

ABHANDLUNGEN

Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen

*Thomas Bruha**

Inhaltsübersicht

- A. Gegenstand der Untersuchung
 - I. Notwendigkeit internationalen Notfallschutzes
 - II. Begriff des technisch-industriellen Umweltnotfalls
 - III. Handlungsdimensionen internationalen Notfallschutzes
- B. Überblick über die bisherige Entwicklung
 - I. Notfallhilfe als ursprünglich humanitäre Aufgabe
 - 1. Das Rote Kreuz
 - 2. Welthilfsverband und Vereinte Nationen
 - 3. Entwürfe für humanitäre Notfallhilfeverträge
 - II. Umweltmedienbezogene Regelungen
 - 1. Schutz der Meere und der "Great Lakes"
 - 2. Schutz der Binnengewässer
 - 3. Akte internationaler Organisationen
 - III. Notfallursachenbezogene Regelungen
 - 1. Schutz vor Nuklearstrahlungen
 - 2. Schutz vor Katastrophen und sonstigen Unglücksfällen
 - 3. Akte internationaler Organisationen
- C. Bewertung und Ausblick
 - I. Instrumente der Präventionsphase
 - II. Instrumente der Vorsorgephase
 - III. Instrumente der Notfallphase

* Dr. jur., Hochschulassistent an der Universität Giessen.

Der Artikel entstand während der Arbeiten als Berichtersteller für den «Conseil Européen du Droit de l'Environnement» (CEDE), die am 17.12.1983 mit Annahme der CEDE-Resolution Nr.13 über "Principles Concerning International Co-operation in Environmental Emergencies Linked to Technological Development" (englisch/französisch) abgeschlossen wurden. Siehe den Text der Resolution, die die im folgenden vorzustellenden Regelungen systematisiert und zum Teil fortentwickelt, in *Environmental Policy and Law (EPL)* 1984.

Abkürzungen: Abl. = Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft; BGBl. = Bundes-

A. Gegenstand der Untersuchung

I. Notwendigkeit internationalen Notfallschutzes

Mensch und Umwelt werden in zunehmendem Maße durch Unglücksfälle und ähnliche Ereignisse geschädigt und gefährdet, die ausschließlich oder mittelbar auf die technisch-industrielle Zivilisation zurückzuführen sind¹. Die Havarie des Öltankers "Torrey Canyon" am 18. März 1967², die Giftkatastrophe im italienischen Seveso am 10. Juli 1976³, die verheerende Explosion eines Flüssiggastankwagens im spanischen Los Alfaques am 11. Juli 1978⁴, der Unfall im Atomkraftwerk "Three Mile Island" in den USA am 28. März 1979⁵ oder die Bombardierung der iranischen Ölplattformen im Naurus-Feld durch die irakische Luftwaffe am 2. März 1983⁶ verdeutlichen stellvertretend für viele andere die humanitäre und ökologische Notfallproblematik, ohne daß es an dieser Stelle weiterer Hin- und Nachweise bedürfte.

Diese im folgenden mit technisch-industriell umschriebenen Umweltnotfälle sind zu einem großen Teil zwangsläufige Begleiterscheinungen unserer Zivilisation und können somit nicht ausgeschlossen werden. Immerhin lassen sich aber die Gefahr ihres Ausbruchs und das Ausmaß des Schadens, den sie anrichten, durch vorsorgende Planung und notfallbezogene Regelungen mindern. Das hat zunächst mit innerstaatlichen Mitteln zu erfolgen, eine Pflicht, der sich auch kein Staat prinzipiell entzieht⁷. Ergänzend bedarf es jedoch auch internationaler Regelungen,

gesetzblatt; BVerfG(E) = Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen); DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; EAG = Europäische Atomgemeinschaft; EG = Europäische Gemeinschaften; EWG(V) = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Vertrag); IAEA = International Atomic Energy Agency; IATA = International Air Transport Association; IGH = Internationaler Gerichtshof; NEA = Nuclear Energy Agency; RdC = Recueil des Cours de l'Académie de Droit International; RGBl. = Reichsgesetzblatt.

¹ Global 2000. Der Bericht an den Präsidenten, deutsche Ausgabe 1980, S. 89.

² Keesing's Contemporary Archives 1967, S. 22 002 ff.

³ Archiv der Gegenwart 1976, S. 20 458.

⁴ Die Explosion tötete innerhalb weniger Minuten 215 Besucher eines Campingplatzes, in dessen unmittelbarer Nähe der Tankwagen trotz Verbotes gefahren war. Siehe die Hinweise in Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 7.9.1983, S. 7.

⁵ Der Unfall verursachte zum Glück kaum Schäden außerhalb der Anlage. Siehe hierzu H. K. Shap ar, Framework for Radiation Emergency Response in the USA, Nuclear Law Bulletin 1979, H. 24, S. 55 ff.

⁶ Siehe hierzu Neue Zürcher Zeitung vom 18.5.1983, S. 37.

⁷ Vgl. in der Bundesrepublik Deutschland die als »Störfallverordnung« bekannte »12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes« vom 27.6.1980 (BGBl. 1980 I, S. 772 ff.).

und zwar im wesentlichen aus drei Gründen: erstens, weil Umweltnotfälle in ihren Ursachen und Wirkungen nur zu häufig über die Grenzen eines Staates hinweggreifen⁸ oder sich gänzlich in hoheitsfreien Räumen⁹ ereignen; zweitens, weil die Schwere von Umweltnotfällen im Einzelfall die Bekämpfungsmöglichkeiten eines einzelnen Staates überfordern kann und dieser daher internationaler Hilfe bedarf¹⁰; und schließlich drittens, weil es im regionalen und lokalen Rahmen ökonomischer und effektiver sein kann, nationale Notfallschutzmaßnahmen international aufeinander abzustimmen oder gar zu integrieren, anstatt aneinander vorbei jeweils ein komplettes System national zu unterhalten.

Wegen dieser internationalen Dimension der Problematik wird der Schutz vor Umweltnotfällen zunehmend auch durch internationale Regelungen gesteuert, wobei im Rahmen dieser Untersuchung prinzipiell nur diejenigen interessieren, die von Völkerrechtssubjekten erzeugt worden sind (also Staatenverträge und Akte internationaler Organisationen). Auf dieser Ebene sind mittlerweile, und überwiegend in den letzten zwei Jahrzehnten, zahlreiche Regelungen getroffen worden, die vornehmlich dem Meeres- und Binnengewässerschutz, dem Schutz vor industriellen und nuklearen Unfällen sowie der wechselseitigen Hilfe benachbarter Staaten bei schweren Unglücksfällen jeder Art gelten. Sie vorzustellen, Strukturen und Regelungsdefizite aufzuzeigen, ist Anliegen dieser Untersuchung.

II. Begriff des technisch-industriellen Umweltnotfalls

Umweltnotfälle sind wie Katastrophen außergewöhnliche Ereignisse, die sich wegen der Unterschiedlichkeit ihrer Ursachen und Folgen – die zusammen erst die Charakteristika des jeweiligen Falles ausmachen – nur schwer definieren lassen. Entsprechend hat die Joint Inspection Unit (JIU) der Vereinten Nationen zum Katastrophenbegriff ausgeführt¹¹:

⁸ Da diese Gefahr besonders bei nuklearen Unfällen besteht, hat das BVerfG in seiner *Kalkar*-Entscheidung (E 49, S. 89 ff.) ausdrücklich auf internationale Zusammenarbeit als gegebenenfalls notwendige Maßnahme der Unfallverhütung und -vorsorge hingewiesen (S. 147).

⁹ Insbesondere auf Hoher See.

¹⁰ Das gilt vor allem im Verhältnis zu den Entwicklungsländern, die eines besonderen internationalen Notfallschutzes bedürfen. Siehe als Beispiel Titel VII, Kapitel 9 (Emergency Aid) des Lomé II-Abkommens vom 31. 10. 1979, ABl. L 347/1 ff. vom 22. 12. 1980.

¹¹ UN Doc. A/36/73 vom 23. 1. 1981 (Report of the JIU: Evaluation of the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator [UNDRO]), para. 2 in Verbindung mit para. 27.

“There are no precise, agreed definitions of what constitutes a ‘disaster’, but in general it involves an extreme phenomenon inflicting damage and deaths upon a vulnerable human group. Such disasters may be of four broad types: ‘sudden natural’ (such as floods, hurricanes, earthquakes, volcanic eruptions or fires); ‘creeping’ or ‘long-term natural’ (such as droughts and epidemics); ‘deliberate man-made’ (such as international or civil wars and disturbances) and ‘accidental’ (such as maritime, industrial or nuclear)”.

Orientiert man sich an der Grundstruktur dieser Aussagen als willkommene Anregung für die Abgrenzung des Begriffs des technisch-industriellen Umweltnotfalls, so ist zunächst eine generelle Qualifizierung zu treffen: Danach sind Umweltnotfälle nur solche außergewöhnlichen Ereignisse, die sich in der Regel nicht konkret vorhersagen lassen und die den Menschen oder seine natürliche¹² Umwelt erheblich schädigen oder gefährden, so daß sofortige Gegen- und eventuell Schutzmaßnahmen erforderlich sind. Diese Voraussetzungen liegen zumeist bei unfallartigen, plötzlichen Ereignissen vor, können jedoch auch bei allmählich erfolgenden, kumulativen Prozessen gegeben sein (*creeping emergencies*), die zu spät entdeckt worden sind und nur noch mit außergewöhnlichen Notfallmaßnahmen bekämpft werden können.

Was die anderen Kategorien der JIU-Definition anbelangt, so sollen mit der Bezeichnung als technisch-industriell hier zunächst solche Umweltnotfälle ausgeklammert werden, bei denen ausschließlich Naturkräfte und -vorgänge schädigend wirken und die gemeinhin als Naturkatastrophen bezeichnet werden, mögen sie auch zivilisationsbedingte Mitursachen haben¹³. Denn die meisten der folgenden internationalen Instrumente stellen auf die typisch technisch-industriellen Gefahrenpotentiale ab, die im Notfall freigesetzt werden, woraus zugleich folgt, daß sie gegenüber den Ursachen indifferent sind. Auch der technisch-industrielle Folgedefekt einer Naturkatastrophe, zum Beispiel der durch ein Erdbeben ausgelöste Bruch einer Ölpipeline, kann also ein technisch-industrieller Umweltnotfall nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis sein¹⁴. Diese Ursachenverbindung unterfällt auch nach allgemeinem Völ-

¹² Mit dem Schutz der nichtnatürlichen Umwelt vor Notfällen befaßt sich zur Zeit die UNESCO, vgl. Doc.116/Ex/21 vom 25.4.1983 (Preliminary Study on the Technical and Legal Aspects of the Preservation of the Cultural Heritage against Disasters and other Major Calamities).

¹³ Diese von Menschen mitverursachten, vermeintlich reinen Naturkatastrophen (etwa Sandstürme infolge der Anlage von Monokulturen, Holzraubbaus u. dgl.) sind häufiger, als allgemein bekannt ist. Siehe UN Doc.E/AC.51/1982/7/Add.1, S.17f., vom 10.3.1982 (Regional Co-operation and Development).

¹⁴ Ihre Einbeziehung ist auch aus tatsächlichen Gründen geboten: So dürften Naturkata-

kerrecht dem Umweltrecht – das im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht –, während für Naturkatastrophen, wohl auch die langfristig durch menschliches Tun mitverursachten, zum Teil andere oder gar keine Rechtsregeln gelten, was hier im einzelnen nicht zu erörtern ist¹⁵.

“Deliberate man-made” und “accidental environmental emergencies” (Umweltnotfälle) schließlich, sind prinzipiell beide vom Begriff umfaßt, mit der Ausnahme von Kriegen und kriegsähnlichen Situationen als solchen, die vom Kriegsrecht und grundsätzlich nicht von Umweltschutznormen geregelt werden¹⁶. Soweit allerdings eine kriegerische Handlung im Einzelfall auch unter einem besonderen umweltrechtlichen Notfallregime beachtlich ist, wie etwa die oben erwähnte Bombardierung der Ölplattformen im Persischen Golf¹⁷, sollte auch sie vom Begriff des technisch-industriellen Umweltnotfalls gedeckt sein.

III. Handlungsdimensionen internationalen Notfallschutzes

Ferner ist noch zu klären, welche Handlungsdimensionen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen im Rahmen dieser Untersuchung berücksichtigt werden sollen. Zeitlich lassen sich folgende Phasen unterscheiden¹⁸:

1. Studienphase: Vorbereitung konkreter Notfallschutzpolitiken durch Informationsaustausch, Konsultationen und Zusammenarbeit im

strophen in dicht besiedelten Industriestaaten wie denen Mitteleuropas in aller Regel technisch-industrielle Umweltnotfälle nach sich ziehen. Weiterhin lassen sich die Ursachen eines technisch-industriellen Umweltnotfalls oft nicht zweifelsfrei feststellen, bzw. eine Feststellung ist noch gar nicht möglich, weil eine Naturkatastrophe bislang nur zur dringenden Gefahr technisch-industrieller Umweltnotfälle geführt hat. Auch dann setzt aber nach den Bestimmungen der meisten Regelungen die internationale Kooperation zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen bereits ein.

¹⁵ Siehe hierzu S. Green, *International Disaster Relief* (1977), sowie die UNDRO-Studie “Disaster Prevention and Mitigation”, Bd.9 (Legal Aspects), 1980.

¹⁶ Ausnahmen bilden vor allem das sog. Umweltkriegsverbotsabkommen vom 18.5.1977 (Convention on the Prohibition of Military or any other Hostile Use of Environmental Modification Techniques) und Art.56 des 1. Zusatzprotokolls zu den Genfer Rotkreuzabkommen von 1949, vom 8.6.1977, der Angriffe auf Dämme, Deiche und Kernenergieanlagen grundsätzlich untersagt.

¹⁷ Die hierdurch verursachte Ölkatastrophe fällt in den Anwendungsbereich des Kuwait-Abkommens vom 24.4.1978, siehe unten S.28f.

¹⁸ Vgl. auch die Einteilungsgesichtspunkte für den Naturkatastrophenschutz im Bericht des UN-Generalsekretärs über “Assistance in Cases of Natural Disasters”, UN Doc.E/4994 vom 13.5.1971, der aufführt: 1. Prevention, control and prediction of disasters; 2. Pre-disaster planning and preparedness; 3. Action when a disaster strikes; 4. Rehabilitation and reconstruction.

Bereich des wissenschaftlich-technischen *know how*; 2. Präventionsphase: Verhütung von Notfällen durch Normierung von Sicherheitsstandards betreffend die bauliche Konstruktion von Anlagen, die Prüfung der Umweltverträglichkeit, die Ausbildung des Personals, die Verkehrssicherheit usw.; 3. Vorsorgephase: Planung und Bereitschaft für den Notfall durch Bereitstellen von Personal und Mitteln der Notfallbekämpfung und des Notfallschutzes, durch Aufstellen von Notfallplänen, den Abschluß internationaler Hilfsabkommen usw.; 4. Notfallphase: Meldungs-, Bekämpfungs- und Schutzmaßnahmen während und unmittelbar nach Ausbruch eines Notfalls zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt; 5. Nach-Notfall-Phase: Schutz- und Wiederherstellungsmaßnahmen im Anschluß an die Notfallphase, wie Wiederaufbau von Häusern, Rekultivierung und sonstige langfristige Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt.

Prinzipiell werden nur die drei mittleren Phasen behandelt und auch dort wird der Schwerpunkt auf der Vorsorge- und Notfallphase, den Notfallregelungen im eigentlichen Sinne, liegen. Die erste und letzte Phase werden dagegen nur angesprochen, soweit sie alleiniger Gegenstand von speziellen Notfallschutzvereinbarungen sind (Studienphase) oder für die Entwicklung des Notfallschutzrechts aufschlußreich sind (Nach-Notfall-Phase).

B. Überblick über die bisherige Entwicklung

I. Notfallhilfe als ursprünglich humanitäre Aufgabe

Wie viele andere Materien des Völkerrechts der Kooperation wurzelt auch das Recht des internationalen Notfallschutzes zu Friedenszeiten in Regelungsansätzen der Völkerbundsära. Getragen von humanitären Erwägungen wurde eine Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung durch Errichtung spezieller Notfallschutzorganisationen angestrebt. Ein darüber hinausgehendes materielles Notfallschutzrecht, das implizit oder ausdrücklich von namhaften Vertretern der Naturrechtslehre seit Beginn des 17. Jahrhunderts als unverzichtbarer Bestandteil eines sozialen, auf Förderung des *bonum commune generis humani* ausgerichteten, Völkerrechts bezeichnet wurde¹⁹, lag dagegen noch außerhalb des Blickfelds internationaler Kodifikationskonferenzen.

