menschheit auf Ressourcen, die auf staatlichem Hoheitsbereich gelegen sind, ist damit vorerst eine deutliche Absage erteilt worden. Angesichts mangelnder Präzisierung ist ohnehin zu bezweifeln, ob dem Konzept jemals umweltrelevante, die territoriale Souveränität substantiell eingrenzende Handlungspflichten zu entnehmen wären. Allenfalls dürfte es als bereichsspezifische und ausbaufähige Leitvorstellung, etwa für ein solidarisches Umweltmanagement, Rechtswirkung entfalten können<sup>55</sup>. Wer aber dem Konzept ungeachtet aller juristischen Vorbehalte gegenwärtig bereits Allgemeingültigkeit zuerkennen will, muß sich weiter fragen, ob es denn überhaupt dem eingangs skizzierten Vertragsmodell entgegenstehe. Konsequenz des Konzeptes ist jedenfalls, daß es nicht nur den jeweiligen territorialen Souverän als Wächter der Weltgemeinschaft auf den Erhalt eines Gebietes oder einer Ressource, sondern auch die übrigen Staaten zur Unterstützung dieses Staates verpflichtet<sup>56</sup>. Den Erhalt von Naturreichtümern sucht aber gerade das in Rede stehende Modell unter Einbeziehung dritter Staaten durch die Festschreibung gegenseitiger Rechte und Pflichten sicherzustellen. So gesehen entspricht es in jeder Hinsicht einem (angenommenen) Konzept des gemeinsamen Menschheitserbes.

---

52 *Schwarze/v. Simson*, in: AVR 1992, S. 153 (163).

53 Berücksichtigung hat das Konzept schon in Prinzip 2 der Stockholmer Deklaration über die menschliche Umwelt gefunden. Demgemäß stellen bestimmte Territorien und die sich darauf befindlichen Güter eine gemeinsame Ressource dar, die im Interesse zukünftiger Generationen von allen Staaten zu erhalten, verwahren und gerecht zu nutzen sind; näher dazu *Schröder*, in AVR 1996, S. 251 (253 f.); s. hierzu auch *Knieper*, in: IUR 1992, S. 89 (90).

54 *Schally*, in: Yearbook of Intl. Environmental Law 4/1993, S. 30 (43).

55 A. A. *Brunnée*, Entwicklungen im Umweltvölkerrecht, S. 389 ff.

56 Vgl. *Hohmann*, in: NVwZ 1993, S. 311 (313).

Nach allem ist nicht zu bestreiten, daß jeder Staat die Rechtsordnung von Grund und Boden in den erwähnten gewohnheitsrechtlich anerkannten Grenzen nach eigenen Prioritäten bestimmen darf<sup>57</sup>. Im einzelnen ist es einem Staat zur freien Entscheidung überlassen, die Nutzung seiner Rohstoffe und Naturreichtümer durch entsprechende Gesetze zu regeln. Grundlage solcher Normierungen kann ohne weiteres auch eine Vereinbarung völkerrechtlicher Natur - also auch das vorgeschlagene Vertragsmodell - sein. Dem korrespondiert die inhaltliche Freiheit, wonach jeder Staat die Nutzung bzw. Ausbeutung seiner Herrschaft unterfallender Naturreichtümer in eigener Regie betreiben, privaten In- oder Ausländern überlassen, gegebenenfalls aber auch jegliche Nutzung untersagen darf<sup>58</sup>. Das Völkerrecht erkennt mithin jedem Staat als Ausdruck seiner territorialen Souveränität eine grundsätzlich ungebundene, umfassende Regelungs- und Verfügungsbefugnis über die auf seinem Gebiet gelegenen Rohstoffe und sonstigen Naturschätze zu. Folglich ist ein Staat - von allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Einschränkungen abgesehen - nicht verpflichtet, sich der Nutzung auf seinem Territorium befindlicher Umweltgüter zu enthalten oder diese in besonderer Weise zu schützen und damit seine Verfügungsfreiheit einzuschränken. Will ihn ein Drittstaat gleichwohl hierzu bewegen, muß er entsprechende Anreize, etwa durch die Zusage finanzieller Zuwendungen, schaffen. Es liegt nahe, eine entsprechende Absprache durch einen völkerrechtlichen Vertrag festzuschreiben. Nach dem zuvor Ausgeführten wird durch einen derartigen Vertrag nicht mehr als eine ausgewogene Rechte-Pflichten-Konstellation hergestellt: Da das Geberland einen Zustand erwartet, auf den es völkerrechtlich keinen Anspruch hat, fördert es dessen Herbeiführung durch finanzielle Ausgleichszahlungen.

### 3.1.2 Vertragliche Verfügungsbeschränkungen

Nach dem soeben Ausgeführten beschränkt ein Staat durch die freiwillige Verpflichtung, Teile seines Staatsgebietes zu schützen oder nicht auszubeuten, die ihm diesbezüglich zustehenden Befugnisse in rechtlich zulässiger Weise. Für die inhaltliche Ausgestaltung des vorgeschlagenen Vertragsmodells ist von Interesse, welchen Niederschlag die theoretisch hergeleitete Zulässigkeit von Selbstbeschränkungen des territorialen Gebietsherrn im geltenden Umweltvertragsrecht<sup>59</sup> gefunden hat. Einer Betrachtung des bilateralen Vertragsrechts sei ein Überblick über multilaterale Verträge vorangestellt.

#### 3.1.2.1 Multilaterales Umweltvertragsrecht

Nach einem Vertrag, der beispielsweise die industrielle Nutzung eines größeren Gebietes zugunsten eines nachhaltigen Umweltschutzes unterbinden würde, sucht man vergebens<sup>60</sup>.

---

57 Diese Regel bestätigt auch Grundsatz 2 der Rio-Erklärung: "*Die Staaten haben im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen und den Grundsätzen des Völkerrechts das souveräne Recht, ihre eigenen Ressourcen im Rahmen ihrer eigenen Umwelt- und Entwicklungspolitik zu nutzen (...)*".

58 Schrijver, in: *de Waart/Peters/Denters* (Hrsg.), *International Law and Development*, S. 87 (90 f.).

59 Das Völkergewohnheitsrecht kann im folgenden außer Betracht bleiben.

60 Wer die von einigen Staaten erhobenen Souveränitätsansprüche in der Antarktis als realisierbar anerkennt, könnte allerdings in diesem Zusammenhang auf das Protokoll zum Antarktisvertrag verweisen. Dieses sieht ein Abbauverbot von Bodenschätzen vor. Nach vorherrschender Meinung unterliegt jedoch die Antarktis mangels effektiver Okkupation durch die Gebietsansprüche erhebenden Staaten keiner nationalen Hoheitsgewalt; vgl. *Schwarze/v. Simson*, in: AVR 1992, S. 153 (160); *Gloria*, in: *Ipsen*, *Völkerrecht*, § 23 Rn. 34 f.

Einer systematischen Untersuchung des multilateralen Vertragsrechts sind aber zumindest einige Kategorien von Verträgen mit Umweltbezug zu entnehmen. Unter Vernachlässigung des humanitären Völkervertragsrechts zum Schutz der Umwelt in bewaffneten Konflikten können für das Friedensvölkerrecht vier Kategorien von Verträgen mit umweltrelevanten Verfügungsbeschränkungen unterschieden werden: Rohstoffabkommen, Naturschutzabkommen, Abkommen des internationalen Strafrechts und des Atomrechts<sup>61</sup>. Aufmerksamkeit verdienen hier die Rohstoff- und die Naturschutzabkommen. Es versteht sich, daß diese im Rahmen der Untersuchung nicht vollständig erfaßt und behandelt werden können; stellvertretend seien hier aber einige Abkommen vorgestellt.

### 3.1.2.1.1 Rohstoffabkommen

Für die Gruppe der Rohstoffabkommen ist das am 30. Mai 1976 von der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) beschlossene integrierte Rohstoffprogramm (Integrated Program for Commodities - IPC) von herausragender Bedeutung<sup>62</sup>. Das nach seinem Abschnitt I vorrangig auf die Verbesserung der Austauschrelationen der Entwicklungsländer sowie die Beseitigung wirtschaftlicher Ungleichgewichte zwischen diesen und entwickelten Staaten zielende Programm hat nach Maßgabe seiner in den Abschnitten III und IV vorgesehenen Verfahren und Maßnahmen zum Abschluß einer Reihe multilateraler Verträge über einzelne Rohstoffe geführt.

Eine nähere Betrachtung ergibt, daß die bislang in Kraft getretenen Verträge in erster Linie Preisschwankungen durch Beeinflussung der Rohstoffmärkte zu vermeiden suchen. Vorrangig zielen sie darauf, den Verbrauch der jeweiligen Rohstoffe zu steigern, um auf diesem Wege eine Preisstabilisierung herbeizuführen<sup>63</sup>. Sie suchen hingegen nicht, per se die unbeschränkte Ausbeutung der Rohstoffe zu verhindern. Diese Ausrichtung der Abkommen dürfte sich damit erklären, daß sie überwiegend Rohstoffe erfassen, deren Nutzung aufgrund allgemein angenommener Regenerierbarkeit keiner besonderen Beschränkung bedarf<sup>64</sup>. Allenfalls schränken die Vertragsparteien ihre Verfügungsgewalt über jene für regenerierbar gehaltenen Stoffe dadurch (mittelbar) ein, daß sie Produktionsquoten festsetzen, um Überschuß und Preisverfall gegenzusteuern.

Im Hinblick auf nicht erneuerbare Ressourcen hat schon die Stockholmer Deklaration über die menschliche Umwelt in ihrem fünften Prinzip die Bedeutung eines sparsamen Gebrauchs hervorgehoben. Der Schluß liegt nahe, daß die nach Maßgabe des ICP geschlossenen Verträge über nicht regenerierbare Rohstoffe weitreichendere Schutzbestimmungen und Beschränkungen beinhalten. So zwingend diese Folgerung scheint, so problematisch scheint ihre Umsetzung. Tatsächlich vermochten sich die Staaten kaum auf den Abschluß von Abkommen über die in Abschnitt II des integrierten Rohstoffprogramms vorgesehenen, nicht regenerierbaren Stoffe zu einigen. Nach Verträgen über Bauxit, Mangan, Phosphat oder Eisenerz sucht man

---

61 *Schwarze/v. Simson*, in: AVR 1992, S. 153 (157).

62 U.N. Doc. TD/RES/93 (IV) vom 10. Juni 1976, dt. Übersetzung in: EA 1976, D 412; allgemein zum IPC *Gloria*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, § 40 Rn. 28.