¹⁹ Das soziale Prinzip der »gegenseitigen Liebe und Hilfsbereitschaft« (Francisco Suárez, *De legibus, ac Deo legislatore* [1612] II, cap.19, S.9) steht im Zentrum der führenden

1. Das Rote Kreuz

Die erste Notfallorganisation auf internationaler Ebene war eine privatrechtliche Vereinigung: die 1919 gegründete Liga der Rotkreuzgesellschaften²⁰. Dieser rechtlich wie organisatorisch vom Internationalen Komitee des Roten Kreuzes (IKRK)²¹ zu unterscheidende Dachverband der nationalen Rotkreuzgesellschaften hatte und hat die Aufgabe, beim Eintritt von Naturkatastrophen, Hungersnöten, Seuchen oder anderen schweren Unglücksfällen²² internationale humanitäre Hilfsaktionen (Bereitstellung von Nahrungs- und Arzneimitteln, Rettungsgeräten, Unterkünften usw.) zu initiieren und zu koordinieren. Zu diesem Zweck nimmt sie Kontakt mit den nationalen Mitgliedsgesellschaften sowie sonstigen nationalen Organisationen des Unfall- und Katastrophenschutzes auf. Zahlreiche Resolutionen der Internationalen Konferenz des IKRK präzisieren mittlerweile Art und Durchführung der Notfallhilfe²³.

2. Welthilfsverband und Vereinte Nationen

Unter anderem auf Initiative des Roten Kreuzes wurde nach dem 1. Weltkrieg auch über die Schaffung einer zwischenstaatlichen Hilfsorganisation verhandelt. Diese Bemühungen mündeten 1927 in die Unterzeich-

Naturrechtslehren des neuzeitlichen Völkerrechts. Vgl. neben Suárez, Hugo Grotius (*De iure belli ac pacis* [1625] II, cap.20, § 44, S.1) und Christian Wolff (*Jus gentium methodo scientifica pertractatum* [1764] Prolegomena, §§ 8 und 20: Förderung des *bonum commune*) vor allem Emer de Vattel, der kurz nach und im Zusammenhang mit dem schweren Erdbeben in Lissabon, das im Jahr 1755 30000 Tote forderte, in *Le Droit des Gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains* (1758) als naturrechtliches «principe général d'assistance mutuelle» erkannte: «Un Etat doit à tout autre Etat ce qu'il se doit à soi-même, autant que cet autre a un véritable besoin de son secours, et qu'il peut le lui accorder sans négliger ses devoirs envers soi-même. Telle est la Loi éternelle et immuable de la Nature» (2. Buch, Kapitel I, § 3, siehe auch §§ 2 und 5).

²⁰ Siehe zum folgenden R. Perruchoud, *Les résolutions des conférences internationales de la Croix-Rouge* (1979), insbes. S.219 ff.

²¹ Das IKRK hatte zwar schon seit 1869 mehrfach Empfehlungen an die nationalen Rotkreuzgesellschaften gerichtet, in ihren Ländern auch bei nichtkriegerischen Katastrophen tätig zu werden (Perruchoud, *ibid.*, S.222f.). Entsprechende Aktionen blieben jedoch sehr beschränkt und stellten auch keine internationalen Maßnahmen dar.

²² Die Zuständigkeit der Liga ist nicht sehr präzise umschrieben. Wichtigste Quelle ist inzwischen die Resolution XXIV der Konferenz des IKRK von 1969 (*Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge en cas de désastres*), deren Art.1 «situations résultants de calamités naturelles ou autres» nennt.

²³ Siehe dazu Perruchoud (Anm.20), S.225 ff.

nung des Gründungsvertrages und des Statuts des Welthilfsverbandes²⁴, die 1932 in Kraft traten. Dieser universell angelegte Verband sollte nach Art.2 seines Gründungsvertrages bei Naturkatastrophen (*disaster due to force majeure*) mit eigenen Mitteln Hilfe leisten und bei sonstigen Katastrophen, die nicht näher spezifiziert wurden und technisch-industrielle Notfälle nicht ausdrücklich ausschlossen (*any public disaster*), Hilfsaktionen anderer Stellen koordinieren²⁵. Zu diesem Zweck sollte er mit nationalen Notfallschutzorganisationen, insbesondere den Rotkreuzgesellschaften, zusammenarbeiten (Art.5). Sein Einsatz in den vom Notfall betroffenen Ländern sollte abhängig von der Zustimmung ihrer Regierungen sein (Art.4).

Der Welthilfsverband hat kaum mehr als ein Schattendasein geführt²⁶. Infolge der katastrophalen Entwicklung der Weltwirtschaft in den dreißiger Jahren enthielten ihm die Mitgliedstaaten die notwendigen finanziellen Mittel vor, so daß seine sporadischen Aktivitäten in Unglücksfällen sich in symbolischen Hilfeleistungen erschöpften. Im übrigen mußte er sich mit der Förderung und Durchführung wissenschaftlicher Studien zum Notfallschutz begnügen. 1967 löste sich der Welthilfsverband gar unter rechtlich nicht ganz klaren Umständen praktisch auf, indem sein ohnehin schmales Budget der UNESCO zur Fortsetzung der Studien über Katastrophenverhütung übertragen wurde.

Die mit der Unterzeichnung des Vertrages über den Welthilfsverband immerhin zum Ausdruck gekommene Überzeugung einer großen Anzahl von Staaten, daß internationale Zusammenarbeit bei Katastrophenfällen jeder Art ein Gebot internationaler Solidarität aus humanitären Gründen sei, hat aber als Grundsatz den Welthilfsverband überlebt. Von den Vereinten Nationen wieder aufgegriffen, führte er zur Schaffung einer Reihe von UN-Einrichtungen, die sich mehr oder weniger auch mit Notfallhilfe befassen²⁷. Zentrale Institution und einzige Organisation im UN-System,

²⁴ International Relief Union/Union internationale de secours. Siehe zu dieser Organisation E. Sauer, Der Welthilfsverband und seine Rechtsstellung (1932), sowie zuletzt P. Macalister-Smith, The International Relief Union of 1932, *Disasters: The International Journal of Disasters Studies and Practice* 5 (1981), S.147ff.

²⁵ Siehe zur Definition der beiden Notfallbegriffe des Art.2 die – allerdings etwas anti-quiert wirkenden – begriffsjurisprudentiellen Erörterungen von Sauer, *ibid.*, S.74ff.

²⁶ Siehe zum folgenden Macalister-Smith (Anm.24), S.150ff.

²⁷ Etwa der United Nations Children's Fund (UNICEF), der United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), das World Food Programme (WFP), die World Health Organization (WHO) und viele mehr. Ausführliche Hinweise bei T. Stephens, *The United Nations Disaster Relief Office: The Politics and Administration of International Relief Assistance* (1977), S.33ff.

die sich ausschließlich um Katastrophenschutz kümmert, ist dabei seit 1971 das Büro des United Nations Disaster Relief Co-ordinator²⁸ in Genf, dessen zwei Hauptaufgaben die Initiierung, Leitung und Koordinierung von Hilfsmaßnahmen einerseits sowie die langfristige Planung des vorbeugenden Katastrophenschutzes andererseits sind²⁹. Eingerichtet im wesentlichen als Hilfsorganisation zum Schutz vor Naturkatastrophen³⁰ war sie jedoch nie zwingend hierauf beschränkt. Dies legt zunächst der Wortlaut der Gründungsresolution nahe³¹, ergibt sich inzwischen aber eindeutiger aus zwei "Memoranda of Understanding" mit dem Hohen Kommissar für Flüchtlinge (UNHCR) und sieben anderen UN-Einrichtungen (UNEP, WFP, UNIDO, ILO, UNESCO, WHO, WMO), denenzufolge "other disaster situations" im Sinne der Gründungsresolution auch technisch-industrielle Unfälle des Luft- und Schiffsverkehrs, der Industrie und nuklearer Anlagen umfassen sollen³². Damit sind allerdings nicht alle Meinungsverschiedenheiten um das von UNDRO selbst sehr weit ausgelegte Mandat des Disaster and Relief Co-ordinator ausgedehnt³³. Auch ist UNDRO bislang kaum bei technisch-industriellen Unglücksfällen tätig geworden³⁴.

²⁸ UNDRO wurde entsprechend dem Auftrag der UN-Generalversammlung durch die Resolution 2816 (XXVI) vom 14.12.1971 (Assistance in Cases of Natural Disaster and other Disaster Situations) als Abteilung des Generalsekretariats eingerichtet. UNDRO hat also nicht den Rechtsstatus einer besonderen Organisation im UN-System. Siehe zum Gründungsvorgang im einzelnen M. Cépède, *Les Nations Unies face aux catastrophes naturelles. Etude du Bureau du Coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (U.N.D.R.O.)* (1977), S.35ff., zu gegenwärtigen Problemen den JIU-Bericht (Anm.11) mit Kommentar des UN-Generalsekretärs, A/36/73/Add.1 vom 18.5.1981.

²⁹ Para.1 der Gründungsresolution. Siehe auch UNDRO: Katastrophenhilfe der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 25 (1977), S.94ff.

³⁰ Präambel paras.2 und 5 der Gründungsresolution.

³¹ Vgl. Anm.28: "Assistance in cases of natural disasters and other disaster situations".

³² Siehe die Hinweise auf die unveröffentlichten Memoranden der Jahre 1979 und 1980 in UN/A/35/228 vom 16.5.1980 (Report of the Secretary-General: Special Economic and Disaster Relief Assistance), S.5ff. Hinweise auf weitere Memoranden sind enthalten im JIU-Bericht (Anm.11), para.121.

³³ Siehe P. Macalister-Smith, *The Future Role of UNDRO?* United Nations Economic and Social Council, July 1980. Statement and Annual Report of the UN Disaster Relief Co-ordinator, *Disasters: The International Journal of Disasters Studies and Practice* 4 (1980), S.377ff., 378; vgl. ferner die restriktive Interpretation der JIU, para.143 (nur "sudden natural disasters") mit der weiteren Auffassung des UN-Generalsekretärs (Anm.28), para.13ff.

³⁴ Siehe JIU, para.25.

3. Entwürfe für humanitäre Notfallhilfeverträge

Im Gegensatz zur Existenz eines institutionellen Systems zwischenstaatlicher Notfallhilfe fehlt es immer noch an einem umfassenden materiellen Verhaltenskodex für die Durchführung humanitärer Notfallopationen in Friedenszeiten³⁵. Anders als im Kriegsrecht³⁶ müssen die Rechte und Pflichten der Beteiligten in der Regel also jeweils auf einer *ad hoc* oder *ex post facto*-Basis vereinbart werden, wenn sie nicht gar völlig ungeregelt bleiben. Diese Mängel sind Anlaß für Bemühungen, das Recht der internationalen humanitären Notfallhilfe zu kodifizieren. Hervorzuheben sind hier einmal die "Model Rules for Disaster Relief Operations" des "United Nations Institute for Training and Research" (UNITAR) von 1982, die Vertragsmuster für bilaterale Staatenverträge, für Abkommen von Hilfsorganisationen mit einem Empfängerstaat und für Transitabkommen enthalten³⁷. Die beiden ersten Vertragstypen regeln weitestgehend gleichlautend: die internationale und nationale Organisation sowie den Verwendungszweck der Katastrophenhilfe (Regeln 1-3); Maßnahmen zur schnellen und erleichterten Ein- und Ausfuhr, bzw. -reise von Hilfsgütern und Hilfspersonal, insbesondere durch Reduktion jedweder Grenzformalitäten sowie durch Einräumung der erforderlichen Überflug-, Start- und Landerechte u. dgl. (Regeln 4 - 11 und 15); die Erleichterung der Arbeit ausländischer Hilfsmannschaften im Katastrophengebiet, vor allem durch Bereitstellung der erforderlichen Mittel und die Gewährung der notwendigen Handlungsfreiheiten und Sicherheiten, inbegriffen im Fall von Hilfsmannschaften der Vereinten Nationen oder in ihrem Auftrag tätig werdende Personen die in der Konvention über Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen³⁸ niedergelegten Vorzugsrechte (Regeln 12-14 und 15-17). Die ergänzenden Transit-Musterregeln setzen sich im wesentlichen aus den obigen Bestimmungen über die Erleichterung der Ein- und Ausfuhr, bzw.

³⁵ Siehe B. Morse, Practice, Norms and Reform of International Humanitarian Rescue Operations, RdC 157 (1977 IV), S.121 ff.

³⁶ Siehe dagegen Art.23 und 59f. des IV. Genfer Abkommens vom 12.8.1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten sowie Art.68ff. des 1. und Art.18 des 2. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen, vom 8.6.1977.

³⁷ UNITAR, Policy and Efficacy Studies No.8, 1982, unterteilt in: A. Model Rules for Bilateral Agreement between an Assisting State and a Receiving State; B. Model Rules for Bilateral Agreement between an Assisting Organization and a Receiving State; C. Model Rules for Bilateral Agreement between an Assisting State or Organization or a Receiving State and a Transit State.

³⁸ Vom 13.2.1946, UNTS 1, S.15 ff.

-reise von Hilfsgütern und Hilfspersonal zur Erleichterung des Transitverkehrs zusammen.

Neben den UNITAR-Regeln gibt es ein weiteres, ebenfalls nicht ausdrücklich auf Naturkatastrophen beschränktes, Projekt von UNDRRO, das sehr viel differenzierter ist und zur Zeit auf Expertenebene behandelt wird³⁹. Es umfaßt im gegenwärtigen Stadium auch den Entwurf eines universellen humanitären Notfallhilfeabkommens. Auf Einzelheiten seiner Bestimmungen kann wegen des noch inoffiziellen Charakters des Projekts hier nicht eingegangen werden.

II. Umweltmedienbezogene Regelungen

Spezifische Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltnotfällen wurden erstmals im Meeresumweltrecht als Reaktion auf die besondere Gefährdung der Meere und Küsten durch Tankerhavarien und *blowouts* bei der Offshore-Ölbohrung entwickelt. Zwar sind diese Unfälle nur für einen Bruchteil der gesamten Ölverschmutzung der Meere verantwortlich⁴⁰. Katastrophal sind aber die Folgen für die betroffene Meeresregion und die Küstenstriche, auf denen sich – je nach Wind- und Strömungsverhältnissen – der »Ölteppich« absetzt⁴¹. Da die Gewinnung und der Transport von Öl auf den Meeren auch immer wieder zu schweren Unglücksfällen führt, machen diese Techniken – wie kaum andere – internationale Notfallschutzkooperation erforderlich. Meeresschutzvereinbarungen⁴² gehören somit zu den am weitesten entwickelten Notfallschutzregelungen überhaupt und überwiegen auch zahlenmäßig.

Sie werden im folgenden zusammen mit den Regelungen des Binnengewässerschutzes dargestellt, den einzigen ebenfalls medienspezifischen⁴³

³⁹ Noch nicht abgeschlossen und veröffentlicht. Siehe zur Notwendigkeit des Projekts den Bericht des Generalsekretärs über UNDRRO, UN Doc.A/34/190 vom 26.4.1979, S.11 para.39.

⁴⁰ Nach jüngsten Studien sind diese Unfälle nur für 13 % der gesamten Ölverschmutzung verantwortlich. Die Hauptanteile gelangen vom Land aus in die Meere (44,2 %) sowie durch »normale« Tankeroperationen wie Ablassen von Reinigungs- und Ballastwassern (21,8 %). Siehe den UNEP-Bericht "The State of the World Environment 1972-1982", UNEP/GC.10/3 vom 29.1.1982, S.20, in erweiterter Fassung auch veröffentlicht als "The World Environment 1972-1982", UNEP 1982.

⁴¹ Einzelheiten bei L. Gündling, Ölunfälle bei der Ausbeutung des Festlandssockels, ZaöRV 37 (1977), S.530ff., 532ff.

⁴² Siehe hierzu H. Steiger/B. Demel, Schutz der Küsten vor Verschmutzung vom Meer aus, DVBl. 1979, S.205ff.

⁴³ Andere medienspezifische Umweltprobleme, wie etwa der Schutz der Wälder gegen »sauren Regen«, seltener Tierarten vor dem Aussterben usw., werden international bislang

Normen des internationalen Umweltnotfallrechts. Grund hierfür ist vor allem das US-amerikanisch-kanadische Vertragswerk zum Schutz der "Great Lakes"⁴⁴, die zwar ein Binnenwassersystem darstellen, wegen ihrer Größe⁴⁵ aber einem meeresschutzähnlichen Notfallregime unterfallen, dessen hoher Standard sogar Vorbild für viele Meeresschutzvereinbarungen war und ist. Die Unterschiedlichkeit der allgemeinen Rechtsgrundlagen des Binnengewässerschutzes⁴⁶ einerseits und des Meeresschutzes⁴⁷ andererseits sollte aus diesen Gründen daher in den Hintergrund treten dürfen.

1. Schutz der Meere und der "Great Lakes"

a) Universelle Abkommen zur Regelung von Teilaspekten

aa) Die Genfer Konventionen von 1958

Am Anfang der Entwicklung eines marinen Umweltnotfallrechts stehen generalklauselartige Regelungen zum Schutz vor Ölverschmutzungen, die weder zwischen normalen Verschmutzungsfällen und Notfällen differenzieren noch konkretisieren, welche Art von Maßnahmen, insbesondere, ob präventive oder repressive, im einzelnen zu treffen sind. Der besondere Notfallbezug folgt hier allein aus dem Gegenstand der Verträge.

Derartige Regelungen sind erstmals in den Genfer Konventionen über den Festlandsockel⁴⁸ und die Hohe See⁴⁹ vom 29. April 1958 zu

noch als lang- und mittelfristige Probleme behandelt. Notfallvorschriften existieren in diesen Bereichen also noch nicht. Siehe zum gegenwärtigen Stand den UNEP-Bericht (Anm. 40).

⁴⁴ Unten S. 21 ff.

⁴⁵ Mit einer Wasserfläche von ca. 220000 km² hat das "Great Lakes System" als größtes Binnengewässer der Welt flächenmäßig Meerescharakter (vgl. Ostsee, 420000 km², Nordsee, 575000 km²).

⁴⁶ Siehe hierzu H. Steiger/T. Bruha, Internationale Regelungen grenzüberschreitender Einwirkungen auf die Qualität der Binnengewässer – Bericht für die Bundesrepublik Deutschland, in: R. Bernhardt [u. a.] (Hrsg.), Fünftes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Bd. 1 (1981), S. 105 ff., 160 ff.

⁴⁷ Siehe hierzu D. M. Johnston (Hrsg.), *The Environmental Law of the Sea* (1981).

⁴⁸ Convention on the Continental Shelf, UNTS 499, S. 311 ff., in Kraft 10.6.1964. (Dieser und viele der folgenden Verträge sind ferner in den bekannten umweltrechtlichen Vertrags- und Dokumentensammlungen zu finden, siehe W. Burhenne, *International Environmental Law: Multilateral Treaties*, Loseblattsammlung [1974 ff.]; B. Rüster/B. Simma, *International Protection of the Environment – Treaties and Related Documents* [1975 ff.]; A. Ch. Kiss, *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, UNEP Reference Series 3, 1983).

⁴⁹ Convention on the High Seas, UNTS 450, S. 82 ff., in Kraft 30.9.1962.

finden, die im Hinblick auf die Gefahren der Offshore-Ölförderung die Küstenstaaten zur Errichtung von Sicherheitszonen im Umkreis von Ölförderungsanlagen ermächtigen⁵⁰, zugleich aber fordern:

“The coastal State is obliged to undertake, in the safety zones, all appropriate measures for the protection of the living resources of the sea from harmful agents”⁵¹

und

“Every State shall draw up regulations to prevent pollution of the seas by the discharge of oil from ships or pipelines or resulting from the exploitation and exploration of the seabed and its subsoil, taking account of existing treaty provisions on the subject”⁵².

Diese Vorschriften sind sicherlich in vielerlei Hinsicht unvollkommen⁵³. Am stärksten wiegt, daß sie in ihrer Unbestimmtheit die tatsächlich zu ergreifenden Maßnahmen in das kaum gebundene Ermessen der Staaten stellen, was im Einzelfall praktisch auf die Ignorierung der Schutzpflichten hinauslaufen kann. Immerhin, als Grundsatz ist die Notwendigkeit, die Meere vor Ölunfällen zu schützen, aber zum ersten Mal vertraglich anerkannt worden⁵⁴.

bb) Die Interventionsabkommen von 1969 und 1973

Der nächste Schritt bestand auf universeller Ebene darin, den infolge eines Schiffunglücks von einer Ölkatastrophe bedrohten Küstenstaaten notwendige einseitige Notfallschutzmaßnahmen zu gestatten, auch wenn sie damit in Rechte anderer Staaten oder Dritter eingreifen müssen (im äußersten Fall Zerstörung des havarierten Schiffes). In Reaktion auf die “Torrey Canyon”-Katastrophe des Jahres 1967⁵⁵ bestimmt Art.I der “International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties” vom 29. November 1969⁵⁶:

“Parties to the present Convention may take such measures on the high seas as may be necessary to prevent, mitigate or eliminate grave and imminent danger to their coast-line or related interests from pollution or threat of pollution of the

⁵⁰ Art.5 II der Festlandsockelkonvention.

⁵¹ Art.5 VII der Festlandsockelkonvention.

⁵² Art.24 der Konvention über die Hohe See.

⁵³ Siehe zur Kritik mit weiteren Nachweisen G ü n d l i n g (Anm.41), S.546 ff.

⁵⁴ Das älteste multilaterale Ölverschmutzungsabkommen, die “International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil” vom 12.5.1954 (UNTS 327, S.3 ff.), betrifft nur das absichtliche Ablassen von Öl durch Schiffe, also noch nicht Notfälle.

⁵⁵ Siehe Anm.2.

⁵⁶ UNTS 970, S.212 ff., in Kraft 6.5.1975.

sea by oil, following upon a maritime casualty or acts related to such a casualty, which may reasonably be expected to result in major harmful consequences”.

Interessanter als Einzelheiten dieser durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art.V) gebundenen unilateralen Befugnisse oder die schon im zitierten Artikel offen ersichtlichen Auslegungsprobleme sind hier die Ausnahmenvorschriften: So findet die Konvention keine Anwendung auf Kriegsschiffe und sonstige nichtgewerbliche Schiffe, die Staaten gehören oder von ihnen betrieben werden (Art.I 2). Ausgenommen sind ferner Anlagen des marinen Bergbaus, also insbesondere Bohrinseln, wohl auch Bohrschiffe (Art.II 2)⁵⁷.

Ergänzt wurde die Konvention durch das am 2. November 1973 unterzeichnete “Protocol Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Marine Pollution by Substances other than Oil”⁵⁸, das der zunehmenden Gefährdung der Küsten durch andere Schadstoffe, vor allem Chemikalien, Rechnung trägt und die materiellen Bestimmungen der Konvention von 1969 auf diese für entsprechend anwendbar erklärt.

cc) Das MARPOL-Abkommen von 1973

Bis zum 2. Oktober 1983 gar hat es gedauert, bis die zehn Jahre zuvor unterzeichnete “International Convention for the Prevention of Pollution from Ships” mit ihren fünf Anhängen und zwei Protokollen (MARPOL-Abkommen)⁵⁹ endlich in Kraft treten konnte. Dieses ambitionierte und umfangreiche Vertragswerk ist nicht nur das erste universelle Abkommen, das Regelungen des kooperativen Notfallschutzes enthält, sondern auch der erste Versuch, die Problematik der Meeresverschmutzung durch Schiffe und Ölplattformen⁶⁰ umfassend⁶¹ zu regeln.

Dem Notfallschutz gelten Regeln der Prävention und Repression. Erstere sind in Annex I (Regulations for the Prevention of Pollution by Oil) enthalten. Unter den zum Teil überdetaillierten Regeln interessieren hier vor allem die Regeln 4–8, die für grundsätzlich alle Schiffe⁶² bestimmte technische Sicherheitsprüfungen durch den Flaggenstaat nor-

⁵⁷ Siehe zum Auslegungsproblem Gündling (Anm.41), S.554f.

⁵⁸ In Kraft 30.3.1983, Text bei Kiss (Anm.48), S.400f.

⁵⁹ Vom 2.11.1973, ILM 12 (1973), S.1319ff.

⁶⁰ Unter den Schiffsbegriff der Konvention fallen gemäß Art.2 IV auch “fixed or floating platforms”.

⁶¹ Dieses Ziel kommt in para.2 der Präambel zum Ausdruck, in dem es heißt: “Recognizing that deliberate, negligent or accidental release of oil and other harmful substances from ships constitutes a serious source of pollution”.

⁶² Nach Regel 4 für Öltanker über 150 Tonnen und sonstige Schiffe über 400 Tonnen.

mieren, über die ein "International Oil Pollution Certificate" ausgestellt wird; ferner die Regel 16, die je nach Größe der Schiffe bestimmte Sicherheits-, Kontroll- und Warnsysteme zur Verhütung von Ölverschmutzung vorschreibt. Die meisten dieser Regelungen finden auch auf Ölplattformen Anwendung (Regel 21).

Regeln der Notfallbekämpfung sind gemäß Art. 8 des Vertrages im Protokoll I enthalten, das "Provisions Concerning Reports on Incidents Involving Harmful Substances" enthält. Nach diesen Bestimmungen sind die Vertragsparteien verpflichtet, alle erforderlichen – d. h. rechtlichen, administrativen und technischen – Maßnahmen zu treffen, damit die ihrer Jurisdiktion unterliegenden zuständigen Personen und Stellen⁶³ so schnell wie möglich Schadensereignisse an die International Maritime Organization (IMO) melden können, die diese wiederum den Vertragspartnern oder ihren Mitgliedstaaten zur Weiterleitung an Behörden und andere betroffene Staaten meldet⁶⁴. Dieses wegen seiner Umständlichkeit nicht ganz überzeugende Verfahren⁶⁵ wird im Protokoll I konkretisiert, das Einzelheiten der Übermittlungsmethode (Art.II)⁶⁶ sowie Zeitpunkt (Art.III)⁶⁷ und Inhalt der Schadensmeldungen (Art.IV und V)⁶⁸ regelt.

dd) Sonstige Abkommen

Nur am Rande zu erwähnen sind die im Rahmen der IMO vorbereiteten Verträge zur Verbesserung der Schiffs- und Seeverkehrssicherheit⁶⁹, da sie nicht vornehmlich dem Umweltschutz dienen. Die wichtigste unter ihnen ist die "International Convention for the Safety of Life at Sea" vom 1. November 1974⁷⁰ mit Protokoll vom 17. Februar 1978⁷¹. Daneben sind zu

⁶³ Insbesondere Schiffskapitäne (Protokoll I Art.1) und Einheiten der Meeresüberwachung zu Wasser und in der Luft (Art.8 IV des Vertrages).

⁶⁴ Art. 8 in Verbindung mit Art.2 des Vertrages, Art.1 des Protokolls I.

⁶⁵ Daß ein von einem Schadensereignis bedrohter Nichtsignatarstaat Meldungen erst aus »dritter Hand« erhalten soll, ist unverständlich und grenzt an Diskriminierung.

⁶⁶ Im Idealfall Radiokommunikation.

⁶⁷ Ausreichend ist grundsätzlich die Gefahr jeglicher Verschmutzung, auch solcher, die infolge rechtmäßiger Notfallmaßnahmen entsteht (siehe im einzelnen Art.3 des Protokolls in Verbindung mit Art.2 III und VI des Vertrages).

⁶⁸ Alle für die Bekämpfung erforderlichen Daten über Verursacher, Ort und Zeitpunkt des Unfalls, die Wetterbedingungen und den Zustand des Schiffes, Art, eventuell Verpackung und Ausmaß von Schadstoffen und ähnliches mehr.

⁶⁹ Siehe hierzu W. L a m p e, Sicherheit der Schifffahrt und Schutz der Meeresumwelt. Die Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMCO/IMO), Vereinte Nationen 30 (1982), S.86 ff.

⁷⁰ ILM 14 (1975), S.959 ff., in Kraft 25.5.1980.

⁷¹ BGBl. 1980 II, S.526 ff., in Kraft 1.5.1981.

erwähnen die "International Convention on Load Lines" vom 5. April 1966⁷², die "Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea" vom 20. Oktober 1972⁷³, die "Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention" vom 29. Oktober 1976⁷⁴ und die "International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers" vom 7. Juli 1978⁷⁵.

b) Regionale Abkommen zur Regelung von Teilaspekten

Technisch-industrielle Umweltnotfälle sind bislang immer geographisch begrenzte Vorkommnisse gewesen. Das gilt auch für die sog. Ölkatastrophen auf den Meeren, obwohl hier Strömungen und Gezeiten als natürliche Verbreitungsmedien für eine erhebliche Ausweitung oder gänzliche Verlagerung des Schadens sorgen können. Auch hier greift ein Notfall jedoch kaum über die Grenzen einer Region hinaus. Dies und die regional sehr unterschiedlichen Umweltbedingungen und -probleme deuten bereits darauf hin, daß das Hauptinstrument marinen Notfallschutzes der multilaterale oder bilaterale regionale Vertrag ist. Dieser Rahmen scheint auch der angemessenste zu sein: Denn über bloße Kommunikation hinausgehende internationale Notfallschutzmaßnahmen lassen sich überregional kaum noch praktikabel koordinieren oder gar integrieren; ausschließlich subregionale Vereinbarungen dürften sich andererseits nur zu häufig als zu knapp dimensioniert herausstellen.

aa) Das Nordseeabkommen von 1969

Das von den Nordseeanrainerstaaten am 9. Juli 1969 unterzeichnete und demnächst wohl außer Kraft tretende⁷⁶ "Agreement for Co-operation in

⁷² UNTS 640, S.133 ff., in Kraft 21.7.1968.

⁷³ BGBl. 1976 II, S.1018 ff., in Kraft 15.7.1977.

⁷⁴ BGBl. 1980 II, S.608 ff., in Kraft 28.11.1981.

⁷⁵ Noch nicht in Kraft, Text BGBl. 1982 II, S.298 ff.

⁷⁶ Am 13.9.1983 haben die Vertragsstaaten und die EWG ein »Übereinkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe« unterzeichnet, das nach Inkrafttreten das Abkommen von 1969 ersetzen soll (Art.19 II). Der Text des Abkommens (abgedruckt in der Dokumentenreihe der EG-Kommission als KOM [83] 476 endg. vom 25.7.1983) konnte erst nach Fertigstellung dieses Aufsatzes eingesehen werden, so daß es in den laufenden Text nicht mehr eingearbeitet werden konnte. Soweit hier von Interesse, besteht sein Inhalt im wesentlichen in einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Nordseeabkommens auf andere Schadstoffe als Öl (Art.1) und in finanziellen Regelungen für den Fall internationaler Notfallhilfe (siehe Anm.81). Einzelheiten der Notfallbekämpfung sind nach Art.3 II und 5 III später in Form von Richtlinien und dgl. festzulegen.

Dealing with Pollution of the North Sea by Oil"⁷⁷ ist das erste bedeutende⁷⁸ regionale Meeresverschmutzungsabkommen und das erste Meeresabkommen überhaupt, das die Vertragspartner zur Bekämpfung von Verschmutzungsfällen in ein nicht nur fragmentarisches internationales Notfallsystem einbindet.

Das Hauptgewicht liegt auf der Verbesserung der Frühmeldung von eingetretenen oder drohenden Ölverschmutzungsfällen jeder Art und Ursache (Art.1). Neben der allgemeinen Pflicht zur wechselseitigen und schnellsten Information über bedrohliche Verschmutzungsfälle auf See (Art.5)⁷⁹ interessiert vor allem Art.6, der als Novum eine vollkommene Aufteilung des Vertragsgebietes (Art.2) in mehrere »Überwachungszonen«⁸⁰ vorsieht, in denen je ein Staat oder mehrere zusammen besondere Verantwortung für die Notfallmeldung und -beobachtung tragen:

“(2) The Contracting Party within whose zone a situation of the kind described in Article 1 occurs, shall make the necessary assessments of the nature and extent of any casualty or, as the case may be, of the type and approximate quantity of oil floating on the sea, and the direction and speed of movement of the oil.

(3) The Contracting Party concerned shall immediately inform all the other Contracting Parties through their competent authorities of its assessments and of any action which it has taken to deal with the floating oil and shall keep the oil under observation as long as it is drifting in its zone”.

Der andere Schwerpunkt ist in Art.7 zu finden, der erstmals in erkennbar vorsichtiger und nicht vorbehaltsloser Weise eine prinzipielle Rechtspflicht zur gegenseitigen Hilfe bei der Bekämpfung bedrohlicher Ölfelder normiert:

“A Contracting Party requiring assistance to dispose of oil floating on the sea or polluting its coast may call on the help of the other Contracting Parties, starting with those which also seem likely to be affected by the floating oil. Contracting Parties called upon for help in accordance with this Article shall use their best endeavours to bring such assistance as is within their power”.