63 S. nur die Präambeln der folgenden Abkommen: Internationales Naturkautschuk-Übereinkommen von 1987, BGBl. 1989 II, S. 107; Internationales Zucker-Übereinkommen von 1987, ABl. EG 1988 L 58, S. 4; Internationales Kakao-Übereinkommen von 1986, BGBl. 1988 II, S. 302; Internationales Olivenöl-Übereinkommen von 1986, ABl. EG 1987 L 214, S. 2; Internationales Kaffee-Übereinkommen von 1983, BGBl. 1984 II, S. 353.

64 *Schwarze/v. Simson*, in: AVR 1992, S. 153 (158).

vergebens. In Kraft getreten sind lediglich das Internationale Zinnabkommen<sup>65</sup> und das Internationale Tropenholzabkommen<sup>66</sup>, ersteres allerdings schon wieder ausgelaufen. Immerhin ist festzustellen, daß beide Abkommen auf die Verhinderung der Rohstoffverknappung ziel(t)en. Beispielsweise erkennen die Vertragsparteien des Tropenholzabkommens in der Präambel Bedeutung und Notwendigkeit der Erhaltung von Tropenwäldern an. Deren Nutzung ist damit nicht ausgeschlossen, soll aber in jedem Fall "*unter Wahrung des ökologischen Gleichgewichts der betroffenen Regionen und der Biosphäre*" erfolgen. Um jenen Vorgaben Wirksamkeit zu verleihen, werden die Vertragsparteien in Art. 1 lit. h) des Abkommens ermutigt, entsprechende nationale Politiken zu erarbeiten. Wohl berühren diese Bestimmungen die staatliche Verfügungsbefugnis über Tropenwälder. Schon der Wortwahl ("*ermutigen*") ist aber zu entnehmen, daß das Tropenholzabkommen keine rechtlichen, gegebenenfalls durchsetzbaren Verpflichtungen begründet, die als echte Verfügungsbeschränkungen einzuordnen wären. Insbesondere haben sich die Vertragsstaaten nicht auf verbindliche Festlegungen zur Abholzung verständigen können.

Festzuhalten ist, daß die bestehenden multilateralen Rohstoffabkommen den Staaten in ihrer Eigenschaft als Gebietsherren äußerstenfalls geringfügige Verfügungsbeschränkungen auferlegen.

### 3.1.2.1.2 Naturschutzabkommen

Da der Nutzung von Rohstoffen erhebliche wirtschaftliche Bedeutung zukommt, erscheint die soeben festgestellte Zurückhaltung aus Sicht der Entwicklungsländer in bezug auf freiwillige Beschränkungen der Verfügungsbefugnis über ihre Rohstoffe nachvollziehbar. Die gegebenen Weltmarktbedingungen, im besonderen die Verschuldung und die Notwendigkeit zur Devisenerwirtschaftung, lassen ihnen kaum eine andere Wahl<sup>67</sup>. Dieser Befund legt aber auch die Vermutung nahe, daß sich die Staatengemeinschaft in bezug auf ökonomisch weniger interessante Güter zu weitreichenderen Maßnahmen und Vereinbarungen durchringen konnte.

Der Blick auf multilaterale Verträge zum Schutz natürlicher Güter - stellvertretend seien hier das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihres natürlichen Lebensraums von 1979<sup>68</sup>, das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten von 1979<sup>69</sup>, das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen von 1973<sup>70</sup>, das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972<sup>71</sup> und das Internationale Übereinkommen zur Regelung des Walfangs von 1946<sup>72</sup> genannt - bestätigt diese Vermutung. Gemeinsam ist jenen Verträgen, daß sie dem Schutz von Naturgütern zu dienen bestimmt sind, die als gemeinsames Erbe der Menschheit und deren Schutz im Interesse künftiger Generationen gesehen werden. Die Vertragsparteien verpflichten sich deshalb, geeignete Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung der Güter durchzuführen. Genannt wer-

---

65 BGBl. 1984 II, S. 15.

66 BGBl. 1986 II, S. 172.

67 Ähnlich *Knieper*, in: IUR 1992, S. 89 (90).

68 BGBl. 1984 II, S. 618.

69 BGBl. 1984 II, S. 571.

70 BGBl. 1975 II, S. 773.

71 BGBl. 1977 II, S. 213.

72 BGBl. 1982 II, S. 558.

den etwa Import- und Exportgenehmigungspflichten, Fangverbote, Nutzungs- oder Verkaufsregelungen. Indem sie derartige Bestimmungen vereinbaren, beschränken die Vertragsstaaten insoweit ihre grundsätzlich unbegrenzte Verfügungsfreiheit.

### 3.1.2.2 *Bilaterales Umweltvertragsrecht*

Darzustellen bleibt, in welchem Maße die Staaten ihre territoriale Regelungs- und Verfügungsgewalt auf bilateraler Ebene eingeschränkt haben. Eine umfassende, komparative Analyse würde den Rahmen dieser Untersuchung überschreiten und muß anderen vorbehalten bleiben. Die folgende Betrachtung konzentriert sich daher auf die von der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen bilateralen Abkommen.

Ein Blick in das Fundstellenverzeichnis zum Bundesgesetzblatt offenbart, daß nur wenige der als Umweltschutzabkommen bezeichneten Verträge älteren Datums sind<sup>73</sup>. Inhaltlich sehen jene Verträge eine bilaterale Zusammenarbeit auf ausgesuchten Bereichen der Umweltpolitik vor. Ihrer Umsetzung soll eine Reihe von Verfahrenspflichten wie etwa gegenseitige Information, Konsultation und Forschung dienen. Konkretisierung erfahren diese Formen der Zusammenarbeit indes nicht. Generalklauselartigen Formulierungen stehen unbestimmte Rechte- und Pflichtenstrukturen gegenüber. Die eigentliche Durchführung der vereinbarten Zusammenarbeit bleibt regelmäßig weiteren Vereinbarungen zwischen den Vertragsparteien vorbehalten. Nach substantiellen Beschränkungen seitens der Bundesrepublik oder des jeweiligen Vertragspartners über ihrer Verfügungsgewalt unterliegende Gebiete oder einzelne Naturreichtümer sucht man in diesen Verträgen vergebens.

Der Großteil der bilateralen Umweltschutzverträge wurde in der jüngeren Vergangenheit mit den ehemals sozialistischen Staaten abgeschlossen. Nachdem mehrere Jahrzehnte des Ost-West-Gegensatzes einer völkervertraglichen Kooperation im Bereich des Umweltschutzes im Wege gestanden haben, konnte sich diese, trotz immer schon bestehender Umweltprobleme und -beeinträchtigungen, erst nach dem Zusammenbruch der sozialistisch-kommunistischen Regimes entwickeln<sup>74</sup>. Inzwischen hat die Bundesrepublik ein Netz bilateralen Abkommen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion geknüpft<sup>75</sup>. Hierbei handelt es sich einmal um inhaltlich nahezu identische Verträge über "*Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes*"<sup>76</sup>, deren Regelungsgehalt an die vorerwähnten älteren Abkommen mit Umweltbezug erinnert. Die Vertragspartner haben eine Kooperation verabredet, die beispielsweise allgemeine und organisatorische Fragen der Umweltpolitik und des Umweltrechts oder des Schutzes von Natur bzw. Landschaft umfaßt. Diesbezüglich sollen Expertentreffen, fachwissenschaftliche Veranstaltungen, Weiterbildungsmaßnahmen etc.

---

73 Z. B. das Abkommen mit der Französischen Republik zum Schutz der Saar gegen Verunreinigungen vom 20. Dezember 1961, BGBl. 1962 II, S. 1106, oder das Abkommen mit den Vereinigten Staaten über Zusammenarbeit in Umweltfragen, BGBl. 1975 II, S. 1718.

74 Dazu Müller, in: AVR 1992, S. 82 (86 ff.).

75 Daneben ist die Bundesrepublik als Mitglied der Europäischen Union an den europäischen Hilfsprogrammen (Phare, Tacis) für jene Staaten beteiligt. Im Rahmen der Programme werden erhebliche Finanzmittel für die Bewältigung von Umweltproblemen bereitgestellt.

76 Beispielhaft seien hier genannt: Abkommen mit der Republik Bulgarien vom 11. Juni 1993, BGBl. 1993 II, S. 1824; Abkommen mit der Republik Ungarn vom 9. Mai 1993, BGBl. 1993 II, S. 1822; Abkommen mit der Republik Albanien vom 13. Oktober 1992, BGBl. 1993 II, S. 60; Abkommen mit der Republik Estland vom 25. Februar 1992, BGBl. 1992 II, S. 1194; Republik Polen vom 10. November 1989, BGBl. 1990 II, S. 262;

erfolgen. Um die Durchführung der Abkommen zu fördern, werden sog. Leitgruppen aus Vertretern beider Parteien gebildet. Über jene Verfahrenspflichten hinausreichende konkrete Beschränkungen territorialer Regelungs- und Verfügungsbefugnisse sehen die Verträge hingegen weder ausdrücklich noch stillschweigend vor.

Neben derartige Kooperationsabkommen treten Verträge über sog. Umweltschutzpilotprojekte in einigen Staaten Mittel- und Osteuropas. Vertragspartner sind die jeweils zuständigen Fachminister, so daß die Verträge als Verwaltungsabkommen, genauer Ressortabkommen, im Sinne des Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG einzustufen sind<sup>77</sup>. Unter Betonung der beiderseitigen ökologischen Vorteile sehen die Abkommen konkrete Projekte, wie etwa den Betrieb einer Kläranlage, vor<sup>78</sup>. Ist dadurch der allgemeine Rahmen abgesteckt, wird die Durchführung der Vorhaben in der Regel betroffenen bzw. anliegenden Kommunen übertragen, mit denen das zuständige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit weitere Einzelheiten und Finanzierungsmodalitäten über sog. Zuwendungsverträge verabredet. Das finanzielle Moment jener Abkommen wird an anderer Stelle aufzugreifen sein<sup>79</sup>. Im Hinblick auf die in Frage stehenden Verfügungsbeschränkungen ist festzustellen, daß diese bei den jüngsten Verträgen über Umweltschutzpilotprojekte ebensowenig ins Gewicht fallen wie bei den übrigen bilateralen Umweltschutzabkommen.