Hier hat man sich offensichtlich nur über einen Grundsatz, nicht aber

⁷⁷ BGBl. 1969 II, S.2067ff., in Kraft 9.8.1969.

⁷⁸ Siehe zum sehr viel einfacheren skandinavischen Meeresschutzabkommen von 1967, unten S.18.

⁷⁹ Dem dient auch Art.4, der die Parteien zum Informationsaustausch über ihre organisatorischen Maßnahmen, Behörden und Techniken der Ölbekämpfung und Verschmutzungsprävention verpflichtet.

⁸⁰ Siehe Annex zum Abkommen und die geographische Darstellung im Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen »Umweltprobleme der Nordsee« (1980), S.415.

dessen Konkretisierung einigen können oder wollen. Insbesondere fehlt die wichtige Regelung der Kosten- und Risikoverteilung. Statt dessen sieht Art. 8 vor, daß die helfende Partei einen Bericht über ihre Aktion anzufertigen und diesen der ersuchenden Partei sowie der IMO zu übergeben hat. Das läßt darauf schließen, daß die Parteien grundsätzlich eine kostenpflichtige Hilfe vor Augen hatten, deren finanzielle Regelung außerhalb des Vertrages getroffen wird, wobei der Bericht sicherlich eine gewisse Rolle spielen soll⁸¹.

bb) Das skandinavische Ölverschmutzungsabkommen von 1971

Das zwischen den vier skandinavischen Staaten am 16. September 1971 unterzeichnete "Agreement Concerning Cooperation in Taking Measures Against Pollution of the Sea by Oil"⁸² orientiert sich am Standard des Nordseeabkommens⁸³ und ersetzt ein älteres Ölverschmutzungsabkommen von 1967, das zwar das erste regionale überhaupt war, aber nur Pflichten zum Informationsaustausch, zur Schadensmeldung und zur Amtshilfe bei Verstößen gegen Verschmutzungsverbote normiert hatte⁸⁴. Wie dieses ist auch das Abkommen von 1971 nicht auf ein bestimmtes geographisches Gebiet beschränkt⁸⁵. Neben Regelungen, die ähnlich auch im Nordseeabkommen zu finden sind⁸⁶, normiert es eine neue Pflicht zur materiellen Schadensvorsorge⁸⁷, derzufolge die Staaten geeignete – allerdings nicht spezifizierte – Ölbekämpfungsmittel und -ausrüstungen bereitzuhalten haben. Über deren Art und Lagerungsstätten werden sie, soweit erforderlich, gemeinsam beraten, auf jeden Fall aber Informationen austauschen. Letzteres gilt auch für einige andere Maßnahmen⁸⁸. Im übrigen tauchen, mehr oder weniger umformuliert, die Bestimmungen des Abkommens von 1967 wieder auf⁸⁹.

⁸¹ Der neue Vertrag von 1983 (Anm. 76) legt nun als Regel fest, daß dem helfenden Staat die Kosten durch den ersuchenden Staat zu erstatten sind. Wird er dagegen auf eigene Veranlassung tätig, hat er seine Kosten selbst zu tragen (Art. 9 I). Einsatzberichte sind nicht mehr vorgesehen.

⁸² UNTS 822, S. 311 ff., in Kraft 16.10.1971.

⁸³ Siehe den Hinweis in der Präambel.

⁸⁴ "Agreement Concerning Co-operation to Ensure Compliance with the Regulations for Preventing the Pollution of the Sea by Oil" vom 8.12.1967, in Kraft 8.1.1969, UNTS 620, S. 226 ff.

⁸⁵ Das dürfte vor allem mit den verstreuten dänischen Außenbesitzungen (Faröerinseln, Grönland) zusammenhängen.

⁸⁶ Schadensmeldung (Art. 2) und Beistandspflicht (Art. 3).

⁸⁷ Art. 4.

⁸⁸ Vor allem die Errichtung von Ölsammelstellen, siehe ferner Art. 8.

⁸⁹ Siehe insbesondere die Amtshilferegelung des Art. 7.

cc) Das Oslo- und Parisabkommen von 1972 und 1974

Besondere Verschmutzungsursachen betreffende Notfallregelungen enthalten schließlich auch die "Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft" vom 15. Februar 1972 (Oslo-Abkommen)⁹⁰ und die "Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources" vom 4. Juni 1974 (Paris-Abkommen)⁹¹. Diese schon durch den weitgehend gemeinsamen geographischen Anwendungsbereich⁹² aufeinander bezogenen Verträge sehen zur Kontrolle der Verklappung und Verbrennung von Schadstoffen auf See (Dumping) sowie der Verschmutzung von Land aus (inbegriffen Anlagen des marinen Bergbaus)⁹³ nationale und gemeinsame Überwachungssysteme (*monitoring systems*) der Parteien vor⁹⁴; ferner je eine aus Vertretern aller Parteien zusammengesetzte Kommission⁹⁵, die, weitgehend zusammenarbeitend⁹⁶, aber nur für die allgemeine Einhaltung und Durchführung der Abkommen verantwortlich ist, ohne über Empfehlungen hinausgehend in Einzelfällen tätig werden zu können. Auch diese Abkommen normieren schließlich prinzipielle Beistandspflichten: so der Vertrag von Oslo für die Bekämpfung von Verschmutzungsfällen infolge Dumpings (Art.15 IV) und die Beseitigung von Schadstoffen in außergewöhnlichen Situationen (Art.8f.), das Paris-Abkommen für die Verhütung und Bekämpfung von Verschmutzungsfällen, die vom Lande ausgehen (Art.13).

dd) Sonstige Abkommen

Sonstige regionale Meerungsverträge zur Regelung von Teilaspekten betreffen die wissenschaftliche Zusammenarbeit bei der Erforschung von Notfallverhütungs- und -bekämpfungsmaßnahmen⁹⁷, Hilfsaktionen bei Ölverschmutzungsfällen und die Durchsetzung von Abkommen der Notfall- und Verschmutzungsprävention.

⁹⁰ UNTS 932, S.3ff., in Kraft 7.4.1974.

⁹¹ ILM 13 (1974), S.352ff., in Kraft 6.5.1978.

⁹² Nordsee, Nordost-Atlantik, Teile des Eismeeres, beim Paris-Abkommen zusätzlich die angrenzenden Binnengewässer bis zur Süßwassergrenze (siehe Art.2 des Oslo-Abkommens und Art.2f. des Paris-Abkommens).

⁹³ Vgl. Art. 3 c iii des Paris-Abkommens.

⁹⁴ Art.13 des Oslo- und Art.11 des Paris-Abkommens.

⁹⁵ Art.16ff. des Oslo- und Art.15ff. des Paris-Abkommens.

⁹⁶ U. a. haben sie eine "Joint Monitoring Group" gebildet, siehe Nordseegutachten (Anm.81), S.385f.

⁹⁷ Vgl. Art.1 II 3 des französisch-spanischen «Accord en matière de coopération océanologique» vom 11.12.1975, Journal Officiel 1976, S.4773f. In Kraft seit Unterzeichnung.

Interessant sind die beiden letzten Vertragstypen: So stellt der Vertrag zwischen den Bermudas und den USA über "Assistance to be Rendered on a Reimbursable Basis by the United States Coast Guard" vom 13. Juli 1976⁹⁸ ein recht unausgewogenes Abkommen über Hilfeleistungen der USA bei größeren Ölverschmutzungsfällen in den Gewässern Bermudas dar. Es verpflichtet die USA nicht zur Hilfeleistung (Art.2), sondern regelt nur das Rechtsverhältnis im Falle von Hilfsaktionen, das für die USA einen vollen Aufwendungsersatzanspruch (Art.4), aber keinerlei Haftung gegenüber den Bermudas vorsieht (Art.5). Das von 14 westeuropäischen Staaten am 26. Januar 1982 unterzeichnete "Memorandum of Understanding on Port State Control"⁹⁹ verpflichtet die Vertragsparteien, die Einhaltung der oben erwähnten Verträge zur Schiffs- und Verkehrssicherheit¹⁰⁰ sowie des MARPOL-Abkommens von 1973 durch regelmäßige Kontrollen fremder Handelsschiffe in ihren Häfen zu überprüfen. Prüfungshäufigkeit (ein Viertel aller Schiffe)¹⁰¹ und -modalitäten sind dabei in sehr detaillierter Weise vorgeschrieben¹⁰².

c) Regionale Abkommen mit umfassenderen Notfallregelungen

Die folgenden Abkommen gehen über die Standards der bisher aufgeführten Vereinbarungen hinaus, indem sie den kooperativen Notfallschutz stärker betonen. Äußerlich sind sie durch besondere Notfalleinrichtungen zu erkennen, die wichtige Regeln der Verschmutzungsbekämpfung zusammenfassen und nicht nur Einzelaspekte behandeln. Trotz dieser formalen Ähnlichkeit sind jedoch auch hier die Standards zum Teil sehr unterschiedlich.

aa) Das Ostseeabkommen von 1974

Verglichen mit dem Nordseeabkommen von 1969 stellt das von den sieben Ostseeanrainerstaaten am 22. März 1974 unterzeichnete »Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes«¹⁰³ eine

⁹⁸ Am selben Tag in Kraft getreten, 27 UST 3788, TIAS 8396.

⁹⁹ ILM 21 (1982), S.1ff., in Kraft 1.7.1982.

¹⁰⁰ S. 15f.

¹⁰¹ Section 1 (Commitments), 1.3. (ob diese Prüfungsquote erreicht wird, erscheint allerdings mehr als fraglich).

¹⁰² Siehe insbesondere Anhang I (Guidelines for Surveyors) der vier Vertragsanträge (die der Verschmutzungsprävention geltende section 6 der "Guidelines" muß allerdings noch vereinbart werden).

¹⁰³ BGBl. 1979 II, S.1230ff., in Kraft 3.5.1980.

erhebliche Weiterentwicklung dar. Zunächst erfaßt es grundsätzlich alle Arten menschenverursachter Meeresverschmutzung und nicht nur Ölschäden¹⁰⁴. Wie das zuvor unterzeichnete Dumpingabkommen von 1972¹⁰⁵ sieht es auch eine für die allgemeine Einhaltung und Durchführung des Abkommens verantwortliche Kommission¹⁰⁶ vor. Vor allem aber regelt es die in Art.11 normierte Grundpflicht zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Meeresverschmutzung in einer besonderen Anlage (Anlage VI), die die meisten der bislang auf universeller und regionaler Ebene vereinbarten Notfallmaßnahmen vorsieht und zum Teil konkretisierend fortentwickelt.

Im einzelnen betreffen die wichtigsten Regeln der Anlage und des Vertrages den Informationsaustausch über wissenschaftlich-technische Erkenntnisse und nationale Regelungen der Verschmutzungsbekämpfung (Regel 9 der Anlage); Bereitstellungsmaßnahmen für den Notfall (Regel 2); die Entwicklung von einseitigen oder gemeinsamen Überwachungsmaßnahmen (Regel 3) und die künftige Vereinbarung besonderer Überwachungszonen ähnlich dem Nordseeabkommen (Regel 7); dem MARPOL-Abkommen von 1973 vergleichbare Bestimmungen über die Verschmutzungs- und Notfallmeldung (Regeln 5 und 6 in Verbindung mit einem besonderen Anhang); die grundsätzliche Pflicht zur Hilfeleistung (Regeln 4 und 8) und schließlich die künftige Vereinbarung von gemeinsamen Vorschriften über die Verantwortlichkeit von Schäden infolge von Verstößen gegen den Vertrag (Art.17 des Vertrages). Eine dem Skandinavienabkommen von 1967 und 1971 entsprechende Amtshilfevereinbarung zur Ermittlung der Verursacher von Meeresverschmutzungen ist im Ostseevertragswerk allerdings nicht vorgesehen.

bb) Der nordamerikanische Meeresnotfallplan von 1974

Allen bislang behandelten Abkommen fehlt ein wichtiges Element internationaler Notfallvorsorge: die Vereinbarung koordinierter oder integrierter Notfallpläne. Hierzu ist es erstmals im Verhältnis Kanadas zu den USA gekommen, deren nahezu 9000 km lange gemeinsame Grenze zur Hälfte Wasserflächen¹⁰⁷ durchläuft und damit die längste Wassergrenze der Welt

¹⁰⁴ Besonders genannt sind Verschmutzungen von Land aus (Art.6), durch Schiffe (Art.7) und durch Anlagen des Meeresbergbaus (Art.10 in Verbindung mit Art.2 IV). Ausgenommen sind nur staatseigene Schiffe und Luftfahrzeuge, die nicht Handelszwecken dienen (Art.4 IV).

¹⁰⁵ Siehe Anm.90.

¹⁰⁶ Art.12 ff. (Baltic Marine Environment Commission).

¹⁰⁷ Neben den fünf Großen Seen etwa 150 Seen und Flüsse sowie fünf Meeresbuchten.

ist. Diese Gewässer sind Gegenstand des für die damalige Zeit beispiellosen "Boundary Waters Treaty" vom 11. Januar 1909¹⁰⁸, der erstmals eine nicht nur für Schiffsfragen zuständige internationale Kommission (International Joint Commission) geschaffen hat. Sie hat sich bereits seit 1912 mit Gewässerschutzfragen befaßt und schon frühzeitig (seit 1920) auf den Abschluß eines Vertrages zum Schutz der fünf Großen Seen gedrängt. Ein entsprechendes "Agreement on Great Lakes Water Quality"¹⁰⁹ wurde am 15. April 1972 von beiden Staaten unterzeichnet und sechs Jahre später durch ein verbessertes, gleichnamiges Abkommen vom 22. November 1978¹¹⁰ ersetzt¹¹¹.

Schon der Vertrag von 1972 sah eine integrierte Notfallplanung vor und bezog sich auf einen nicht in den amtlichen Sammlungen veröffentlichten "Joint U.S.-Canadian Oil and Hazardous Materials Pollution Contingency Plan for the Great Lakes Region" vom 10. Juni 1971¹¹². Mit nahezu gleichlautenden Bestimmungen verweist der Vertrag von 1978 nun auf den "Joint Canada-U.S. Marine Pollution Contingency Plan for the Great Lakes (CANUSLAK)" vom 20. Juni 1974¹¹³, der Bestandteil des umfassenderen "Joint Canada-U.S. Marine Pollution Contingency Plan for Spills of Oil and Other Noxious Substances (JPC)"¹¹⁴ vom selben Tag ist, welcher entsprechende Pläne auch für die Atlantik- und Pazifikküste enthält¹¹⁵.

Das Ziel dieses neuen Plans – auf den sich das Interesse konzentrieren soll¹¹⁶ – ist für das Wassersystem der Großen Seen in Ziff. 2 des Anhangs 9

¹⁰⁸ Treaty Relating to Boundary Waters Between the United States and Canada. 36 Stat. 2448, T.S. 548. In Kraft 5.5.1910.

¹⁰⁹ 23 UST 301, TIAS 7312, in Kraft 15.4.1972.

¹¹⁰ 31 UST 33, TIAS 9257, in Kraft 22.11.1978.

¹¹¹ Siehe zu den Abkommen und den bisherigen Ausführungen C.A. Esterhay, *Restoring the Water Quality of the Great Lakes: The Joint Commitment of Canada and the United States*, *Canada-United States Law Journal* 4 (1981), S.208 ff., und M. Cohen, *Le traité canado-américain des eaux limitrophes et la Commission mixte internationale*, *Etudes internationales* 11 (1980), S.375 ff.

¹¹² Art. V 1 (h) Anhang 8.

¹¹³ Art. VI 1 (i) Anhang 9.

¹¹⁴ Rechtliche Basis ist ein Notenaustausch zwischen den beiden Staaten vom 19.6.1974, 25 UST 1282, TIAS 7861. Der Plan selbst ist ebenfalls nicht in einer amtlichen Sammlung veröffentlicht. Für diesen Aufsatz ist ein von der "Canadian Coast Guard" herausgegebenes Exemplar benutzt worden, die auf kanadischer Seite für die Notfallplanung zuständig ist.

¹¹⁵ Anhang II, Atlantic Coast Contingency Plan (CANUSLANT), und Anhang III, Pacific Coast Contingency Plan (CANUSPAC). Ein jüngerer Notfallplan für die Beaufortsee nordöstlich Alaskas datiert vom 10.6.1977. Siehe JPC (Anm. 114), Anhang IV.

¹¹⁶ Erwähnenswert ist noch Anhang 11 des Vertrages von 1978 (Surveillance and Moni-

des Vertrages von 1978 formuliert und gilt entsprechend auch für die Meerestatenpläne:

“The purpose of the Plan is to provide for coordinated and integrated response to pollution incidents in the Great Lakes System by responsible federal, state, provincial and local agencies. The Plan supplements the national, provincial and regional plans of the Parties”.

Zu diesem Zweck ist ein abgestuftes Notfallmanagement vorgesehen, das einsetzen soll, wenn ein Verschmutzungsfall beide Seiten beeinträchtigt bzw. zu beeinträchtigen droht oder Ausmaße hat, die ein Hilfsersuchen einer betroffenen Seite rechtfertigen¹¹⁷. Nationale Notfallpläne der verschiedenen Regierungsebenen sollen also ergänzt und nicht ersetzt werden¹¹⁸. Diesem Subsidiaritätsprinzip entspricht ein gestufter Notfallbegriff, der zwischen großen, mittleren und kleineren Verschmutzungsfällen unterscheidet¹¹⁹, die unterschiedliche Alarmmaßnahmen auslösen; ferner eine Organisationsstruktur, die eine flexible Koordinierung nationaler Behörden (On-Scene Commanders und Deputy On-Scene Commanders) und internationaler Einrichtungen (Joint Response Centre und Joint Response Teams) je nach den Erfordernissen des Einzelfalls erlaubt¹²⁰. Dabei werden die eigentlichen Notfallmaßnahmen (*response operations*)¹²¹ grundsätzlich von dem nationalen On-Scene Commander gesteuert, in dessen Zuständigkeitsbereich ein Verschmutzungsfall eingetreten ist, unterstützt von dem On-Scene Commander der anderen Seite (Joint On-Scene Commander)¹²². Das erst im Notfall durch Vereinbarung tätig werdende internationale Joint Response Team erfüllt dagegen neben seiner auf dem Planungs- und Koordinierungsbereich liegenden Hauptfunktion in Notfällen vorwiegend Aufgaben eines nicht verbindlich entscheidenden,

toring), der in Ziff.2 die Parteien zur Entwicklung eines “joint surveillance and monitoring program” verpflichtet, aber mehr die Kontrolle der »laufenden Verschmutzung« betrifft.

¹¹⁷ JPC 1974 (Anm.114), Ziff.103.2. Vgl. auch die Definition des Verschmutzungsfalls im Vertrag selbst: “A pollution incident is a discharge, or an imminent threat of a discharge of oil, hazardous polluting substance or other substance of such magnitude or significance as to require immediate response to contain, clean up, and dispose of the material”. (Great Lakes Water Quality Agreement, Anhang 9 Ziff.3 a).

¹¹⁸ Vgl. JPC 1974, Ziff.102.1: “It is intended to augment the national, state, provincial and regional plans of the two Parties and therefore addresses itself primarily to international matters not covered by these plans”.

¹¹⁹ JPC 1974, Ziff.105.3 ff.

¹²⁰ JPC 1974, Ziff.301 ff.

¹²¹ Sie sind in vier Phasen gegliedert: 1. Discovery and Alarm; 2. Evaluation and Plan Invocation; 3. Containment and Countermeasures; 4. Clean-up and Disposal.

¹²² JPC 1974 (Anm.114), Ziff.303 und 305.

dem On-Scene Commander zuarbeitenden und die Öffentlichkeit unterrichtenden Hilfsorgans. Es kann darüber hinaus zwar entscheiden, wann infolge der Entwicklung eines Verschmutzungsfalls die Zuständigkeit eines anderen On-Scene Commanders einzusetzen hat. Dies darf aber nicht mit einer operationellen Kontrolle über die Tätigkeiten der On-Scene Commanders gleichgesetzt werden, da dies der Plan ausdrücklich ausschließt¹²³. Das Notfallmanagement der beiden Staaten baut also vorwiegend auf Koordinationsmechanismen auf, nicht auf vertikalen und schon gar nicht supranationalen Kompetenzstrukturen.

Einzelheiten des Notfallmanagements, insbesondere die zuständigen Behörden und Stellen sowie deren Kommunikationsverbindungen, sind in den regionalen Notfallplänen¹²⁴ enthalten. Auf ihre Detailbestimmungen kann hier nicht eingegangen werden. Für diesen Überblick wichtiger sind andere, grundsätzlichere Regelungen: So ist vertraglich eine umfassende Information der Öffentlichkeit über Notfälle vorgesehen, für die vor allem die Joint Response Centres zuständig sind¹²⁵. Vereinbart ist auch die regelmäßige Kostenverteilung: Für die Bekämpfung von Verschmutzungsfällen, die sich in Eigengewässern einer Partei, innerhalb der 12 Meilenzone oder im Zusammenhang mit ihren Meeresbergbauanlagen ereignen, trägt diese Partei alle Kosten¹²⁶; ebenso wenn sie die andere Seite zu Hilfe ruft, obwohl deren Gebiet nicht bedroht ist¹²⁷. In allen anderen Fällen trägt jede Partei ihre eigenen Kosten¹²⁸. Haftungsfragen sind dagegen ausdrücklich ausgeklammert¹²⁹. Schließlich ist dafür Sorge getragen, daß die Pläne auf dem neuesten Stand der Entwicklung bleiben, indem die jeweils verantwortlichen Verwaltungsbehörden beider Seiten zur autonomen Änderung der Pläne im Rahmen der vertraglichen Ziele ermächtigt werden¹³⁰.

cc) Abkommen des UNEP-Regionalseeprogramms

Das Regionalseeprogramm von UNEP fördert und unterstützt den Abschluß von regionalen Meeresschutzabkommen¹³¹. Grundlage hierfür

¹²³ JPC 1974, Ziff.302.

¹²⁴ Siehe oben Anm.113 und 115.

¹²⁵ JPC 1974 (Anm.114), Ziff.500.

¹²⁶ JPC 1974, Ziff.202.1. Siehe auch Great Lakes Water Quality Agreement 1978, Anhang 9 Ziff.4.

¹²⁷ So die einzelnen regionalen Pläne in JPC 1974 (Annexes), Ziff.101.4.

¹²⁸ JPC 1974, Ziff.202.1.

¹²⁹ JPC 1974, Ziff.202.2.

¹³⁰ Siehe Great Lakes Water Quality Agreement 1978, Anhang 9 Ziff.5, und JPC 1974, Ziff.702.

¹³¹ Siehe hierzu P. Hulm, The Regional Seas Program: What Fate for UNEP's Crown

sind regionale Aktionsprogramme, die für gegenwärtig 11 Regionen von UNEP in Zusammenarbeit mit über 120 Staaten und zahlreichen internationalen Organisationen erarbeitet worden sind oder sich zumindest im Entwurfsstadium befinden. Inspiriert vom Ostseeabkommen von 1974 wurden oder werden für die folgenden Regionen Programme entwickelt: 1. Mittelmeer (1975); 2. Rotes Meer und Golf von Aden (1976); 3. Kuwait-Region (1978); 4. weitere Karibik (1981); 5. West- und Zentralafrika (1981); 6. Ostasien (1981); 7. Südost-Pazifik (1981); 8. Südwest-Pazifik (1982); 9. Ost-Afrika (Annahme voraussichtlich 1984); 10. Südwest-Atlantik (Verhandlungen laufen); 11. Südasien (Verhandlungen laufen). In sechs Fällen ist es schon zum Abschluß von Verträgen gekommen, die sich in ihrer Grundstruktur (Rahmenvertrag, Notfall- und andere Protokolle) ähneln, nämlich für das Mittelmeer 1975, die Kuwait-Region 1978, West- und Zentralafrika 1981, den Südost-Pazifik 1981, das Rote Meer und den Golf von Aden (1982) sowie die weitere Karibik (1983). Verträge für den Südwest-Pazifik, die ostafrikanische und südasiatische Küste befinden sich im Entwurfsstadium¹³². Im folgenden werden nur die zumindest unterzeichneten Verträge behandelt.

(1) *Das Mittelmeerabkommen von 1976*: Das älteste Abkommen des UNEP-Regionalseeprogramms ist die in Barcelona am 16. Februar 1976 von zwölf Mittelmeeranrainerstaaten und der EWG unterzeichnete "Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution"¹³³ mit mittlerweile vier Protokollen, unter denen hier vor allem das "Protocol Concerning Co-operation in Combating Pollution of the Mediterranean Sea by Oil and Other Harmful Substances in Cases of Emergency"¹³⁴ interessiert¹³⁵.

Jewels, AMBIO, A Journal of the Human Environment (Stockholm) 12 (1983), S.2ff., und UNEP Regional Seas Reports and Studies No.1, 1982.

¹³² Siehe zur aktuellen Entwicklung des Regionalseeprogramms die vom Genfer UNEP-Büro herausgegebene Zeitschrift "The Siren" (news from UNEP's Regional Seas Programme), zuletzt Nr.22, Dezember 1983.

¹³³ ILM 15 (1976), S.290ff., in Kraft 12.2.1978.

¹³⁴ Vom 16.2.1976, *ibid.*, S.306ff., in Kraft 12.2.1978.

¹³⁵ Bei den drei anderen Protokollen handelt es sich um das "Protocol for the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft" (vom 16.2.1976, ILM 15, S.300ff., in Kraft 12.2.1978), um das "Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution from Land-Based Sources" (vom 17.5.1980, ILM 19 [1980], S.869ff., in Kraft 25.8.1983) und das "Protocol Concerning Mediterranean Specially Protected Areas" (vom 3.4.1982, noch nicht in Kraft, Text bei Burhenne [Anm.48], Ziff.982:26:1 ff.). Über ein fünftes Protokoll, das Verschmutzungen durch den Meeresbergbau betreffen soll, wird zur Zeit verhandelt, siehe Hulm (Anm.131), S.3.

Die Konvention normiert die grundsätzliche Pflicht der Parteien, national oder gemeinsam alle geeigneten Maßnahmen zur Verhütung, Minderung und Bekämpfung der Verschmutzung¹³⁶ des Mittelmeeres zu ergreifen (Art.4) und nennt neben anderen Maßnahmen¹³⁷ vor allem die Pflicht zur Notfallzusammenarbeit (Art.9) und zur Entwicklung komplementärer oder gemeinsamer Überwachungs(*monitoring*)-programme und -systeme (Art.10). Einzelheiten der Notfallzusammenarbeit sind vornehmlich im Notfallprotokoll geregelt, aber auch verstreut in anderen Protokollen und einigen vertragsbegleitenden Resolutionen zu finden: Notfall im Sinne des Protokolls ist jede "grave and imminent danger to the marine environment, the coast or related interests of one or more of the Parties due to the presence of massive quantities of oil or other harmful substances resulting from accidental causes or an accumulation of small discharges which are polluting or threatening to pollute the sea" (Art.1). Erfasst sind also auch *creeping emergencies*¹³⁸. Zum Schutz vor derartigen Vorfällen sind zunächst Maßnahmen vorgesehen, wie sie ähnlich schon in älteren Verträgen zu finden sind und auf die somit nicht im Detail eingegangen werden soll, also: die Entwicklung nationaler oder internationaler Kontrollsysteme (Art.4), Informationsaustausch über organisatorische Maßnahmen, Behörden und Techniken der Verschmutzungsverhütung und -bekämpfung (Art.6), die internationale Koordinierung der Kommunikationssysteme (Art.7), das damit zusammenhängende Notfallmeldeverfahren (Art.8)¹³⁹ und Hilfeleistungen bei sog. »Dumpingnotfällen« (Dumping-Protokoll, Art.9)¹⁴⁰.

Neu ist – sieht man einmal von dem nordamerikanischen Vertragswerk ab – dagegen Art.3, demzufolge die Parteien sich bemühen müssen, Notfallpläne (und auch Bekämpfungsmittel) national oder im Rahmen internationaler Zusammenarbeit zu unterhalten und zu entwickeln. Zu einem den

¹³⁶ Die Verschmutzung muß zumindest indirekt auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführen sein, vgl. die Definition in Art.2a der Konvention, die wörtlich oder geringfügig abgewandelt auch in den anderen Verträgen des UNEP-Regionalseeprogramms verwandt wird: "Pollution" means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment resulting in such deleterious effects as harm to living resources, hazards to human health, hindrance to marine activities including fishing, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities".

¹³⁷ Vor allem Verschmutzung durch Dumping (Art.5), Schiffe (Art.6), Meeresbergbau (Art.7) und Landeinleitungen (Art.8).

¹³⁸ Siehe oben S.4.

¹³⁹ Siehe hierzu auch die Resolution Nr.5 (Reporting by Ships and Aircraft of Pollution Incidents).

¹⁴⁰ Vgl. Art.8f. des Oslo-Abkommens von 1972, oben S.19.

nordamerikanischen Plänen ähnelnden gemeinsamen Notfallplan ist es allerdings bislang nicht gekommen. Wie auch für die meisten anderen Regionen des UNEP-Programms werden stattdessen mit Hilfe der Organisation nach einem gewissen Schema mehr oder weniger übereinstimmende nationale Notfallpläne entwickelt. Neu ist ferner, daß eine mit einem Notfall konfrontierte Partei nicht nur Meldepflichten hat, sondern auch gehalten ist, jede mögliche Bekämpfungsmaßnahme zu ergreifen, um Schaden zu vermeiden oder zu mindern (Art.9). Soweit sie dies tut, um ihre eigenen Küsten zu schützen, hat sie Anspruch auf Hilfe, wozu sie zunächst die Parteien aufruft, die ebenfalls bedroht zu sein scheinen: "Parties so requested shall use their best endeavours to render this assistance" (Art.10). Neu ist auch hier die Möglichkeit, bei dem Hilfeersuchen und – bei Uneinigkeit – für die Organisation der Hilfe die Vermittlung bzw. die koordinierende Tätigkeit eines sog. *regional centre* in Anspruch zu nehmen (Art.10).

Ein solches »Zentrum« ist für die Bekämpfung der Ölverschmutzung als *regional oil-combating centre* in der vertragsbegleitenden Resolution Nr.7 von den Vertragsparteien beschlossen und mit der Hilfe von UNEP im Dezember 1976 auf Malta eingerichtet worden. Seine Befugnisse sind nicht auf die Assistierung bei Notfallhilfen beschränkt. So nimmt es an der Informationsübermittlung nach Art.6 und 8 teil und wird in das Kommunikationssystem des Art.7 einbezogen, insbesondere im Hinblick auf seine Notfallhilfefunktion nach Art.10. Weitere Aufgaben sind in einem eigenen Anhang ("Objectives and Functions of a Regional Oil-Combating Centre") zur Resolution Nr.7 aufgeführt: Danach läßt es sich als eine mit der IMO zusammenarbeitende¹⁴¹ Behörde zur kontinuierlichen Unterstützung der Vertragsparteien in allen Fragen des repressiven Notfallmanagements bezeichnen, insbesondere durch Informationssammlung und Verteilung, durch Initiierung technischer Programme und Studien und durch Kontakte mit verwandten internationalen Institutionen. Eine besondere Funktion, nämlich die autonome Auslösung von Notfallmaßnahmen in konkreten Öl- oder sonstigen Verschmutzungsfällen, ist allerdings ausdrücklich späteren Verhandlungen vorbehalten worden, die im Lichte der Erfahrungen mit den bisherigen Aufgaben des »Zentrums« und der finanziellen Möglichkeiten geführt werden sollen¹⁴². Bis dahin erfüllt es also mehr die Funktion eines Sekretariats und Koordinationsbüros.

¹⁴¹ Siehe para.3 der Resolution Nr.7.

¹⁴² Anhang Ziff.I.3 der Resolution Nr.7. Siehe zu den Finanzierungsproblemen des Regionalseeprogramms H u l m (Anm.131), S.4f.

(2) *Das Kuwait-Abkommen von 1978*: Die von den acht Anrainerstaaten des Persischen Golfes am 24. April 1978 in Kuwait unterzeichnete "Regional Convention for Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution" mit "Protocol Concerning Regional Co-operation in Combating Pollution by Oil and other Harmful Substances in Cases of Emergency"¹⁴³ betrifft eines der am meisten gefährdeten Regionalmeere der Welt¹⁴⁴, seit einiger Zeit auch aus politischen Gründen¹⁴⁵. Von den Notfallbestimmungen des Mittelmeerabkommens unterscheiden sich die der Kuwait-Verträge im wesentlichen nur durch einige noch stärker auf Ölverschmutzung und Notfälle zugeschnittene Bestimmungen sowie die vertragliche Einrichtung gemeinsamer Institutionen. Allein diese Unterschiede werden im folgenden angesprochen. So zielt die Definition des Anwendungsfalls des Notfallprotokolls eindeutig auf die schweren Ölunfälle und weniger auf *creeping emergencies* ab¹⁴⁶:

"Marine Emergency" means any casualty, incident, occurrence or situation, however caused, resulting in substantial pollution or imminent threat of substantial pollution to the marine environment by oil or other harmful substances and includes, *inter alia*, collisions, strandings and other incidents involving ships, including tankers, blow-outs arising from petroleum drilling and production activities, and the presence of oil or other harmful substances arising from the failure of industrial installations;".