### 3.1.2.3 Sonstige Vereinbarungen nicht-völkerrechtlicher Art: debt-for-nature-swaps

Neben den vorgenannten völkerrechtlichen Verträgen zwischen Staaten sind weiterhin Vereinbarungen nicht-völkerrechtlicher Natur zwischen Nichtregierungsorganisationen, die im Umweltbereich tätig sind, und einzelnen Staaten zu berücksichtigen, mit denen das Konzept des debt-for-nature-swaps umgesetzt wird. Das Konzept beruht auf der Annahme einer kausalen Verbindung zwischen den Auslandsschulden der Entwicklungsländer und ihrem Raubbau an natürlichen Ressourcen, um Devisen für die Schuldentilgung erwirtschaften zu können. Diese Kausalkette suchen Umweltschutzorganisationen zu durchbrechen. Üblicherweise kaufen sie zu diesem Zweck die von den Banken wegen drohender Zahlungsunfähigkeit mit erheblichen Abschlägen auf dem Sekundärkapitalmarkt angebotenen Schuldtitel der Entwicklungsländer auf, mitunter erhalten sie diese als Spende von einer Geschäftsbank. Damit ist die Voraussetzung geschaffen, um der aus Sicht verschuldeter Entwicklungsländer unverzichtbaren Übernutzung natürlicher Ressourcen gegensteuern zu können: Die Umweltschutzorganisationen als neue Gläubiger gewähren den Entwicklungsländern eine Reduzierung ihrer Auslandsschulden unter der Auflage, bestimmte Ressourcen zu schonen<sup>80</sup>.

Mehrfach zum Schutz des Regenwaldes angewendet, ist nicht zu übersehen, daß sich der Verwirklichung des Konzepts des debt-for-nature-swaps - obschon dieses durch die Agenda 21 ausdrücklich anerkannt wird - eine Reihe von Problemen stellt, die hier nicht näher behandelt

---

77 Trotz ihrer Bezeichnung sind diese Abkommen als völkerrechtliche Verträge einzuordnen; vgl. *Gloria*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, § 74 Rn. 39 ff.; *Rojahn*, in: v. *Münch/Kunig*, GG, Art. 59 Rn. 53.

78 Vgl. das Abkommen zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland und dem Minister für Umweltschutz, Natürliche Ressourcen und Forstwesen der Republik Polen über die Durchführung des gemeinsamen Umweltschutzpilotprojekts "Kläranlage Swinemünde", BGBl. 1994 II, S. 767.

79 Unten C. II. 1. a).

80 Allgemein zum Konzept des debt-for-nature-swaps *Amelung*, in: *Die Weltwirtschaft 1989*, S. 152 (158 ff.).

werden kann<sup>81</sup>. Entscheidend ist aber, daß sich die betreffenden Entwicklungsländer als Gegenleistung für den Schuldennachlaß verpflichten, bisher durchgeführte Praktiken der Ressourcennutzung teilweise oder gänzlich aufzugeben. Damit schränken sie ihre Befugnis zur grundsätzlich unbegrenzten Inanspruchnahme von staatlichem Zugriff unterfallenden Ressourcen ein. Betrachtet man die bisher (allerdings noch spärlich) verwirklichten Projekte, zeigt sich, daß jener Selbstbeschränkung ein in quantitativer wie qualitativer Hinsicht erhebliches Gewicht zukommen kann<sup>82</sup>.

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß dem Völkerrecht das Konzept einer souveränen Entscheidungsfreiheit der Staaten im Umweltbereich zugrunde liegt. Der Gedanke, diese Freiheit einzuschränken, ist Staaten nicht fremd; neben vagen völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Beschränkungen finden sich solche vertraglicher Natur. Angesichts dessen begegnet das in Frage stehende Vertragsmodell insoweit keinen Bedenken, als sich einer der Vertragspartner dazu verpflichtet, die qualitative und quantitative Inanspruchnahme bestimmter Ressourcen zu beschränken. Vergleichbare Fälle staatlicher Selbstbeschränkung konnten indes kaum ermittelt werden. Ein völkerrechtlicher Vertrag, der die Ausbeutung eines größeren Gebietes zugunsten eines nachhaltigen Umweltschutzes untersagte, findet sich nicht; ebenso ist im Hinblick auf Naturreichtümer von wirtschaftlicher Relevanz noch eine deutliche Zurückhaltung zu beobachten. Immerhin lassen sich in multilateralen Naturschutzabkommen, deren Vertragsgegenstand im Regelfall wirtschaftlich weniger interessante Güter sind, eine beachtenswerte Zahl territorialer Verfügungsbeschränkungen nachweisen. Derartige Selbstbeschränkungen sind desgleichen bei einigen der bislang durchgeführten, auf nicht-völkerrechtlichen Vereinbarungen zwischen Umweltschutzorganisationen und Entwicklungsländern beruhenden debt-for-nature-swaps festzustellen.

An dieser Praxis ist abzulesen, daß die Staaten der ökonomischen bzw. monetären Komponente umweltschützender Vereinbarungen erhebliche Bedeutung beimessen. Die Bereitschaft zum vertraglichen Umweltschutz ist folglich im direkten Zusammenhang mit geldwerten Gegenleistungen zu sehen. Da es gerade der finanziellen Komponente internationalen Umweltschutzes durch Festschreibung einer entsprechenden Rechte-Pflichten-Konstellation Rechnung zu tragen sucht, beruht das vorgeschlagene Vertragsmodell sicherlich auf einem erfolgversprechenden Ansatz. Ist dieser Ansatz für sich genommen schon beachtenswert, ist außerdem hervorzuheben, daß es jedenfalls für die Bundesrepublik ein Novum darstellt, Umweltschutz gegen finanzielle Zuwendungen im Rahmen eines bilateralen völkerrechtlichen Vertrages mit einem Entwicklungsland umzusetzen. Bislang bevorzugt sie im Umweltbereich das Instrument des bilateralen Vertrages, um zur Sicherung gegenseitiger Interessen grenzüberschreitende Ressourcen mit begrenzter Anliegerzahl zu schützen.

### 3.2 Finanzierungsmechanismus

Zwischenstaatliche Umweltschutzvereinbarungen müssen nach den vorstehenden Erkenntnissen berücksichtigen, daß für die Entwicklungsländer Umweltschutz notwendig mit der Verfolgung ökonomischer und monetärer Eigeninteressen verbunden ist. Dem entspricht der

---

81 Näher *Amelung*, in: Die Weltwirtschaft 1989, S. 152 (160).

82 So verpflichtete sich die bolivianische Regierung im Frühjahr 1987 der Umweltschutzorganisation Conservation International gegenüber zum Schutz von 1, 5 Mill. ha Regenwald als Gegenleistung für eine Schuldaussetzung; *Amelung*, in: Die Weltwirtschaft 1989, S. 152 (159).

Ansatz des in Frage stehenden Vertragsmodells insofern, als einem Entwicklungsland für den Schutz und/oder die teilweise bzw. völlige Nichtausbeutung bestimmter Naturressourcen (z. B. Waldbestände oder Binnengewässer) Ausgleichszahlungen zugesagt werden. Die Effektivität des Modells bemißt sich allerdings nicht allein nach dieser Rechte-Pflichten-Struktur, für die Praxis ist weiterhin die konkrete Ausgestaltung der Finanzbestimmungen entscheidend. Von besonderem Interesse sind die Modalitäten der Zahlungen, die der beteiligte Industriestaat in Erfüllung seiner vertraglichen Verpflichtung an das jeweilige Entwicklungsland zu leisten hat. Es fragt sich, welcher Finanzierungsmechanismus im Rahmen des hier diskutierten Umweltschutzvertrages den Vorzug verdient.

### 3.2.1 *Bestehende Finanzierungsmechanismen*

Um die Fragestellung beantworten zu können, soll zunächst ermittelt werden, welche Finanzierungsmechanismen dem geltenden bi- und multilateralen Umweltvertragsrecht zugrunde liegen.

#### 3.2.1.1 *Finanzierungsmechanismen in bilateralen Umweltschutzvereinbarungen*

Für die bundesdeutsche Völkerrechtspraxis konnte bereits festgestellt werden, daß sich überhaupt nur wenige bilaterale Umweltschutzvereinbarungen mit substantiellem, über die Normierung bloßer Verfahrenspflichten hinausreichendem (finanzwirksamem) Regelungsgehalt finden. Vorrangig wurden diese in der jüngeren Vergangenheit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas abgeschlossen<sup>83</sup>.

Aufmerksamkeit verdienen hier die Verträge über einzelne Umweltschutzpilotprojekte. Stellvertretend sei der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über den Betrieb der Kläranlage Swinemünde herausgegriffen<sup>84</sup>. Wie an anderer Stelle bereits erläutert, wurde dieser als Ressortabkommen<sup>85</sup> zwischen den zuständigen Fachministern vereinbart, wobei die Einzelheiten der Durchführung des Projekts weiteren Regelungen vorbehalten blieben. Dementsprechend beschränkt sich das Ressortabkommen auf die Festschreibung einer bestimmten Summe, die das zuständige Bundesumweltministerium zur Unterstützung des Vorhabens bereitstellen soll. Die Einzelheiten dieser Zahlungsverpflichtung werden der Regelung durch einen Zuwendungsvertrag überlassen, den das Bundesumweltministerium mit der betroffenen bzw. anliegenden Kommune denn auch gesondert abgeschlossen hat<sup>86</sup>. Für die untersuchte Fragestellung ist entscheidend, daß nach Ziff. 3 des Zuwendungsvertrages die vereinbarte Summe grundsätzlich unmittelbar an die mit der eigentlichen Projektausführung betrauten Unternehmen gezahlt wird. Für weitere bilaterale Verträge gilt entsprechendes<sup>87</sup>.

---

83 Oben C. I. 2. b).

84 BGBl. 1994 II, S. 767.

85 Mithin ein Vertrag völkerrechtlicher Natur im Sinne des Art. 59 GG; vgl. *Gloria*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, § 74 Rn. 39 ff.; *Rojahn*, in: v. *Münch/Kunig*, GG, Art. 59 Rn. 53.

86 BGBl. 1994 II, S. 768.

87 Vgl. den Zuwendungsvertrag zum Abkommen mit der Volksrepublik Polen über das Umweltschutzpilotprojekt "Abwasserbehandlungsanlage Gubin-Guben", BGBl. 1995 II, S. 419; Zuwendungsvertrag zum Abkommen mit der Tschechischen Republik über das Umweltschutzpilotprojekt "Kommunale Abwasserbehandlungsanlagen Nordböhmen", BGBl. 1995 II, S. 52.

Festzuhalten ist daher, daß die Finanzierung umweltschützender Maßnahmen, die auf bilateralen Verträgen beruhen, typischerweise im Wege direkter Zahlung erfolgt.