Auch sind einige Bestimmungen über die Ölverschmutzung, insbesondere durch Schiffe, und die internationale Notfallhilfe weniger allgemein gehalten als im Vertrag von 1976¹⁴⁷. Ferner sind die von Ölunfällen besonders gefährdeten Häfen, Anlegestellen, Flußmündungen und Buchten zumindest dann vom Notfallprotokoll erfaßt, wenn die betroffene Vertragspartei einen entsprechenden Beschluß faßt¹⁴⁸. Das Mittelmeerabkommen nimmt hingegen mit Ausnahme des Protokolls über besondere Schutzzonen¹⁴⁹ Eigengewässer von seinem Anwendungsbereich aus¹⁵⁰.

¹⁴³ ILM 17 (1978), S.511 ff., in Kraft 1.7.1979.

¹⁴⁴ Der durchschnittlich nur 35 m tiefe Golf mußte vor dem iranisch-irakischen Krieg 60 % aller Öltransporte der Welt verkraften. Pro Tag passierten 100 Öltanker die Straße von Hormuz. Experten schätzten die Ölverschmutzung des Golfes noch vor der Bombardierung der iranischen Ölplattformen (vgl. Anm.6) 47 mal höher ein als die Durchschnittsver- schmutzung anderer gleichgroßer Meeresregionen. Siehe Hulm (Anm.131), S.8.

¹⁴⁵ Iranisch-irakischer Krieg.

¹⁴⁶ Art.I 2 des Notfallprotokolls.

¹⁴⁷ Art.IV und XI der Konvention.

¹⁴⁸ Art.IV 2 des Notfallprotokolls.

¹⁴⁹ Art.1 des Protokolls von 1982 (Anm.135).

¹⁵⁰ Art.1 der Konvention.

An vertraglich etablierten Institutionen ist einmal die "Regional Organization for the Protection of the Marine Environment" (ROPME) in Art. XVI–XVIII der Konvention mit Sitz in Kuwait zu erwähnen, auf deren Organisationsstruktur (Rat, Sekretariat, Juristische Streitschlichtungskommission) und Entscheidungsmechanismen hier nicht eingegangen werden muß. Sie empfängt und übermittelt gegebenenfalls Notfallmeldungen nach Art. IX b des Vertrages bzw. X b des Protokolls und dürfte als Internationale Organisation zu qualifizieren sein. Zusätzlich ist erst 1982 als Untergliederung der ROPME ein "Marine Emergency Mutual Aid Centre" (MEMAC) mit Sitz in Bahrain eingerichtet worden¹⁵¹, das schon in Art. III des Notfallprotokolls vorgesehen war und mit Ausnahme der soeben erwähnten Notfallinformationssammlung und -übermittlung ähnliche Funktionen wie das Mittelmeer-Regional-Zentrum erfüllt. Auch hier ist die – über bloße Appelle hinausgehende¹⁵² – Auslösung autonomer Notfallmaßnahmen durch das Zentrum ausdrücklich einer späteren Entscheidung der Vertragspartner vorbehalten¹⁵³, was angesichts der gegenwärtigen politischen Verhältnisse in der Region aber auf absehbare Zeit nicht erwartet werden kann. Gegen das ausfließende Öl auf dem Naurus-Ölfeld konnte die Organisation jedenfalls nur Sondersitzungen des ROPME-Rates und technische Konsultationen des Notfallzentrums MEMAC anbieten¹⁵⁴.

(3) *Das Abidjan-Abkommen von 1981*: Die am 23. März 1981 in Abidjan von dreizehn westafrikanischen Staaten¹⁵⁵ zwischen Mauretanien und Namibia unterzeichnete "Convention for Co-operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region" mit "Protocol Concerning Co-operation in Combating Pollution in Cases of Emergency"¹⁵⁶ betrifft eine Region überwiegend armer Entwicklungsländer, deren Gewässer vor allem durch wenig

¹⁵¹ Siehe *The Siren* 1983, Nr. 21, S. 5.

¹⁵² In nicht näher definierten »besonderen Notfällen« kann das Zentrum die Vertragsparteien zur Bereitstellung von Hilfsmitteln aufrufen, um ihrer Beistandspflicht nachzukommen (Art. XI 5 der Konvention).

¹⁵³ Art. III c des Notfallprotokolls, wobei die Entscheidung formell dem Rat von ROPME übertragen wird, der aber in diesem Fall einstimmig zu entscheiden hat (Art. XVII c ii der Konvention).

¹⁵⁴ *The Siren* 1983, Nr. 21, S. 5. Einer Meldung der iranischen Nachrichtenagentur IRNA zufolge sollen die Lecks inzwischen geschlossen sein. Siehe *Neue Zürcher Zeitung* vom 23. 9. 1983, S. 2.

¹⁵⁵ Benin, Elfenbeinküste, Gabun, Gambia, Ghana, Guinea, Kamerun, Kongo, Liberia, Nigeria, Senegal, Togo, Zaire.

¹⁵⁶ ILM 20 (1981), S. 729 ff., noch nicht in Kraft.

umweltgerechte Industrieanlagen auf dem Lande und im Meer, Abwässer und einen starken Tankerverkehr, vor allem Transitverkehr nach Westeuropa, gefährdet werden¹⁵⁷. Äußerlich entsprechen die beiden Verträge wiederum weitgehend den früheren Abkommen des UNEP-Programms, inhaltlich sind jedoch auch hier einige Abweichungen festzustellen.

Zunächst umfassen beide Verträge nicht nur den Meeresraum, sondern sämtliche Gewässer, die der Jurisdiktion der Küsten- und Inselstaaten unterfallen, inbegriffen die meeresangrenzenden Binnengewässer, also auch Flüsse¹⁵⁸. Hiervon sind allerdings die zum Meer geöffneten Binnengewässer der landumschlossenen Staaten Zentralafrikas ausgenommen, obwohl diese, wie jeder andere afrikanische Staat und unter erschwerten Bedingungen auch jeder sonstige Staat der Welt, Vertragsparteien werden können¹⁵⁹. Auf die politischen Gründe für diese merkwürdige Aufspaltung des geographischen und personellen Anwendungsbereichs der Verträge kann hier nicht eingegangen werden¹⁶⁰. Wie schon die Einbeziehung auch der Flüsse andeutet, sind die Abidjan-Abkommen ferner stärker auf die allgemeine Verschmutzungsprävention und -kontrolle ausgerichtet als etwa das Kuwait-Vertragswerk. So enthalten sie an zusätzlichen Bestimmungen des nicht primär notfallbezogenen Umweltschutzes Vorschriften über den Schutz der Gewässer vor atmosphärischen Einwirkungen (Art.9) und der Küsten vor zivilisationsbedingten Erosionen (Art.10). Andererseits kennen sie kein internationales Notfallzentrum, sondern nur eine "Regional Co-ordinating Unit", die entsprechend einer vertragsbegleitenden Resolution nach dem Inkrafttreten des Vertrages die technische Aus-

¹⁵⁷ Siehe zu den Abkommen D. Alh eriti re, *Convention sur le milieu marin de l'Afrique de l'Ouest et du Centre*, *Environmental Policy and Law (EPL)* 7 (1981), S.61f., und I. Fall, *La coopération interafricaine en matière de pollution du milieu marin et des zones c ti res   la lumière de la Convention d'Abidjan et de ses Protocoles*, *Revue Juridique et Politique, Ind pendance et Coopération* 37 (1983), S.275 ff.

¹⁵⁸ Art.1 der Konvention.

¹⁵⁹ "Contracting Parties", auf deren Gebiet Art.1 abstellt, sind nach Art.26 nur die Küsten- und Inselstaaten. Nach Inkrafttreten können andere Staaten den Verträgen beitreten, nichtafrikanische aber nur nach Billigung von Dreivierteln der Vertragsstaaten im Sinne von Art.26.

¹⁶⁰ Die grundsätzliche Einbeziehung der landumschlossenen afrikanischen Staaten ist Ausdruck der bei den Seerechtsverhandlungen geübten afrikanischen Solidarität zwischen Küstenstaaten und Nichtk stenstaaten (siehe L. Gündling, *Die 200 Seemeilen-Wirtschaftszone [Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht]*, 83 [1983], S.45 ff.). Ihre Nichtberücksichtigung beim geographischen Anwendungsbereich der Verträge zollt dagegen dem UNEP-Prinzip Tribut, die Regionalseeprogramme auf die Meeres- und Küstenzonen zu beschränken. Siehe zum Konflikt dieser Prinzipien Alh eriti re (Anm.157), S.62.

führung aller Vertragsbestimmungen erleichtern soll¹⁶¹. In derselben Resolution ist allerdings auch eine innovative Bestimmung zu finden, die den Vertragspartnern empfiehlt, für den Zweck der Verfolgung von Schiffen, die die Gewässer verschmutzt haben, sich gegenseitig das Recht der Nachteile in allen Gewässern (*hot pursuit*) einzuräumen. Diese Empfehlung soll insbesondere auch in Umweltnotfällen zum Tragen kommen¹⁶².

(4) *Die Südost-Pazifikabkommen von 1981 und 1983*: Die von Chile, Ecuador, Kolumbien, Panama und Peru am 12. November 1981 in Lima unterzeichnete "Convention for the Protection of the Marine Environment and Coastal Area of the South-East Pacific" mit "Agreement on Regional Co-operation in Combating Pollution of the South-East Pacific by Hydrocarbons or other Harmful Substances in Cases of Emergency"¹⁶³ betrifft noch stärker als das Abidjan-Abkommen keine in sich geschlossene Region, sondern den der gesamten süd- und mittelamerikanischen Küste zwischen Kap Horn und Panama vorgelagerten Meeresraum in den Grenzen der 200 Seemeilenzone bzw. darüber hinaus, wenn Verschmutzungsfälle auf Hoher See die Gewässer der Zone gefährden¹⁶⁴. Dieses von tropischen bis arktischen Klimazonen reichende Vertragsgebiet zählt zu den besten Fischfanggründen der Welt, das weniger durch Ölunfälle, denn Verschmutzung von Land aus gefährdet wird. Das Notfallabkommen enthält daher auch keine, über den bisherigen UNEP-Standard hinausgehenden, Notfallregeln. Auf ein internationales Notfallzentrum verzichtet es sogar ganz. Um so mehr steht die Verschmutzung vom Land aus im Vordergrund, was am 22. Juli 1983 durch die Annahme eines Zusatzprotokolls über Verschmutzungen vom Lande aus unterstrichen wurde. Zugleich wurden ein zweites Notfallprotokoll und ein regionaler Notfallplan angenommen, ferner drei »Pilotprogramme« über Kontroll-, Meß- und Forschungsmaßnahmen¹⁶⁵.

(5) *Das Jeddah-Abkommen von 1982*: Die am 14. Februar 1982 von der arabischen Republik Jemen, der Volksrepublik Jemen, von Jordanien, der PLO (für Palästina), Saudi-Arabien, Somalia und dem Sudan in Jeddah (Saudi-Arabien) unterzeichnete "Regional Convention for the Conservation of the Red Sea and of the Gulf of Aden Environment" mit "Protocol

¹⁶¹ Ziff.2 des Abschnitts "Institutional Arrangements" der Resolution, Text: ILM 20 (1981), S.729 ff.

¹⁶² Resolution, Abschnitt "Right of Hot Pursuit".

¹⁶³ Noch nicht in Kraft, Text bei B u r h e n n e (Anm.48), Ziff.981:84f.

¹⁶⁴ Art.1 der Konvention.

¹⁶⁵ The Siren 1983, Nr.21, S.1 und 31. (Bei der Abfassung dieses Aufsatzes waren die Texte der Vereinbarungen noch nicht erhältlich).

Concerning Regional Co-operation in Combating Pollution by Oil and other Harmful Substances in Cases of Emergency"¹⁶⁶ betrifft zwar vergleichsweise saubere Gewässer¹⁶⁷. Ein hohes Bevölkerungswachstum und die rasche Verbreitung umweltgefährdender Industrien und Technologien machen jedoch schon jetzt besondere Anstrengungen erforderlich, um diesen Standard zu wahren und gegebenenfalls zu verbessern.

Zu diesem Zweck haben die Unterzeichnerstaaten im wesentlichen die sehr weitgehenden Bestimmungen des Kuwait-Vertragswerks für ihre Gewässer übernommen, sie aber insofern ihren besonderen Umweltbedingungen angepaßt, als die Bewahrung (*conservation*) der Umwelt zum zentralen Vertragsziel erklärt wird, was allgemein umschrieben wird mit "rational use by man of living and non-living marine and coastal resources in a manner ensuring optimum benefit for the present generation and at the same time maintaining the potentials of that environment to satisfy the needs and aspirations of future generations"¹⁶⁸. Die Verschmutzungsverhütung, -minderung und -bekämpfung, die Hauptziele der bisherigen Regionalverträge des UNEP-Programms sind, bilden hier also nur Unterfälle der umfassenderen Umweltbewirtschaftung und -planung. Diesem zeitgemäßen Umweltsorgekonzept¹⁶⁹ entspricht die Behandlung des Vertragsgebietes als eines »integrierten Ökosystems« (Art.1 der Konvention). Daß in diesem umfassenden Umweltplanungsprogramm Notfallmaßnahmen in der gleichen Weise berücksichtigt werden wie im engeren Kuwait-Abkommen, trägt zum ambitiösen Charakter des Jeddah-Abkommens bei. Damit verträgt es sich allerdings wenig, daß Ägypten und Israel das Abkommen bislang noch nicht unterzeichnet haben.

(6) *Das Karibikabkommen von 1983*: Das jüngste Abkommen des UNEP-Programms, die "Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region" mit "Protocol Concerning Co-operation in Combating Oil Spills in the Wider Caribbean Region"¹⁷⁰ wurde am 24. März 1983 in Cartagena de Indias (Kolumbien) von dreizehn Staaten und der EWG unterzeichnet¹⁷¹. Sie beziehen auch

¹⁶⁶ Noch nicht in Kraft, Text bei Burhenné (Anm.48), Ziff.982:13f.

¹⁶⁷ Die Verträge schließen die Golfe von Akaba und Suez sowie den gesamten Suezkanal ein, grundsätzlich aber nicht die Binnengewässer der Vertragsparteien (Art.II der Konvention).

¹⁶⁸ Art.I 1 der Konvention.

¹⁶⁹ Siehe H. Steiger, Begriff und Geltungsebenen des Umweltrechts, in: J. Salzwedel (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts (1982), S.1 ff., 7 ff.

¹⁷⁰ ILM 22 (1983), S.227 ff., noch nicht in Kraft.

¹⁷¹ Frankreich, Grenada, Großbritannien, Honduras, Jamaica, Kolumbien, Mexiko,

den Golf von Mexiko mit ein¹⁷² und damit das Meer, das den bislang größten Ölunfall zu verkraften hatte¹⁷³. Meeresbergbau sowie Abwasser und sonstige Einleitungen vom Land aus sind denn auch die größten Verschmutzungsquellen.

Gegenüber den bisherigen Abkommen des UNEP-Programms stellen die Karibik-Verträge noch keine Weiterentwicklung dar. Zugeschnitten auf die zumeist armen Unterzeichnerstaaten und eine Region, die durch große politische und ökonomische Spannungen und Krisen¹⁷⁴ geprägt wird, wirken sie äußerlich wie eine bescheidenere Synthese der Vorabkommen, die auf einige neue materielle und institutionelle Standards verzichten muß. Am auffälligsten ist die Beschränkung des Notfallprotokolls auf Ölunfälle (*oil spill incidents*)¹⁷⁵ und das Fehlen eines Notfallzentrums. Andererseits sind regelmäßige Treffen der Vertragsparteien zur Weiterentwicklung der Verträge und eine umfangreiche Zusammenarbeit mit UNEP zur Verbesserung der bisherigen präventiven und vor allem repressiven Notfallmaßnahmen vorgesehen¹⁷⁶. Dies – und andere Anzeichen – deuten darauf hin, daß die Schritte zu einer umfassenderen und intensiveren Notfallzusammenarbeit der Karibikstaaten nicht ausbleiben sollen, sondern nur vorsichtiger in Richtung Verrechtlichung¹⁷⁷ erfolgen werden¹⁷⁸.

dd) Sonstige Abkommen

Ein hochentwickeltes Notfallsystem ist schließlich auch zwischen den USA und Mexiko mit dem "Agreement of Co-operation Regarding Pollution of the Marine Environment by Discharges of Hydrocarbons and other Hazardous Substances" vom 24. Juli 1980¹⁷⁹ vereinbart worden. Dieses Abkommen, das die schon bestehende Notfallzusammenarbeit zwi-

Niederländische Antillen, Nicaragua, Panama, USA, Venezuela. Die EWG hat bislang nur die Konvention unterzeichnet. Hinsichtlich des Protokolls liegt ein Kommissionsvorschlag für eine entsprechende Entschließung des Rates vor, siehe KOM(83) 733 endg. vom 8.12.1983.

¹⁷² Art.2 der Konvention ("wider Carribean").

¹⁷³ IXTOC I Blowout am 3.6.1979, in dessen Folge 475 000 Tonnen Öl ins Meer flossen, siehe Hulm (Anm.131), S.8.

¹⁷⁴ Das hat die Invasion Grenadas durch die USA im Oktober 1983 wieder bewiesen.

¹⁷⁵ Art.1 (4) des Protokolls.

¹⁷⁶ Art.10 und 9 des Protokolls.

¹⁷⁷ Symptomatisch ist ein Anhang zum Notfallprotokoll, demzufolge dieses provisorisch auch auf andere als Ölunfälle angewandt werden soll, bis das Abkommen rechtsverbindlich entsprechend geändert worden ist.

¹⁷⁸ Siehe die Hinweise des Vorsitzenden der Karibik-Vertragskonferenz auf künftige Zusatzprotokolle in *The Siren* 1983, Nr.20, S.23.

¹⁷⁹ ILM 20 (1981), S.696 ff., in Kraft 30.3.1981.

schen den beiden Staaten erweitert¹⁸⁰, lehnt sich eng an das amerikanisch-kanadische Vertragswerk an. Das trifft besonders auf die Charakteristika des gemeinsamen Notfallplans zu, dessen Entwicklung Hauptpflicht des Vertrages ist (Art. I). Wie dort wird hier zwischen den Kompetenzen und Funktionen von On-Scene Coordinators, Joint Response Teams und Joint Response Centers sowie den vier Bekämpfungsphasen¹⁸¹ unterschieden, so daß auf Einzelheiten oder unwesentliche Abweichungen hier nicht nochmals eingegangen zu werden braucht. Wichtiger ist, daß im Unterschied zu den nordamerikanischen Notfallplänen gemeinsame Bekämpfungs- und Schutzmaßnahmen nicht durch die Notfallbehörden einer Seite allein, sondern nur durch vorherige Vereinbarung beider Seiten in Gang gesetzt werden können (Art. VIII). Zu diesem Souveränitätsvorbehalt paßt die vertragliche Klarstellung, daß die im Notfall tätig werdenden Behörden Exekutivbefugnisse ausschließlich in den eigenen Gewässern im Sinne des Vertrages ausüben dürfen (Art. VI). Eine vergleichbare zwingende Norm ist in den nordamerikanischen Abkommen nicht zu finden.

d) Die Seerechtskonvention

Einige Standards der regionalen Meeresschutzverträge haben als Rahmenbestimmungen auch in der Seerechtskonvention vom 10. Dezember 1982¹⁸² ihren Niederschlag gefunden. So sind die Vertragsstaaten verpflichtet, zum Schutz der Meere Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Unfällen bei Arbeiten auf den Meeren, insbesondere beim Meeresbergbau, zu treffen (Art. 194 III c und d). In Verschmutzungsfällen sollen sie jeden gefährdeten Staat, also nicht nur die Vertragsparteien¹⁸³, informieren sowie die zuständigen internationalen Organisationen (Art. 198). Ferner sind die von solchen Ereignissen betroffenen Staaten verpflichtet, mit den zuständigen internationalen Organisationen zur Bekämpfung der Verschmutzung zusammenzuarbeiten. Zu diesem Zweck sollen sie gemeinsam und vorsorglich Notfallpläne entwickeln (Art. 199). Daneben sind auch an anderen Stellen des Vertrages Bestimmungen zu

¹⁸⁰ Siehe vor allem das "Agreement on Cooperation in Cases of Natural Disasters" vom 15. 1. 1980, unten Anm. 226.

¹⁸¹ Siehe Anm. 120.

¹⁸² The Law of the Sea. Official Text of the UN Convention on the Law of the Sea with Annexes and Index. Final Act of the 3rd UN Conference on the Law of the Sea (UN Sales Publication 1983.V.5). Text auch in ILM 21 (1982), S. 1261 ff.

¹⁸³ Vgl. dagegen die Regelung im MARPOL-Abkommen, oben S. 15.

finden, die mehr oder weniger engen Bezug zur Notfallprävention und Bekämpfung haben¹⁸⁴.

2. Schutz der Binnengewässer

Mit Ausnahme der nordamerikanischen "Great Lakes" bestehen speziell für Binnengewässer nur sehr wenige erwähnenswerte Notfallregelungen. Zum Teil sind sie sogar in den Meeresschutzverträgen mit enthalten, wie etwa im Fall der Pariser Konvention über Verschmutzungen vom Land aus¹⁸⁵, deren Rechtsregime sich ja nicht nur auf den Meeresraum, sondern auch auf Flüsse bis zur Frischwassergrenze erstreckt¹⁸⁶. Unter den Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland sehen allein die zwei Rheinschutzabkommen vom 3. Dezember 1976¹⁸⁷ Notfallmaßnahmen vor, indem ihr gemeinsamer Art. 11 die Parteien verpflichtet, die Rheinschutzkommission und die übrigen Vertragspartner bei ungewöhnlichen Verschmutzungsfällen, insbesondere Unglücksfällen, zu informieren.

Allein im Verhältnis der Schweiz zu Italien und Frankreich bestehen umfassendere Notfallabkommen: So ermächtigt der am 11. Dezember 1972 unterzeichnete Notenaustausch¹⁸⁸ zum italienisch-schweizerischen Grenzwasservertrag vom 20. April 1972 beide Seiten, bei Verschmutzungsnotfällen die Grenze zum Schutz der Gewässer mit den erforderlichen Transport- und Bekämpfungsmitteln zu überschreiten. Für derartige Fälle werden für die zuständigen Behörden vorsorglich Notfallpässe ausgestellt. Zwangsmaßnahmen dürfen im Ausland allerdings nicht vorgenommen werden. Im übrigen kann die Befugnis zur Grenzüberschreitung jederzeit aus Gründen der nationalen Sicherheit zurückgenommen werden.

Das schweizerisch-französische Abkommen vom 5. Mai 1977¹⁸⁹ betrifft die Notfallbekämpfung auf dem Genfer See und ist sehr

¹⁸⁴ Siehe den Überblick bei Gündling (Anm. 160), S. 255 ff.

¹⁸⁵ Siehe Anm. 91.

¹⁸⁶ Art. 3a und b der Konvention. Siehe auch Art. 1 des Abidjan-Abkommens (oben S. 30).

¹⁸⁷ Abkommen zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung durch Chloride, bzw. gegen chemische Verunreinigung, BGBl. 1978 II, S. 1054 ff., letzteres in Kraft seit 1.2.1979.

¹⁸⁸ Scambio di lettere concernente la lotta contro l'inquinamento delle acque, Text bei Ruster/Simma (Anm. 48), Bd. 25, S. 366 ff.

¹⁸⁹ Abkommen über den Einsatz der mit der Bekämpfung unfallbedingter Gewässerverunreinigung durch Kohlenwasserstoffverbindungen oder andere wassergefährdende Substanzen betrauten Organe, welche als solche im Rahmen des schweizerisch-französischen Abkommens vom 16.11.1962 betreffend den Schutz der Gewässer des Genfer Sees gegen Verunreinigung anerkannt werden, Text bei Ruster/Simma, S. 285 ff.

viel detaillierter. Auch dieser Vertrag gestattet und erleichtert den Parteien den Grenzüberschritt bei Verschmutzungsnotfällen (Art.4). Darüber hinaus werden jedoch weitere organisatorische und rechtliche Einzelheiten geregelt: So wird vor allem ein schweizerisch-französisches Notfallzentrum geschaffen, das im wesentlichen Notfallprogramme aufzustellen und die Notfallmaßnahmen der nationalen Einsatzzentren zu koordinieren und zu unterstützen hat (Art.1). Einsatzzentren der anderen Seite können jederzeit zu Hilfe gerufen werden (Art.2). In allen Fällen steht die Leitung der Operation aber den Behörden der anfordernden Seite zu (Art.7). Beide Seiten verzichten grundsätzlich auf die wechselseitige Erhebung finanzieller Ansprüche, sei es wegen der Beistandskosten oder wegen Unfällen und Schäden (Art.9 und 10).

3. Akte internationaler Organisationen

Auch die internationalen Organisationen befassen sich bislang nur mit dem Schutz der Meere, nicht der Binnengewässer, gegen Umweltnotfälle. Im Rahmen der Vereinten Nationen sind vor allem UNEP und die IMO tätig. Diese Organisationen bilden zusammen mit der UN-Zentrale, der FAO, der UNESCO, der WMO und der IAEA auch die "Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution (GESAMP)", die zahlreiche Berichte und Studien zum Meeresschutz erstellt hat¹⁹⁰.

UNEP's Hauptbeitrag ist die Förderung des oben behandelten Regionalseeprogramms. Daneben widmet es sich vor allem den technischen und rechtlichen Aspekten des Meeresbergbaus¹⁹¹ und einem weltweiten System zur Verschmutzungskontrolle, genannt GEMS (Global Environmental Monitoring System)¹⁹², das in Europa durch die Economic Commission for Europe (ECE) als "Cooperative Programme for the Monitoring and Evaluation of the Long-Range Transmission of Air Pollutants in Europe

¹⁹⁰ Siehe zur GESAMP S. Boehmer-Christiansen, *The Scientific Basis of Marine Pollution, Marine Policy* 1982, S.2ff. (Auf die GESAMP geht u. a. die Verschmutzungsdefinition der UNEP-Regionalseeverträge zurück, vgl. Anm.136).

¹⁹¹ Siehe insbesondere die "Draft Conclusions" einer UNEP-Expertengruppe über "Aspects concerning the Environment related to Offshore Drilling and Mining within the Limits of National Jurisdiction" vom 13.2.1981, *EPL* 7 (1981), S.50ff. Die Empfehlung beinhaltet ein bislang vertraglich nicht vereinbartes umfassendes nationales und internationales Rechtsregime für den Meeresbergbau, das u. a. vorschreibt: Genehmigungsverfahren, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Kontrollsysteme, Sicherheitsstandards und Notfallpläne. Siehe auch ihre Studie UNEP/WG.36/4 (*restricted*) vom 10.1.1980.

¹⁹² Siehe UNEP, *Annual Review* 1980, S.39ff.

(EMEP)¹⁹³ unterbaut wird. Daneben verdient vor allem die Empfehlung des UNEP-Verwaltungsrats über die "Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by two or more States" vom 19. Mai 1978 Beachtung, die insbesondere auch auf die Notfallzusammenarbeit eingeht¹⁹⁴.

Auch die IMO ist in das Regionalseeprogramm von UNEP integriert, indem sie bei der Ausarbeitung von Notfallplänen assistiert und zu den Institutionen gehört, denen in aller Regel Notfallmeldungen übermittelt werden. Vor allem aber hat sie maßgeblich die meisten der oben erwähnten universellen Meeresschutzverträge gefördert¹⁹⁵ und eine Reihe von Empfehlungen verabschiedet und Studien veröffentlicht, die wichtige Aspekte internationalen Notfallschutzes konkretisieren und zu einem großen Teil Eingang in Verträge gefunden haben, so vor allem die Resolution A.447 (XI) vom 15. November 1979 betreffend "Interim Guidelines for Reporting Incidents Involving Harmful Substances"¹⁹⁶.

Ausschließlich dem Meeresschutz¹⁹⁷ soll die Empfehlung 847 (1978) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 2. Oktober 1978 (European Action to Prevent Oil Pollution of Waters and Coasts)¹⁹⁸ dienen. Zur Verhütung von Ölunfällen werden die Mitgliedstaaten u. a. aufgefordert, effektive Kontroll- und Sanktionssysteme zur Durchsetzung nationaler und internationaler Schiffs- und Seeverkehrssicherheitsstandards zu vereinbaren (Ziff. 10 II). In Zusammenarbeit mit den zuständigen europäischen Organisationen sollen sie Forschungsprogramme zur Verbesserung des Notfallmanagements und zur Errichtung von Sammelstellen für Ölabfälle entwickeln (Ziff. 10 V). Detaillierte und koordinierte Notfallpläne sollen in bilateraler oder multilateraler Zusammenarbeit entworfen werden, wobei besonders auf lokale Vereinbarungen ähnlich den Muster-

¹⁹³ Siehe ECE, Annual Report 1980/81 (E/1981/53/E/ECE 1030), S. 46.

¹⁹⁴ ILM 17 (1978), S. 1097ff. Nach Prinzip 9 haben die Staaten die Pflicht, sich gegenseitig bei Umweltnotfällen, die sie beeinträchtigen könnten, unverzüglich zu informieren. Abs. 4 fordert sie zur Zusammenarbeit bei der Erstellung von Notfallplänen und zur gegenseitigen Hilfe bei der Verhütung und Bekämpfung von Notfällen auf.

¹⁹⁵ Siehe den Überblick bei Lampe (Anm. 69).

¹⁹⁶ Siehe auch die Resolutionen A.147–150 (ES.IV) vom 26.11.1968 betreffend bestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung von Ölfeldern und die Resolutionen A.349 (IX) vom 12.11.1975 und A.448 (XI) vom 15.11.1979 betreffend technische Hilfe bzw. regionale Vereinbarung zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung. Darüber hinaus hat die IMO zahlreiche Studien erstellt, unter denen die vier Hefte des "Manual on Oil Pollution" besonders zu erwähnen sind (vor allem Heft 2 über "Contingency Planning" von 1978).

¹⁹⁷ Der Titel der Empfehlung macht das nicht deutlich.

¹⁹⁸ Council of Europe, Parliamentary Assembly, 30th Ordinary Session, 27.9.–4.10.1978, Texts adopted by the Assembly.

abkommen der "European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities"¹⁹⁹ verwiesen wird (Ziff.10 VI). Schließlich wird sogar die Schaffung einer internationalen Behörde erwogen, in der die Tätigkeiten von anderen Organisationen und der Regierungen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Meeres- und Küstenschutzes koordiniert werden könnten (Ziff.10 VII).

Anders als diese zum Teil sehr weit gesteckten Vorschläge greifen die Empfehlungen der OECD²⁰⁰ Einzelprobleme des Notfallschutzes heraus. So beschränkt sich die Empfehlung C (76) 161 (Final) vom 12. Oktober 1976 (Principles Concerning Coastal Management) darauf, Nachbarstaaten zur gegenseitigen Hilfe bei Verschmutzungsunfällen aufzufordern (para.24), ein Prinzip, das allgemeiner auch schon in para.10 der Empfehlung C (74) 224 vom 14. November 1974 (Principles Concerning Transfrontier Pollution) angesprochen ist. Ausschließlich finanzielle Aspekte gar betrifft die Empfehlung C (81) 32 (Final) vom 28. April 1981 (Certain Financial Aspects of Actions by Public Authorities to Prevent and Control Oil Spills). Sie empfiehlt den Staaten, vorsorglich die finanziellen Aspekte gemeinsamer Notfallverhütungs- und -bekämpfungsmaßnahmen vorweg zu vereinbaren (Annex II, Ziff.1). Wo dies nicht geschehen ist, schlägt sie als Regel vor, daß bei Hilfeleistungen auf ausdrückliches Ersuchen eines Staates dieser alle Kosten zu tragen hat, während bei spontanen Hilfsaktionen der helfende Staat bereit sein sollte, die Kosten seiner Aktion selbst zu übernehmen (Annex II, Ziff.2). Eine abweichende Beurteilung auf Grund nationaler und internationaler Normen, je nach den Besonderheiten des Falles und vor allem in Zusammenhang mit Haftungsfragen, soll mit dieser Regel nicht ausgeschlossen werden (Annex II, Ziff.4).

Die EG hat sich, was den Schutz der Gewässer vor Umweltnotfällen anbelangt, bislang nur mit der Ölverschmutzung der Meere befaßt. Materiellrechtliche²⁰¹ Basis sind die Entschließung des Rates der EWG vom 26. Juni 1978 zur Erstellung eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Ölverschmutzung des Meeres²⁰² und die Entscheidung

¹⁹⁹ BGBl.1981 II, S.966 ff.