### 3.2.1.2 *Finanzierungsmechanismen in multilateralen Umweltschutzvereinbarungen*

Anhand einiger Beispiele soll im folgenden versucht werden, die wesentlichen Elemente der im Rahmen multilateraler Vereinbarungen bevorzugten Finanzierungsmechanismen zu ermitteln.

#### 3.2.1.2.1 *Integriertes Rohstoffprogramm*

Obschon nach den obigen Erkenntnissen nicht im eigentlichen Sinne der Kategorie der Umweltschutzabkommen zuzuordnen<sup>88</sup>, ist das von der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) beschlossene integrierte Rohstoffprogramm (IPC)<sup>89</sup> wegen seiner detaillierten Finanzierungsregelung in diesem Zusammenhang gleichwohl zu erwähnen: Zur Sicherstellung der Durchführung des IPC (und anderer Rohstoffabkommen) wurde durch völkerrechtlichen Vertrag ein Gemeinsamer Fonds für Rohstoffe (Common Fund for Commodities - CFC) geschaffen<sup>90</sup> und mit eigener Organisation und spezifischen Geschäftsführungsregeln ausgestattet<sup>91</sup>. Anteilig nach ihrem Sozialprodukt wird der Rohstoff-Fonds gemäß Art. 8 über unmittelbar eingezahltes Kapital seiner Mitglieder<sup>92</sup> sowie im Falle der Assoziierung einer Rohstofforganisation über bereitgestelltes Garantiekapital<sup>93</sup> finanziert.

#### 3.2.1.2.2 *Änderungsvereinbarung zum Montrealer Protokoll über die Ozonschicht*

Weiterhin ist der mit Art. 10 der Änderungsvereinbarung zum Montrealer Protokoll über die Ozonschicht<sup>94</sup> errichtete Finanzierungsmechanismus näher zu betrachten. Dieser ruht auf drei Pfeilern<sup>95</sup>: neben Exekutivausschuß und Tagung der Vertragsparteien stellt sich der neu geschaffene multilaterale Fonds als zentrales Element des Finanzierungsmechanismus dar.

Ziel des Fonds ist die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Einhaltung ihrer vertraglichen Verpflichtungen (Art. 10 Abs. 1). Finanziert wird der Fonds demgemäß durch Beiträge (gegebenenfalls auch Sachleistungen) der entwickelten Vertragsparteien (Art. 10 Abs. 6, Teil C der Anlage IX), deren jeweilige Höhe unter Berücksichtigung des Bewertungsschlüssels der Vereinten Nationen<sup>96</sup> festgelegt wird (Art. 10 Abs. 7, Anlage IX, Ziff. 9)<sup>97</sup>. Als "*Quelle der Finanzausschüttungen*"<sup>98</sup> im Zusammenhang mit der Ausführung des Finanzmechanismus wird

---

88 Oben C. I. 2. a) aa).

89 UN Doc. TD/RES/93 (IV) vom 10. Juni 1976; dt. Übersetzung in: EA 1976, D. 412.

90 UN Doc. TD/IPC/CF/CONF/24 vom 27. Juni 1980; BGBl. 1985 II, S. 714.

91 Näher *Weberpals*, Rohstoffabkommen, S. 80 ff.

92 Die Zahlungsmodalitäten legt Art. 11 fest.

93 S. hierzu Art. 14 Abs. 4 bis 7.

94 ILM 1991, S. 541.

95 *Ladenburger*, Durchsetzungsmechanismen, S. 73.

96 S. hierzu Yearbook of Intl. Environmental Law 1990, S. 636 ff.

97 In zwei Tranchen wurden auf diesem Wege bislang 0, 95 Mio. US-Dollar bereitgestellt; *Schipulle*, Vortrag, S. 4.

98 *Ladenburger*, Durchsetzungsmechanismen, S. 73.

also der Fonds grundsätzlich von den entwickelten Vertragsparteien gespeist<sup>99</sup>. Die Verwendung jener Mittel, d. h. die Verwaltung des Fonds, erfolgt in einem nur schwer zu bestimmendem Zusammenspiel verschiedener Instanzen<sup>100</sup>. Vergrößernd läßt sich jenes Zusammenwirken dahingehend zusammenfassen, daß dem Fonds-Sekretariat die Verwaltung im engeren Sinne, namentlich die Ausführung der laufenden Geschäfte obliegt (Anlage IX, Ziff. 18 ff.), während die insofern zu beachtenden Vorgaben durch den aus entwickelten wie nicht entwickelten Vertragsparteien paritätisch besetzten Exekutivausschuß gesetzt werden (Art. 10 Abs. 5)<sup>101</sup>. Je nach Bedarf können internationale Einrichtungen - Art. 10 Abs. 5 benennt stellvertretend die Weltbank, UNEP und UNDP - in die Verwaltungstätigkeiten des Fonds eingebunden werden.

Eine Gesamtschau der vorstehend zum Teil bereits erkennbaren Funktionen des Exekutivausschusses ergibt die folgenden Aufgaben und Verantwortlichkeiten<sup>102</sup>: Überwachung und Lenkung des multilateralen Fonds sowie die Aufstellung eines jährlichen Haushaltsplans. Trotz jener weitreichenden Funktionen des Ausschusses bleibt aber die letztinstanzliche Autorität, etwa im Zusammenhang mit der Festlegung allgemeiner politischer Leitlinien zu Tätigkeit und Ausstattung des Fonds, der Tagung der Vertragsparteien vorbehalten (Art. 10 Abs. 4).

### 3.2.1.2.3 *Rahmenkonvention über Klimaänderungen und Übereinkommen über die biologische Vielfalt*

Während das Finanzkapitel der Agenda 21 (Kapitel 33) den Bedarf, die Aufbringung und die Bereitstellung finanzieller Mittel für den Umweltschutz eher allgemein behandelt, beinhalten die ebenfalls auf dem Weltgipfel in Rio verabschiedeten Texte zur Rahmenkonvention über Klimaänderungen und zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt präzisere Finanzbestimmungen. Wie oben erwähnt ist deren Ausgangspunkt der Gedanke gemeinsamer, jedoch unterschiedlicher Verantwortlichkeit. Konkretisiert wird diese differenzierte Verantwortung dadurch, daß beide Vertragstexte Unterstützungszahlungen der entwickelten an die weniger entwickelten Vertragsparteien vorsehen<sup>103</sup>. Darzulegen bleibt, in welcher Weise diese Zahlungen geleistet werden.

Die Zahlungen erfolgen nicht unmittelbar zwischen den Vertragsparteien. Vielmehr beinhalten beide Abkommen spezifische Vorgaben zu einem eigenen Finanzierungsmechanismus<sup>104</sup>, der institutionell durch eine zweigeteilte Struktur gekennzeichnet ist: Deren wesentliche Bestandteile sind einmal die Konferenz der Vertragsparteien und zum anderen eine nicht näher bezeichnete internationale Einrichtung<sup>105</sup>.

Demgemäß arbeitet der Finanzierungsmechanismus unter Aufsicht der Konferenz der Vertragsparteien und ist dieser gegenüber verantwortlich. In Wahrnehmung jener Zuständigkeit gibt die Konferenz die allgemeinen Leitlinien vor; hierunter fällt insbesondere die Entscheidung

---

99 Möglich sind auch Beiträge von weiteren Staaten oder Nichtregierungsorganisationen sowie (theoretisch) anderer Vertragsparteien (Art. 10 Abs. 6).

100 Näher *Ladenburger*, Durchsetzungsmechanismen, S. 74 ff.

101 Vgl. hierzu auch Anlage X, Ziff. 2 ff.

102 Näher *Ladenburger*, Durchsetzungsmechanismen, S. 78 f.

103 S. Art. 4 Abs. 3 und 4 der Klimakonvention bzw. Art. 20 der Biodiversitätskonvention; dazu bereits oben B.

104 Art. 11 der Klimakonvention, Art. 21 der Biodiversitätskonvention.

105 Allgemein zur institutionellen Struktur der Klimakonvention *Lang*, in: AVR 1993, S. 13 (25 ff.).

über die Politiken, Programmprioritäten und Zuteilungskriterien des Finanzierungsmechanismus<sup>106</sup>. Obwohl nicht explizit erwähnt, wird die Konferenz insoweit von dem jeweiligen Sekretariat in Wahrnehmung seiner allgemeinen Aufgaben unterstützt<sup>107</sup>.

Die eigentliche Verwaltung des Finanzmechanismus soll hingegen nach beiden Konventionen einer bestehenden internationalen Einrichtung bzw. Institution vorbehalten bleiben. Als solche wird jeweils die bereits 1990 eingerichtete und seit 1991 operationalisierte, von Weltbank, UNEP und UNDP getragene Globale Umweltfazilität (Global Environmental Facility - GEF) benannt<sup>108</sup>. Wenngleich die GEF in den Konventionen wegen erheblicher Bedenken der Entwicklungsländer nur als vorläufige Einrichtung zur Erfüllung der Aufgaben des Finanzierungsmechanismus vorgesehen wurde<sup>109</sup>, scheint sie sich dennoch bis auf weiteres (nach einer den Aufgaben der Konventionen angepaßten Umstrukturierung) als Finanzierungseinrichtung der Verträge etabliert zu haben<sup>110</sup>. Die in einen von der Weltbank geführten Fonds einzuzahlenden Mittel der Vertragsstaaten werden danach von UNDP, UNEP und Weltbank für die in Betracht kommenden Projekte verwendet. Die Leitlinien zur Mittelverwendung werden durch den aus Geber- und Empfängerländern paritätisch besetzten und in Stimmrechtsgruppen formierten GEF-Rat - der seinerseits im Rahmen der Vorgaben der Vertragsstaatenkonferenzen handelt - nach einem sog. doppelten, gewichteten Mehrheitssystem festgesetzt<sup>111</sup>.

### 3.2.2 Finanzierungsmechanismus des bilateralen Umweltschutzmodells

Die vorstehenden Ausführungen haben erkennen lassen, daß das Umweltvertragsrecht im Grunde zwei Formen der Finanzierung kennt. Die Finanzierung multilateraler Umweltschutzvereinbarungen wird regelmäßig durch die Schaffung besonderer Finanzierungsmechanismen sichergestellt. Deren zentraler Bestandteil ist typischerweise ein Fonds, den vorrangig die entwickelten Vertragsstaaten mit ihren Beiträgen auffüllen und die weniger entwickelten Vertragsstaaten in Anspruch nehmen. Eine solche Finanzierung über ein gesondertes Finanzierungsinstrument kann als mittelbare oder indirekte Finanzierung bezeichnet werden. Die Betrachtung der (wenigen) bilateralen Umweltschutzvereinbarungen der Bundesrepublik mit finanzwirksamem Regelungsgehalt hat demgegenüber ergeben, daß hier eine unmittelbare Finanzierung im Wege direkter Zahlungen vorherrscht.

Schon diese Beobachtung legt den Schluß nahe, daß die Ausgleichszahlungen, welche das in Rede stehende Modell eines bilateralen Umweltschutzvertrages kennzeichnen, ebenfalls direkt dem jeweiligen Vertragspartner (als Gegenleistung für den Schutz oder die Nichtausbeutung bestimmter Naturgüter) bereitgestellt werden sollten. Weiterhin ist zu bedenken, daß eine

---

106 Art. 11 Abs. 1 S. 2 der Klimakonvention, Art. 21 S. 2 und 4 der Biodiversitätskonvention.

107 Im wesentlichen arbeitet das Sekretariat der Konferenz der Vertragsparteien zu; s. Art. 8 der Klimakonvention und Art. 24 der Biodiversitätskonvention.

108 Allgemein zur Globalen Umweltfazilität Yearbook of Intl. Environmental Law 1991, S. 235 ff.

109 Art. 21 Abs. 3 der Klimakonvention, Art. 39 der Biodiversitätskonvention. Nach Lang, in: AVR 1993, S. 13 (27), stehen die Entwicklungsländer der GEF wegen ihrer engen Verknüpfung mit der Weltbank und deren Entscheidungsmethoden ablehnend gegenüber; während die Industrienationen durchweg den gegenteiligen Standpunkt vertreten.

110 Bisher wurden für die Konventionen 2 Mrd. US-Dollar bereitgestellt. Für das Jahr 1997 sind Auffüllungsverhandlungen geplant; Schipulle, Vortrag, S. 4.

111 Die Annahme einer Entscheidung bedarf demnach der Zustimmung von 60% der durch die Stimmrechtsgruppen vertretenen Länder, wobei diese Mehrheit 60% der GEF-Beiträge repräsentieren muß; Schipulle, Vortrag, S. 5.

direkte Zahlung aus verwaltungstechnischer Sicht gewiß einfacher zu gewähren ist. Die beschriebenen Mechanismen mittelbarer Finanzierung bedingen aber durchaus komplexe, eigens zu schaffende Administrativstrukturen. Angesichts beträchtlicher finanzieller Mittel und einer Vielzahl von Vertragspartnern, deren Interessen etwa im Rahmen paritätisch besetzter Ausführungsgremien und -organe in Rechnung zu stellen sind, mag dieser Verwaltungsaufwand zur Implementierung multilateraler Konventionen gerechtfertigt sein. Bei bilateralen Verträgen dürften sich derart komplexe Finanzierungsmechanismen hingegen im Regelfall als nicht notwendig erweisen. Weil auch das in Frage stehende Vertragsmodell zunächst als bilateraler Vertrag ausgestaltet wird, scheint dessen Finanzierung über direkte Zahlungen hinreichend gewährleistet.

Jedoch ist zu beachten, daß der gebende Industriestaat nach dem skizzierten Modell nicht lediglich einen Vertrag, sondern möglicherweise mehrere Verträge abschließt. Insoweit können sich unterschiedliche Konstellationen ergeben. Im Laufe der Zeit könnten etwa mit Entwicklungsländern in verschiedenen Regionen der Welt Verträge über den Schutz bzw. die Nichtausbeutung als schützenswert erachteter Naturgüter geschlossen werden. Den beteiligten Industriestaat in einem solchen Fall grundsätzlich auf den Weg direkter Ausgleichszahlungen an die einzelnen Vertragspartner zu verweisen, erscheint wenig sachgerecht. Die Einrichtung eines speziellen "Ausgleichs- oder Kompensationsfonds", aus welchem die einzelnen Zahlungen geleistet werden, könnte demgegenüber Vorteile bieten. Genannt sei hier nur die Möglichkeit der reibungslosen Einbindung weiterer Industrienationen. Weiter ist der Fall zu betrachten, daß die natürlichen Ressourcen eines zusammenhängenden, gleichwohl grenzüberschreitenden Gebietes (z. B. Waldbestände) nachhaltig geschützt werden sollen. Streng genommen wäre hier notwendig, mit allen Anliegerstaaten entsprechende Vereinbarungen abzuschließen. Unter Aufgabe der bilateralen Ausrichtung, gleichwohl aber unter Beibehaltung der Gegenseitigkeit der vertraglich geschuldeten Pflichten könnte der Schutz solch transnationaler Ressourcen ebenso im Rahmen eines Vertragswerkes erfolgen. Auch in diesem Fall erscheint es wenig sachgerecht, unbedingt am Gedanken einer direkten Auszahlung festzuhalten. Deutlich wird mithin, daß die Finanzierungsmodalitäten des diskutierten Vertragsmodells kaum einer (schematischen) Vorabfestlegung zugänglich sind. Geboten erscheint vielmehr eine beständige Überprüfung und gegebenenfalls auch Anpassung der Finanzierungsmodalitäten, die notwendigen Vertragsänderungen und Erweiterungen des Kreises der Vertragsstaaten einhergehen.

Auszugehen ist davon, daß eine direkte Finanzierung, wie sie im bilateralen Umweltschutzrecht bevorzugt wird, einen vergleichsweise geringen Verwaltungs- und Vollzugsaufwand begründet. Den Anforderungen des in Frage stehenden Vertragsmodells dürften direkte Ausgleichszahlungen deshalb solange genügen, wie es sich um einen Vertrag oder vereinzelte, voneinander unabhängige Verträge handelt. Werden aber solche Umweltschutzvereinbarungen in zunehmendem Maße abgeschlossen bzw. zu multilateralen Verträgen ausgeweitet, könnte ein besonderer Finanzierungsmechanismus, namentlich eine Art "Ausgleichsfonds", geschaffen werden, um alle Finanztransfers durchführen zu können. Offen ist, wie ein solcher Finanzierungsmechanismus ausgestaltet werden könnte. Aus dem vorstehenden Überblick zu den Finanzierungsmechanismen des geltenden Umweltrechts lassen sich zumindest einige Merkmale des in Frage stehenden Finanzierungsmechanismus ableiten. Negativ kann dieser dahingehend bestimmt werden, daß ein Rückgriff auf einen der bestehenden Mechanismen ausgeschlossen sein dürfte. Nicht allein, weil diese auf eine weit größere Zahl beteiligter Staaten zugeschnitten sind, als an dem hier diskutierten Vertragsmodell wohl jemals teilnehmen werden. Zudem stehen die Entwicklungsländer vor allem der nach Rio im Blickpunkt stehenden Gemeinsamen Umweltfazilität ablehnend gegenüber. Ein aufgrund dessen neu zu

schaffender Finanzierungsmechanismus muß jedenfalls der besonderen Rechte-Pflichten-Struktur des Vertragsmodells Rechnung tragen. Die Gegenseitigkeit der vertraglichen Verpflichtungen erfordert daher einen Mechanismus, der keine der Vertragsparteien bevorzugt.

Die sich in diesem Zusammenhang stellenden Probleme brauchen hier nicht näher behandelt zu werden. Ihre Lösung wird durch eine entsprechende Ausgestaltung des Vertragsinhalts weitgehend sicherzustellen sein. Solange insoweit nicht gegen zwingende Rechtsregeln verstoßen wird, ist der finanzwirksame Vertragsinhalt völkerrechtlich ohne weitere Bedeutung. Gefordert sind daher in erster Linie die politisch verantwortlichen Vertreter der potentiellen Vertragspartner, die angemessene Regelungen aushandeln müssen. Einer gewissen Bindung unterliegen sie lediglich im Hinblick auf die Frage, ob eine einmalige Ausgleichszahlung oder periodische Teilzahlungen zu bevorzugen sind. Hintergrund dieser Bindung ist die besondere Struktur des Vertrages. Demgemäß werden Abschluß und Beachtung des Vertrages im wesentlichen durch das auf beiden Seiten bestehende Interesse an der Erzielung von Vorteilen bestimmt. Da aber das beteiligte Entwicklungsland nach erfolgter einmaliger Auszahlung keinen Anreiz zur weiteren Erbringung der vertraglich geschuldeten Leistungen hätte, erscheint die Vereinbarung regelmäßiger Teilzahlungen als vorzugswürdig. Außerdem ließe sich bei Teilzahlungen die Höhe der zu leistenden Ausgleichszahlungen möglicherweise eingetretenen Änderungen der tatsächlichen Bewertungsgrundlagen einfacher anpassen<sup>112</sup>.

### 3.3 Rechtsfolgen einer Vertragsverletzung

Die zuletzt angesprochene Vertragsstruktur ist auch im Rahmen der Bestimmung der Rechtsfolgen etwaiger Vertragsverletzungen maßgeblich zu berücksichtigen. Nach dem Vertragsmodell verpflichtet sich ein Staat, weil und damit sich gleichzeitig ein anderer Staat verpflichtet. Obwohl sie nicht unerhebliche Verbindlichkeiten eingehen, versprechen sich die beteiligten Staaten von dem Vertragsschluß Vorteile. Diese ausgewogene Rechte-Pflichten-Struktur bewirkt, daß sich für die Parteien vertragskonformes Verhalten grundsätzlich lohnt, während demgegenüber Vertragsbrüche zum Wegfall des verfolgten Nutzens führen können. Solange alle Beteiligten die Vorteilhaftigkeit der Vertragstreue erkennen, werden sie sich um die Erbringung der geschuldeten Leistungen bemühen. Mithin dürfte sich die Vertragseinhaltung als typisches Verhalten der Vertragsparteien darstellen.

Gleichwohl wäre es verfehlt, Vertragsverletzungen durch einen der beteiligten Staaten generell ausschließen zu wollen. Die durch einen Vertragsbruch ausgelösten Rechtsfolgen sind daher zu bestimmen. Es fragt sich, welche Rechte die vertragstreue Partei in einem solchen Fall geltend machen kann.

#### 3.3.1 Rechte des vertragstreuen Staates

Die vertragstreue Partei könnte berechtigt sein, in Ansehung der Vertragsverletzung die eigene vertraglich geschuldete Leistung einzustellen und damit den Vertrag zu beenden. Indes läuft eine solches Kündigungsrecht dem Bemühen um nachhaltigen Umweltschutz zuwider: Unabhängig davon, welche Partei dieses ausübt, wird in jedem Fall die vertraglich begründete Verpflichtung des Entwicklungslandes zum Schutz bzw. zur Nichtausbeutung bestimmter

---

112 Aus ökonomischer Sicht im Ergebnis so auch *Amelung*, in: Die Weltwirtschaft 1989, S. 152 (163 f.).

Naturgüter aufgehoben. Die Vertragsbeendigung kann aber nicht im Sinne des an nachhaltigem Umweltschutz interessierten Industriestaates sein. Die Wiederaufnahme der Ausbeutung bislang geschützter Ressourcen würde zudem die Wirkung der bisher geleisteten Zahlungen aufheben. Ebenso läuft aber die Vertragsbeendigung den Belangen des an einer hinreichenden Kompensation interessierten Entwicklungslandes zuwider. Da die aus dem in Rede stehenden Vertrag gegenseitig geschuldeten Leistungen dauernd bzw. regelmäßig zu erbringen sind<sup>113</sup>, erscheint es statt dessen angemessener, daß die vertragstreue Partei ipso iure die Erbringung der eigenen Leistung zu verweigern berechtigt ist bis die Gegenseite ihre Pflichten erfüllt. Entsprechend stünde ihr im Falle lediglich teilweiser Vertragsverletzung ein teilweises Verweigerungsrecht zu. Verkürzt gesagt macht ein derart durch das funktionelle Synallagma geprägter Umweltschutzvertrag den Umfang der Pflichterfüllung davon abhängig, inwieweit die Vertragsstaaten ihren jeweiligen Verpflichtungen nachkommen. Der Vertrag besteht fort, jedoch vermag der vertragstreue Staat die Erfüllung seiner Leistung bis zur Erbringung der Gegenleistung zu verweigern.

Allerdings fragt sich, ob das in den innerstaatlichen Rechtsordnungen für gegenseitige Verträge anerkannte Recht zur Leistungsverweigerung (bzw. der Einrede des nichterfüllten Vertrages) im Rahmen völkerrechtlicher Verträge bedenkenlos anwendbar ist. Sicherlich ist anzunehmen, daß es einem Staat grundsätzlich nicht zugemutet werden kann, eigene Vertragspflichten trotz Vertragsbruchs durch die gegnerische Partei weiterhin zu erfüllen<sup>114</sup>. Infolgedessen scheint es naheliegend, die Erfüllung völkervertraglicher Pflichten durch die Einräumung unmittelbarer Leistungsverweigerungsrechte der soeben skizzierten Art abzusichern. Diese Folgerung scheint im übrigen der jüngeren Völkerrechtspraxis zu entsprechen. Nach Art. 4 Abs. 7 der Klimakonvention und Art. 20 Abs. 4 des Biodiversitätsübereinkommens sind die beteiligten Entwicklungsländer nur insoweit zur Vertragserfüllung verpflichtet, als die entwickelten Vertragsstaaten ihre Verpflichtung zur Bereitstellung der notwendigen zusätzlichen Mittel erfüllen. Hieran könnte das diskutierte bilaterale Vertragsmodell anknüpfen.

Dem stehen jedoch schwerwiegende Bedenken entgegen. Wohl ist den vorgenannten Verträgen zuzugeben, daß sie eine "*Relativierung von Vertragspflichten*"<sup>115</sup> erkennen lassen. Hieraus kann indes nicht ohne weiteres auf eine allgemeine Rechtsauffassung geschlossen werden, wonach die Pflichten aus völkerrechtlichen Vereinbarungen künftig unter Einräumung von Leistungsverweigerungsrechten synallagmatisch verknüpft werden sollten. Entsprechende "Gegenrechte" der entwickelten Vertragsstaaten haben weder in der Klima- noch der Biodiversitätskonvention ausdrückliche Erwähnung gefunden. Tatsächlich haben sich die Industrieländer nur unter dem Druck der Entwicklungsländer zur Annahme jener Klauseln bereit erklärt<sup>116</sup>. Nachfolgende Umweltschutzverträge, namentlich die 1994 unterzeichnete Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung, beinhalten denn auch keine ausdrücklichen Vorgaben zu Leistungsverweigerungsrechten. Mithin ist festzustellen, daß die Vertragspraxis im Hinblick auf die Zuerkennung von Leistungsverweigerungsrechten weniger aussagekräftig ist als dies auf den ersten Blick zu sein scheint.

Des weiteren ist allgemein zu beachten, daß die einseitige Berufung auf Leistungsverweigerungsrechte letztlich zur Beendigung eines Vertrages führen kann. Zwar sichert das funktio-

---

113 Dazu bereits oben C. II. 2.

114 Vgl. *Heintschel von Heinegg*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, § 15 Rn. 77 f.; *Verdross/Simma*, Völkerrecht, § 811.

115 *Lang*, in: AVR 1993, S. 13 (23).

116 Nach *Schipulle*, Vortrag, S. 3, wurden die Industrieländer durch ihre "*demandeur-Rolle*" gezwungen, die genannten Bestimmungen zu akzeptieren.

nelle Synallagma die Durchsetzung vertraglicher Rechte durch die Zuerkennung von Leistungsverweigerungsrechten ab; deren Geltendmachung führt also nicht per se zur Beendigung eines Vertrages. Diese Folge kann aber im Rahmen zwischenstaatlicher Rechtsbeziehungen durch die mißbräuchliche Berufung auf Leistungsverweigerungsrechte in letzter Konsequenz herbeigeführt werden. So beweist die Praxis, daß den Staaten angebliche Vertragsverletzungen oftmals als Vorwand zur Lösung von unliebsamen Vertragspflichten dienen<sup>117</sup>. Diese nicht von der Hand zu weisende Mißbrauchsgefahr spricht dagegen, den Parteien eines völkerrechtlichen Vertrages für den Fall eines Vertragsbruchs Leistungsverweigerungsrechte zuzuerkennen<sup>118</sup>. Auch für das diskutierte Modell eines bilateralen Umweltschutzvertrages läßt sich die Gefahr rechtsmißbräuchlichen Verhaltens nicht ausschließen. Einerseits könnte sich der Industriestaat seiner lästig gewordenen finanziellen Verpflichtung entledigen, indem er eine Vertragsverletzung des beteiligten Entwicklungslandes behauptet und seine Zahlungen unter Berufung auf ein Leistungsverweigerungsrecht einstellt. Obgleich der Vertrag allein dadurch noch nicht beendet würde, könnte sich das Entwicklungsland in Ermangelung finanzieller Kompensation außerstande sehen, die vertraglich erfaßten Naturgüter weiterhin nicht auszubeuten. Hierüber könnte der Vertrag letztlich (ipso facto) beendet werden. Berufte sich andererseits das Entwicklungsland in Ansehung einer angeblichen Vertragsverletzung auf ein Leistungsverweigerungsrecht, könnte ein vergleichbarer Fall eintreten: Der Industriestaat wäre möglicherweise nicht bereit, weiterhin die vertraglich geschuldeten Zahlungen zu leisten.

Schon die bloße Gefahr des Mißbrauchs spricht also dagegen, im Rahmen des diskutierten Vertragsmodells ohne weiteres geltend zu machende Leistungsverweigerungsrechte einzuräumen. Selbst wenn sich aber die Vertragspartner bei der Berufung auf Verweigerungsrechte rechtskonform zu verhalten suchen, können hieraus Probleme erwachsen. Die rechtmäßige Geltendmachung derartiger Rechte setzt nämlich voraus, daß ein Vertragsverstoß gegeben ist. Tatsächlich wird sich aber die Feststellung eines Vertragsverstoßes in der Regel als problematisch erweisen. Aus Sicht des Entwicklungslandes dürfte zwar die Einhaltung der vertraglichen Pflichten durch den entwickelten Vertragspartner (Bereitstellung der vereinbarten Ausgleichszahlungen) vergleichsweise einfach festzustellen sein. Ungleich schwieriger ist hingegen für den beteiligten Industriestaat die Überprüfung der Vertragsbeachtung durch das nehmende Entwicklungsland. Mögen auch denkbare juristische Schwierigkeiten durch eine entsprechende Vertragsgestaltung - etwa zur Frage der Zurechnung oder des Haftungsmaßstabs - vermieden werden können<sup>119</sup>, dürften solche tatsächlicher Natur unausweichlich sein. Hat sich beispielsweise das Entwicklungsland zur Nichtausbeutung eines größeren Territoriums (Regenwald o.ä.) verpflichtet, werden sich der notwendigen Untersuchung, inwieweit diese Verpflichtung eingehalten wurde, erhebliche Probleme stellen. Der industrialisierte Partner wird sich kaum Gewißheit über die Vertragstreue seines Partners verschaffen können. Jede Berufung auf Leistungsverweigerungsrechte würde daher für ihn erhebliche Gefahren bergen: Sollte das Entwicklungsland keinen oder nur einen geringfügigen Vertragsverstoß begangen

---

117 *Heintschel von Heinegg*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, § 15 Rn. 78; *Verdross/Simma*, Völkerrecht § 811.

118 So auch *Verdross/Simma*, Völkerrecht, § 811.

119 Der Vertrag könnte etwa festlegen, ob ein Vertragsverstoß nur bei einwandfrei zurechenbarem Handeln staatlicher Autoritäten oder gegebenenfalls auch beim Handeln Privater in Betracht kommt. Letzteres wäre jedenfalls bei der Annahme spezifischer Aufsichtspflichten des Entwicklungslandes zu bejahen. Zudem könnte eine Verschuldens-, gegebenenfalls aber auch eine Gefährdungs- oder Erfolgshaftung vertraglich festgeschrieben werden.

haben, hätte das Industrieland mit der Verweigerung der vertraglich geschuldeten Leistung seinerseits eine Vertragsverletzung begangen<sup>120</sup>.

Mithin ist festzustellen, daß die Geltendmachung von Leistungsverweigerungsrechten erhebliche Unwägbarkeiten mit sich bringt: Würden den beteiligten Staaten des in Frage stehenden Umweltschutzvertrages für den Fall einer vorgeblichen Vertragsverletzung unmittelbar zu erhebende Leistungsverweigerungsrechte zugestanden, würde letztlich der Vertragszweck einer Sicherstellung nachhaltigen Umweltschutzes gefährdet.

Im Grunde kann diese Gefahr nur dadurch ausgeschlossen werden, daß die Reaktion des vertragstreuen Staates auf eine Vertragsverletzung weder ipso iure noch ipso facto zum Wegfall der Vertragsbindung führen kann. Entsprechende Lösungswege bietet die Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)<sup>121</sup> an. Die Rechtsfolgen der erheblichen Verletzung eines bilateralen Vertrages regelt die WVK in Art. 60 Abs. 1. Danach ist die vertragstreue Partei befugt, die Verletzung als Grund für die Beendigung oder die gänzliche bzw. teilweise Suspendierung des Vertrages in einem besonderen Verfahren (Art. 65 ff. WVK) geltend zu machen. Währenddessen muß sie die eigenen vertraglich geschuldeten Pflichten weiterhin erfüllen. Unterstellte man bilaterale Umweltschutzverträge jenen Regeln, wäre dies zu begrüßen. Einmal hinderte die fortdauernde Vertragsbindung eine Partei, sich in Ansehung vorgeblicher Vertragsverletzungen rechtsmißbräuchlich auf ein Leistungsverweigerungsrecht zu berufen und damit den Vertrag ipso facto zu beenden. Zum anderen sähe sich ein vertragstreuer Staat nicht in der Gefahr, durch die (gutgläubig) irrtümliche Geltendmachung eines Verweigerungsrechts seinerseits eine Vertragsverletzung zu begehen - bis zur Klärung seiner Behauptung bliebe er schließlich an den Vertrag gebunden<sup>122</sup>. Die Heranziehung der in Art. 60 Abs. 1 WVK niedergelegten Regeln könnte mithin die entscheidenden Nachteile unmittelbarer Leistungsverweigerungsrechte ausschließen.

Im Ergebnis ist nach alledem festzuhalten, daß es wenig sachgerecht wäre, den Parteien von Umweltschutzverträgen der hier diskutierten Art in Ansehung vorgeblicher Vertragsverletzungen Leistungsverweigerungsrechte zuzugestehen. Vorzugswürdig erscheint demgegenüber eine an Art. 60 Abs. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) orientierte Lösung, wonach der vertragstreue Staat zwar den Vertragsverstoß geltend machen kann, in jedem Fall aber zunächst an den Vertrag gebunden bleibt.

### 3.3.2 Verfahren bei Vertragsverletzungen

Es bleibt, das weitere Verfahren bei Geltendmachung einer Vertragsverletzung zu bestimmen.

Die WVK sieht diesbezüglich in den Art. 65 ff. vor, daß die vertragstreue Partei den behaupteten Vertragsverstoß, die aufgrund dessen in bezug auf den Vertrag beabsichtigten Maßnahmen sowie die entsprechenden Gründe der gegnerischen Partei schriftlich notifiziert. Erhebt diese innerhalb einer zu bestimmenden Frist Einspruch, sind die Parteien nach Art. 65 Abs. 3 WVK gehalten, die strittigen Fragen mittels der in Art. 33 UN-Charta beschriebenen Streitledigungsmittel zu klären oder sich gegebenenfalls um eine schiedsgerichtliche bzw. gerichtliche Streitbeilegung zu bemühen. Daß dieses Verfahren den spezifischen Belangen des hier diskutierten Umweltschutzvertrages gerecht zu werden vermag, erscheint zweifelhaft. Insbe-

---

120 Vgl. *Heintschel von Heinegg*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, § 15 Rn. 82.

121 BGBl. 1985 II, S. 927.

122 Vgl. *Heintschel von Heinegg*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, § 15 Rn. 80, 82.

sondere dürfte eine rasche Klärung der rechtlichen wie tatsächlichen Situation, an der die Vertragsparteien angesichts ihrer finanzwirksamen Verpflichtungen interessiert sein werden, durch das möglicherweise zeitintensive Verfahren der Art. 65 ff. WVK nicht regelmäßig gewährleistet werden können. Genügen die ohnehin eher allgemein gehaltenen Vorgaben der WVK den besonderen Anforderungen eines Vertrages nicht, steht es den Staaten aber frei, sie den Belangen des jeweiligen Vertrages einvernehmlich anzupassen.

Insofern ist zu bedenken, daß ein dem nachhaltigen Umweltschutz verpflichteter Vertrag der hier untersuchten Art nach seiner Grundstruktur den Interessen beider Parteien dient. Die vertraglich geschuldeten Leistungen werden durch die erzielten Vorteile aufgewogen. Solange dieses Verhältnis gegeben ist, werden die Parteien den Vertrag einzuhalten suchen. Verletzungen des Vertrages stellen sich angesichts dessen als Reaktion auf eine tatsächliche oder vielleicht auch nur angenommene Vorteilminderung dar. Vor diesem Hintergrund erscheint die Konfrontation vor einem internationalen Gericht bei Geltendmachung einer Vertragsverletzung als wenig erfolgversprechend. Vielmehr sollte versucht werden, die Parteien zu Konsultationen über die Wiederherstellung einer angemessenen Rechte-Pflichten-Struktur anzuhalten und letztlich zu vertragskonformem Verhalten zurückzuführen. Dieser, im übrigen den Vorgaben der Agenda 21 (Kapitel 39) entsprechende Ansatz erfordert ein abgestuftes Verfahren.

In Anbetracht der erwähnten Probleme, die aus einer unterschiedlichen Beurteilung des einer etwaigen Vertragsverletzung zugrundeliegenden Sachverhalts folgen, muß die Ermittlung der tatsächlichen Lage erster Schritt des Verfahrens bei Geltendmachung einer Vertragsverletzung sein. Dies entspricht einer auf multilateraler Vertragsebene zu beobachtenden Tendenz, derzufolge besondere Mechanismen der Erfüllungskontrolle in Umweltschutzvereinbarungen zunehmend Berücksichtigung finden<sup>123</sup>. Notwendig erscheint daher, daß auch ein bilateraler Umweltschutzvertrag spezifische Untersuchungs- und Kontrollverfahren regelt. Auf die Besonderheiten der jeweiligen multilateralen Verträge zugeschnitten, können zwar die existierenden Kontrollverfahren insoweit nicht ohne weiteres herangezogen werden. Immerhin läßt sich aber in Anlehnung an diese der grobe Rahmen dahingehend abstecken, daß bei Geltendmachung einer Vertragsverletzung entweder einem aus Vertretern der Vertragsstaaten paritätisch besetzten Untersuchungsgremium die Überprüfung der behaupteten Schlechtleistung übertragen oder (besser noch) eine externe, unparteiische Kommission oder Organisation hiermit beauftragt wird. Durchaus bedenkenswert erscheint die Ermöglichung einer ständigen, d. h. von einem konkreten Streitfall unabhängigen Kontrolle der Vertragserfüllung. Für eine derart "institutionalisierte" Kontrolle spricht vor allem, daß sie im Vergleich zur lediglich fallweisen Kontrolle eine vorbeugende Wirkung entfalten kann; im übrigen bedarf es keiner gesonderten (eventuell zeitraubenden) Initiierung des Kontrollverfahrens<sup>124</sup>. Die Einzelheiten des bei Vertragsverletzungen in Betracht kommenden Untersuchungsverfahrens können hier nicht näher behandelt werden. Ohnehin steht aber fest, daß ein solches Verfahren jedenfalls aus völkerrechtlicher Sicht keine Probleme aufwirft, solange insbesondere das beteiligte Entwicklungsland einer auf seinem Territorium durchzuführenden Untersuchung zustimmt<sup>125</sup>. Daher wird die Entscheidung für einen Kontrolltyp und die genaue Ausgestaltung des Untersuchungsverfahrens einschließlich der zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente<sup>126</sup>

---

123 Näher *Rest*, in: NuR 1994, S. 271 (273); *Lang*, in: FS *Schambeck*, S. 817 (830 ff.).

124 Vgl. *Lang*, in: FS *Schambeck*, S. 817 (818).

125 Auch insoweit verdient der Grundsatz territorialer Souveränität Beachtung; dazu bereits oben C. I. 1.

126 In Betracht kommt ein Bündel vielfältiger Maßnahmen und Mechanismen, das vom bloßen Informationsaustausch bis zur vor-Ort-Inspektion reichen kann.

den Vertragsparteien überlassen werden müssen. Alleinentscheidend ist, daß das Verfahren die Feststellung der für die Beurteilung einer Vertragsverletzung unverzichtbaren Tatsachen hinreichend ermöglicht.

Auf der Grundlage der so ermittelten Sachlage kann noch vor der Anrufung schiedsgerichtlicher oder gerichtlicher Instanzen ein besonderes Vertrags-Einhaltungsverfahren durchgeführt werden<sup>127</sup>. Dessen wesentliches Moment ist eine für die Vertragsstaaten geltende Pflicht zur gegenseitigen Konsultation (gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der bereits beteiligten Drittorganisation). Direkten Konsultationen dürfte im allgemeinen deshalb Erfolg beschieden sein, weil der Vertragsgegner vor einem Gericht in eine Anklageposition gedrängt wird und regelmäßig eine Abwehrhaltung entwickeln wird<sup>128</sup>. Der im Vordergrund stehenden Absicht, die Parteien zur Vertragsbeachtung zurückzuführen, wäre die Anrufung gerichtlicher Instanzen daher wenig zuträglich. Eher gestattet ein Vertrags-Einhaltungsverfahren den möglicherweise nach wie vor an der Vertragsbefolgung interessierten Parteien, sich im Rahmen von Nachverhandlungen auf die Wiederherstellung einer ausgewogenen Rechte-Pflichten-Struktur und damit auf die Wiedereinhaltung ihrer Pflichten zu verständigen. Beispielsweise könnte den Parteien des in Frage stehenden Umweltschutzvertrages mit einem solchen Verfahren die Option eröffnet werden, eine vielleicht notwendige Neubewertung der Ausgleichszahlungen durchzuführen. Das aus Sicht des Entwicklungslandes gestörte Verhältnis zwischen Leistung und Nutzen wäre damit wiederhergestellt und der Vertrag könnte fortgelten.

Für den Fall, daß sich die Unstimmigkeiten über die Vertragseinhaltung im Rahmen direkter Konsultationen trotz aller Bemühungen nicht beilegen lassen, könnten die Parteien im Vertrag ein Kündigungsrecht des vertragstreuen Partners festschreiben. Denkbar wäre auch die einvernehmliche Aufhebung des Vertrages. Ebenso könnten die Parteien ein internationales Schiedsgericht oder ein internationales Gericht zur verbindlichen Entscheidung anrufen. Die insoweit zur Verfügung stehenden klassischen Formen völkerrechtlicher Streiterledigung brauchen hier nicht eigens referiert zu werden<sup>129</sup>. Erwähnt sei lediglich, daß in der jüngeren Vergangenheit Bewegung in die internationale Umweltgerichtsbarkeit gekommen ist. Die gegenwärtig diskutierten Vorschläge reichen von der verstärkten Nutzung bestehender Institutionen wie des Ständigen Schiedshofs in Den Haag bis zur Schaffung völlig neuer Instanzen, namentlich eines Internationalen Umweltgerichtshofs<sup>130</sup>. Die Realisierungsaussichten jener grundsätzlich begrüßenswerten Vorschläge sollten allerdings nicht überbewertet werden. Bereits getroffene Maßnahmen werden seitens der Staatengemeinschaft nur zögerlich angenommen. Als anschauliches Beispiel mag die zum 6. August 1993 nach Maßgabe des Art. 26 IGH-Statut beim Internationalen Gerichtshof eingerichtete ad-hoc-Umweltkammer dienen. Die bisherigen Erfahrungen lassen seitens der Staaten nur wenig Bereitschaft erkennen, ihre Rechtsstreitigkeiten in Umweltfragen der Entscheidung durch den IGH bzw. durch die neu errichtete Kammer zu unterwerfen<sup>131</sup>. Wenngleich in ihrer weiteren Entwicklungen derzeit kaum absehbar, ist dennoch nicht auszuschließen, daß die bereits getroffenen oder gegenwärtig noch diskutierten Maßnahmen für das in Frage stehende Vertragsmodell Bedeutung erlangen

---

127 Allgemein zum sog. Compliance-Verfahren als neuem Instrument der Vertragsumsetzung *Rest*, in: NuR 1994, S. 271 (273).

128 *Rest*, in: NuR 1994, S. 271 (273).

129 Vgl. etwa *Schack*, in: DGV 32 (1992), S. 315 (316 ff.); *Fischer*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, § 60 Rn. 23 ff.

130 Zusammenfassende Darstellung bei *Rest*, in: AVR 1996, S. 145 (163 ff.).

131 *Rest*, in: AVR 1996, S. 145 (163 f.).

können. Die Vereinbarung dementsprechender Regeln liegt letztlich in der Hand der potentiellen Vertragsstaaten.



## 4 Fazit

Die internationale Dimension des Umweltschutzes steht inzwischen außer Frage. Ein dauerhafter Schutz natürlicher Ressourcen erfordert daher gemeinsame Bemühungen der Staatengemeinschaft; die Staaten tragen eine gemeinsame Verantwortung für den globalen Umweltschutz. Der unterschiedliche technologische Entwicklungsstand und die unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten hindern die Staaten indes, diese gemeinsame Verantwortung einheitlich wahrzunehmen. Insbesondere die notwendigen Leistungen finanzieller Natur werden deshalb in erster Linie von den Industriestaaten erbracht werden müssen. Ohnehin ist es das Verhalten der industrialisierten Staaten gewesen, das zuerst für die Verschlechterung der globalen Umweltsituation verantwortlich ist. Konsequenterweise hat sich die Staatengemeinschaft in der Rio-Deklaration zu ihrer "gemeinsamen, jedoch unterschiedlichen Verantwortung" für den Umweltschutz bekannt. Obschon grundsätzlich zu begrüßen, ist nicht zu übersehen, daß jenes Bekenntnis einerseits eher allgemein gehalten wurde und es andererseits völkerrechtlicher Verbindlichkeit ermangelt. Entscheidend ist daher, wie die Staaten das Bekenntnis zur differenzierten Verantwortung in rechtlich bindender Weise konkretisieren. Infolge der mit erheblichen Problemen verbundenen Umsetzung auf multilateraler Ebene gewinnt die bilaterale Vertragsebene an Bedeutung.

Ein denkbarer Ansatzpunkt für den Abschluß bilateraler Verträge ist die Erkenntnis, daß Entwicklungsländer wichtige Umweltmedien häufig schädigen (müssen), um ihre ökonomische und soziale Situation zu verbessern. Der Druck zur Ausbeutung bestimmter Ressourcen (z. B. Raubbau an Waldbeständen) kann aber durch Ausgleichszahlungen gemildert werden. Den Entwicklungsländern werden hierüber Anreize zur Beendigung der Umweltschädigungen geboten. In Betracht kommt daher, daß sich Entwicklungsländer im Rahmen einer bilateralen Vereinbarung zur Nichtnutzung oder zum Schutz bestimmter Ressourcen bereit erklären. Als Gegenleistung hierfür zahlt ihnen der entwickelte Vertragspartner eine ausreichende Kompensation. Gekennzeichnet ist ein solches Vertragsmodell insbesondere durch zwei Elemente. Einmal verpflichtet sich jeder Staat, weil und damit sich gleichzeitig ein anderer Staat verpflichtet; es handelt sich mithin um einen gegenseitigen Vertrag. Zum anderen versprechen sich beide Staaten von dem Vertragsschluß Vorteile. Dieses Vertragsmodell ist nicht allein von theoretischem Interesse. Im Gegenteil erscheinen seine Realisierungschancen nach den Erkenntnissen der vorliegenden Untersuchung als beachtenswert. Diese Einschätzung stützt sich nicht allein darauf, daß dem Vertrag keine völkerrechtlichen Bedenken entgegenstehen. Mehr noch dürfte die ausgewogene Rechte-Pflichten-Struktur den Abschluß derartiger Verträge fördern; haben Staaten erkannt, daß ein Vertrag ihren Interessen dienen kann, werden sie dessen Abschluß gewiß in Betracht ziehen.

Obleich im Kern unkompliziert, erfordert das vorgeschlagene Vertragsmodell eine umfassendere Untersuchung als sie in einer auf die Bestimmung des völkerrechtlichen Rahmens konzentrierten Erörterung geleistet werden konnte. Näherer Überprüfung bedürfen etwa die ökonomischen und sozialen Determinanten des Modells. Mit der gebotenen Vorsicht kann hier dennoch festgehalten werden, daß das Vertragsmodell eine durchaus erfolgversprechende Möglichkeit zum Schutz der in Entwicklungsländern gelegenen Ressourcen eröffnet.



## Literaturverzeichnis

- AMELUNG, T., Zur Rettung der tropischen Regenwälder: Eine kritische Bestandsaufnahme der wirtschaftspolitischen Lösungsvorschläge, in: Die Weltwirtschaft 1989, S. 152-165
- COMBACAU, J./SUR, S., Droit international public, 6. Aufl., Paris 1991
- BEYERLIN, U., Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?, in: ZaöRV 1994, S. 124-147
- BRUNNÉE, J., Entwicklungen im Umweltvölkerrecht am Beispiel des sauren Regens und der Ozonschichtzerstörung, Mainz 1988
- DOLZER, R., Völkerrechtliche Verantwortlichkeit und Haftung für Umweltschäden, in: DGV 32 (1991), S. 195-240
- HENGSTSCHLÄGER, J. u. a. (Hrsg.), Festschrift für H. Schambeck, Berlin 1994
- Hohmann, H., Ergebnisse des Erdgipfels von Rio, in: NVwZ 1993, S. 311-319
- IPSEN, K., Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990
- KIMMINICH, O./VON LERSNER, H./STROM, P. C. (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. I, 2. Aufl., München 1994
- KNIEPER, R., Nutzung und Erhaltung des Tropenwaldes?, in: IUR 1992, S. 89-95
- LADENBURGER, F., Durchsetzungsmechanismen im Umweltvölkerrecht, Tübingen 1996
- LANG, W., Verhinderung von Erfüllungsdefiziten im Völkerrecht, in: Hengstschläger u. a., FS Schambeck, S. 817-835
- DERS., Auf der Suche nach einem wirksamen Klima-Regime, in: AVR 1993, S. 13-29
- DERS., Die Abwehr weiträumiger Umweltgefahren, insbesondere durch internationale Organisationen, in: DGV 32 (1992), S. 57-82
- MÜLLER, R., Instrumentarien zur Bewältigung von Umweltproblemen in Mitteleuropa - am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der CSFR und Polen, in: AVR 1992, S. 82-112
- NUSCHELER, F., Entwicklungspolitik, 5. Aufl., Bonn 1996
- MÜNCH, I. VON/KUNIG, P. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl., München 1995
- RENGELIG, H.-W. (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, Köln/Berlin/Bonn/München 1993
- REST, A., Die rechtliche Umsetzung der Rio-Vorgaben in der Staatenpraxis, in: AVR 1996, S. 145-167
- DERS., Neue Mechanismen der Zusammenarbeit und Sanktionierung im internationalen Umweltrecht - Gangbare Wege zur Verbesserung der Umwelt?, in: NuR 1994, S. 271-277

- DERS., Neue Tendenzen im internationalen Umwelthaftungsrecht - Völkerrechtliche und international-privatrechtliche Aspekte, in: NJW 1989, S. 2153-2160
- RUFNER, M., Das Umweltvölkerrecht im Spiegel der Erklärung von Rio und der Agenda 21, in: ZUR 1993, S. 208-214
- SCHACK, H., Das Internationale Prozeßrecht in umweltrechtlichen Streitigkeiten, in: DGV 32 (1991), S. 315-353
- SCHALLY, H. M., Forests: Towards an International Legal Regime?, in: YIEL 1994, S. 30-50
- SCHIPULLE, H. P., Das Rio-Paradigma der "Gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung" - Konsequenzen für die Entwicklungspolitik, Vortrag bei der 2. Kuratoriumssitzung des IEE am 28. November 1996 in Bonn (nicht veröffentlicht, Manuskript liegt dem Verf. vor)
- SCHRIJVER, N. J., Permanent Sovereignty Over Natural Resources Versus the Common Heritage of Mankind, in: de Wart/Peters/Denters (Hrsg.), International Law and Development, S. 87-101
- SCHRÖDER, M., Sustainable Development - Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung als Gestaltungsaufgabe der Staaten, in: AVR 1996, S. 251-275
- DERS., Klimaschutz als Problem des internationalen Rechts, in: Jb. UTR 1993, S. 191-207
- SCHUSDZIARRA, I., Umweltschutz und Entwicklungspolitik, in: Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz, S. 209-215
- SCHWARZE, J./VON SIMSON, W., Völkerrechtliche Verfügungsbeschränkungen gegen Mißbrauch von Rohstoffen, in: AVR 1992, S. 153-170
- VERDROSS, A./SIMMA, B., Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984
- WAART, P. DE/PETERS, P./DENTERS, E. (Hrsg.), International Law and Development, Dordrecht/Boston/London 1988
- WEBERPALS, T., Internationale Rohstoffabkommen im Völker- und Kartellrecht, Frankfurt a. M. 1990
- WICKE, L., Umweltökonomie, 4. Aufl., München 1993