²⁰⁰ OECD and the Environment, 1982; siehe auch H. Smets, Legal Principles Adopted by the OECD Council, EPL 9 (1982), S.110 ff.

²⁰¹ Institutionell bestehen zahlreiche Verflechtungen mit Einrichtungen der oben erwähnten Verträge, soweit die EG dort Vertragspartner ist. Darüber hinaus ist auf den am 25.6.1980 von der Kommission eingesetzten Beratenden Ausschuß auf dem Gebiet der Überwachung und Verringerung der Ölverschmutzung des Meeres hinzuweisen (ABl.L 188 vom 22.7.1980).

²⁰² ABl.C 162/1 vom 26.6.1978.

vom 3. Dezember 1981 zur Errichtung eines gemeinschaftlichen Informationssystems zur Überwachung und Verringerung der Ölverschmutzung des Meeres²⁰³. Beide Akte sollen vor allem die Notfallvorsorge der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten stärken. Während die Entscheidung aber nur die Kommission anweist, einzelne Voruntersuchungen durchzuführen, verpflichtet die Entscheidung die Mitgliedstaaten, der Kommission alle erforderlichen Informationen zur Errichtung eines fortgeschriebenen Bestandsverzeichnisses zu geben, das einen schnellen Überblick über die nationalen Bekämpfungsmittel, einzelstaatliche und gemeinsame Einsatzpläne sowie die Eigenschaften der Kohlenwasserstoffe erlaubt.

Auf diesen Akten aufbauend, hat die Kommission am 27. September 1983 dem Rat einen Richtlinienvorschlag »betreffend die Aufstellung von Noteinsatzplänen zur Bekämpfung der Ölverschmutzung des Meeres durch Unfälle« vorgelegt²⁰⁴. Einmal verabschiedet, würde die Richtlinie die Mitgliedstaaten zur Aufstellung von nationalen Notfallplänen verpflichten, deren Inhalte und Effektivitätskriterien in groben Zügen im Anhang angegeben sind²⁰⁵. Für Gebiete von gemeinsamem Interesse sind die Einsatzpläne international zu verbinden, wobei insbesondere der geographische und sachliche Anwendungsbereich der Pläne, die für die Koordinierung zuständigen Behörden sowie Grundsätze, Verfahren und Mittel der Zusammenarbeit festzulegen sind (Art.2). Ergänzend sollen in regelmäßigen Abständen »Simulationsübungen« zur Überprüfung der nationalen und internationalen Bekämpfungsmöglichkeiten abgehalten werden (Art.3)²⁰⁶.

III. Notfallursachenbezogene Regelungen

Im Gegensatz zu den Normen des Gewässerschutzes sind die folgenden Regelungen nicht auf ein bestimmtes Umweltmedium beschränkt, sondern

²⁰³ ABl.L 355/52 vom 10.12.1981.

²⁰⁴ KOM (83) 520 endg., ABl.C273/3 vom 12.10.1983.

²⁰⁵ Gemäß Anhang 1 sollen die Pläne vorsehen: 1. Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Gebiete; 2. Notfallorganisationen; 3. Bestandsverzeichnisse nationaler Bekämpfungsmittel und -vorschriften; 4. Erfassung der Möglichkeiten zur Lagerung oder sonstigen Unschädlichmachung der Ölrückstände; 5. Möglichkeiten zur Aufnahme ausländischer Beobachter.

²⁰⁶ Ein weiterer Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Rates vom 2.7.1980 betrifft die Durchsetzung internationaler Verträge zur Schiffs- und Seeverkehrssicherheit (ABl.C192/8 vom 30.7.1980). Er hat maßgeblich das oben erwähnte »Hafenkontrollabkommen« (Anm.99) beeinflusst.

haben einzelne Notfallursachen oder Kategorien von Notfällen zum Gegenstand, vor denen die Umwelt umfassend geschützt werden soll. Vertragliche Normen dieser Art reichen von allgemeinen Hilfsabkommen zum Schutz gegen Katastrophen und sonstige schwere Unfälle bis hin zu speziellen Sicherheitsvereinbarungen bezüglich einer bestimmten umweltgefährdenden Anlage. Eine gewisse Auswahl der im folgenden vorzustellenden Regelungen, insbesondere im Bereich der nuklearen Sicherheit²⁰⁷, ist also unumgänglich.

1. Schutz vor Nuklearstrahlungen

a) Das skandinavische Nuklearschutzabkommen von 1963

Das zwischen den vier skandinavischen Ländern und der IAEA am 17. Oktober 1963 unterzeichnete "Nordic Mutual Emergency Assistance Agreement in Connection with Radiation Accidents"²⁰⁸ ist besonders bemerkenswert, weil es das erste Nuklearnotfallschutzabkommen überhaupt ist und bislang das einzige, das auf multilateraler Basis abgeschlossen wurde. Zudem regelt es die Notfallhilfe sehr umfassend.

Nach der Präambel streben die Vertragsparteien eine weitestgehende gegenseitige Unterstützung bei Vorfällen jeder Art und Ursache an, in deren Folge Schäden durch ionisierende Strahlungen entstehen, unabhängig davon, ob diese grenzüberschreitend sind oder nicht. Hierzu kann auch die IAEA eingeschaltet werden, sei es als Berater, als Initiator von Dritthilfe durch Staaten außerhalb des skandinavischen Raums oder gar als Koordinator der internationalen Hilfsaktionen (Art.II). Die Verantwortung für Hilfsaktionen und deren Leitung obliegt aber stets dem um Hilfe ersuchenden Staat, soweit sie auf seinem Territorium durchgeführt werden (Art.I 1). Insoweit hat er auch alle Kosten zu tragen und mit einigen Ausnahmen alle entstehenden Schadens- und Ersatzansprüche abzugelten (Art.III 1, IV 1, 2). Für Aktionen außerhalb seines Territoriums ist er dagegen nicht verantwortlich, muß aber den helfenden Parteien die angemessenen Kosten für Dienstleistungen, Ausrüstung, Material und Einrichtungen erstatten (Art.III 3, IV 3). Beide Parteien sind schließlich von Ersatzansprüchen befreit, soweit von dem Betreiber einer Nuklearanlage

²⁰⁷ Einen schnellen Überblick verschafft der 1983 herausgekommene Index des Nuclear Law Bulletin der NEA der OECD (1968-1982), der alle Abkommen der Staaten zusammenfaßt.

²⁰⁸ UNTS 525, S.75 ff., in Kraft 19.6.1964.

Ersatz nach nationalen Rechtsnormen geleistet wird (Art. IV 4). Die übrigen Artikel betreffen Privilegien und Immunitäten der ausländischen Hilfsmannschaften (Art. VI), ein Streitbeilegungsverfahren, das unter bestimmten Voraussetzungen sogar vom IGH durchgeführt werden kann (Art. IX) sowie einige weniger bemerkenswerte Einzelheiten.

b) Das belgisch-französische Nuklearschutzabkommen von 1966

Dem Schutz vor den Gefahren eines einzigen, gemeinsam betriebenen, Kernkraftwerks dient die belgisch-französische «Convention sur la protection radiologique concernant les installations de la centrale nucléaire des Ardennes» vom 23. September 1966²⁰⁹. Eines der Ziele dieses Abkommens ist es, die Bedingungen von Hilfeleistungen im Fall von Nuklearunfällen festzulegen (Art. 1 c). Hierzu bestimmen Art. 4 und 5, daß die Parteien sich größtmögliche Hilfe bei Unfällen leisten, Formalitäten bei Grenzübertritten auf ein Minimum reduzieren und ihre Hilfsmittel einer einzigen Behörde unterstellen, die die Hilfsaktionen leitet. Ob es sich dabei um eine nationale oder internationale Behörde handelt, läßt das Abkommen unbeantwortet.

Einzelheiten sind in einem besonderen Anhang geregelt. Danach können die Parteien direkt die Hilfe der zuständigen Hilfsstellen des Nachbarstaates anfordern, also ohne Umweg über die Ministerien (Annex III, Ziff. 1 I). Diese Lokalisierung des Notfallmanagements findet ferner Ausdruck in der Errichtung von lokalen Notfallgruppen im Grenzgebiet (Ziff. 1 II) und der Ermächtigung der Departement-, bzw. Provinzregierungen, Vereinbarungen über die Koordinierung ihrer Notfallorganisationen zu schließen, die in einem gemeinsamen Aktionsplan (*plan d'intervention*) münden sollen (Ziff. 3). Aufwendungen wegen Kosten und Ersatzansprüchen werden ausgeschlossen, mit Ausnahme der Versorgung der Hilfsgruppen, die der Staat zu tragen hat, dem die Hilfe gilt (Ziff. 2 I). Schließlich setzt Art. 6 des Abkommens eine ständige Kommission (Commission bipartite) ein, die in allen Vertragsangelegenheiten beratende Funktion hat.

c) Abkommen der Bundesrepublik Deutschland

Andere Nuklearnotfallschutzabkommen sind weniger umfassend, was aber zum Teil damit zu erklären ist, daß die betreffenden Staaten allgemeine Katastrophen- und Notfallschutzabkommen geschlossen haben, die

²⁰⁹ UNTS 588, S. 228 ff.

auch auf Nuklearunfälle Anwendung finden. Dies gilt vor allem für die Bundesrepublik, deren Vereinbarungen im folgenden als repräsentativ herausgegriffen werden. Neben den rechtlich weniger interessanten Abkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit in Fragen der nuklearen Sicherheit²¹⁰ gelten sie der Planung und Errichtung von Kernkraftwerken sowie der gegenseitigen Information bei Unfällen. In die erste Kategorie fallen vertragliche Vereinbarungen, die die Parteien zur gegenseitigen Unterrichtung und Konsultation bei grenznahen kerntechnischen Anlagen verpflichten und in deren, für die Durchführung verantwortlichen, Kommissionen gerade auch Sicherheitsfragen erörtert werden. Derartige Abkommen sind mit Frankreich²¹¹, der Schweiz²¹², den Niederlanden²¹³ und Dänemark²¹⁴ abgeschlossen worden. Ähnliche Verträge bestehen auch zwischen anderen Staaten Westeuropas²¹⁵.

In die zweite Kategorie fallen die Vereinbarung mit der Schweiz vom 31. Mai 1978 über den radiologischen Notfallschutz²¹⁶ und mit Frankreich vom 28. Januar 1981 über den »Informationsaustausch bei Vorkommnissen oder Unfällen, die radiologische Auswirkungen haben können«²¹⁷. Beide Abkommen verpflichten die Parteien zur gegenseitigen Information bei Vorkommnissen, die radiologische Auswirkungen im

²¹⁰ Entsprechende Abkommen sind mit Großbritannien (Abkommen vom 14.3./4.4.1979, BGBl. 1979 II, S.434 ff.), den USA (6.7.1981, BGBl. 1981 II, S.657) und Argentinien (8.10.1981, BGBl. 1981 II, S.958 ff.) abgeschlossen worden.

²¹¹ Auf Grund eines nicht veröffentlichten Verwaltungsabkommens von 1976 wurde die »Deutsch-Französische Kommission für Fragen der Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen (DFK)« gegründet, die regelmäßig auch Fragen der Reaktorsicherheit erörtert. Siehe zuletzt Umwelt. Informationen des BMI zur Umweltplanung und zum Umweltschutz 1983, H.97, S.40.

²¹² Siehe die »Vereinbarung über die gegenseitige Unterrichtung beim Bau und Betrieb grenznaher kerntechnischer Einrichtungen« vom 10.8.1982, BGBl. 1983 II, S.734 f., in Kraft 19.9.1983, die die seit rund elf Jahren geführten schweizerisch-deutschen Behördengespräche auf eine vertragliche Grundlage gestellt hat. Eine der vier Arbeitsgruppen der »Deutschschweizerischen Kommission für die Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen (DSK)« befaßt sich ausschließlich mit Notfallschutz. Siehe Umwelt 1983, H.92, S.45 f.

²¹³ Siehe das »Memorandum über gegenseitige Unterrichtung und Konsultationen hinsichtlich grenznaher kerntechnischer Einrichtungen« vom 27.9.1977, in Kraft 2.11.1977, englische Übersetzung in EPL 6 (1980), S.192.

²¹⁴ Abkommen vom 4.7.1977 über den Informationsaustausch bei der Errichtung grenznaher Kernkraftanlagen, am selben Tag in Kraft getreten, englische Übersetzung in ILM 17 (1978), S.274 ff.

²¹⁵ Siehe vor allem die drei zwischen Frankreich und Spanien am 31.3.1980 unterzeichneten Abkommen über nukleare Sicherheit, die aber auch Bestimmungen über die Notfallbekämpfung enthalten, vgl. Nuclear Law Bulletin 1980, H.25, S.39 ff.

²¹⁶ BGBl. 1980 II, S.564 f., in Kraft 10.1.1979.

²¹⁷ BGBl. 1981 II, S.885 f., in Kraft 6.8.1981.

Nachbarstaat haben können²¹⁸. Zu diesem Zweck haben sie Informationssysteme zu unterhalten und zu koordinieren, die in 24stündigem Betrieb Meldungen entgegennehmen können. Bei Notfällen – und im Schweizer Abkommen auch zu Übungszwecken²¹⁹ – dürfen die Parteien Verbindungsgruppen in den Nachbarstaat schicken, die Informationen über den Notfall an die zuständigen Behörden des Heimatstaates weiterleiten können²²⁰ und – im Rahmen des Schweizer Abkommens – gar ein vertragliches Zutrittsrecht zu Notfallkommandoposten, Katastrophenstäben und dgl. haben. Das auch ansonsten zumeist restriktivere deutsch-französische Abkommen enthält aber Vorbehalte für militärische Einrichtungen, die nicht von der Generalklausel des Art.1 erfaßt sind und auf die das Informationsverfahren nur Anwendung findet, soweit nicht Bereiche der militärischen Geheimhaltung berührt sind (Art.12). Für das französische Kernkraftwerk in Fessenheim sind die Modalitäten des Informationssystems inzwischen vereinbart worden²²¹. Ähnliche Abkommen existieren wiederum auch zwischen anderen Staaten Westeuropas²²² und wohl auch in anderen Teilen der Welt, oder es werden zumindest ohne vertragliche Basis vergleichbare Informationssysteme tatsächlich unterhalten²²³.

2. Schutz vor Katastrophen und sonstigen Unglücksfällen

a) Der innerdeutsche Vertrag über Schadensbekämpfung an der Grenze von 1973

Die in Ausfüllung des sog. Grundlagenvertrages vom 21. Dezember 1972²²⁴ zwischen den beiden deutschen Staaten am 20. September 1973 unterzeichnete »Vereinbarung über Grundsätze der Schadensbekämpfung an der Grenze«²²⁵ ist gegenständlich weit, instrumentell sehr eng gefaßt.

²¹⁸ Art.1 der Abkommen.

²¹⁹ Art.9 des Abkommens.

²²⁰ Art.9 des deutsch-schweizerischen und Art.11 des deutsch-französischen Abkommens.

²²¹ Siehe die etwas ungenauen Hinweise in Umwelt 1983, H.94, S.49.

²²² Siehe schon Anm.213 sowie ein französisch-schweizerisches Abkommen vom 18.10.1979, das dem deutsch-schweizerischen Abkommen von 1978 sehr ähnelt, Journal Officiel vom 21./22.4.1980, S.1006.

²²³ Siehe den Beschluß der »Niederländisch-Deutschen Kommission für kerntechnische Einrichtungen im Grenzgebiet (NDKK)« vom 21.5.1981, Hinweise in Umwelt 1981, H.86, S.37.

²²⁴ Art.7 in Verbindung mit Art.9 des Zusatzprotokolls, BGBl.1973 II, S.423 ff.

²²⁵ BGBl.1974 II, S.1238, in Kraft 29.11.1978.

Sie findet Anwendung auf Schadensfälle im Grenzgebiet, deren wichtigste in einem nicht abschließenden Katalog (Art.2) aufgeführt werden und von Naturereignissen (Brände, Stürme, Seuchen u. dgl.) über Verschmutzungen (Ölschäden, Luftverunreinigungen), Explosionen und Verkehrsunfälle bis hin zu Nuklearstrahlungen reichen. Teilweise werden grenzüberschreitende Auswirkungen gefordert. Instrumentell erschöpft sich die Vereinbarung aber in Schadensmeldungen, die nur in dringendsten Fällen mündlich zwischen den Grenzorganen, ansonsten über die ständigen Vertretungen zu erfolgen haben (Art.3). Rettungsdienste kommen grundsätzlich nur auf eigenem Gebiet zum Einsatz, reicht dies nicht aus, kann gegenseitige Hilfe *ad hoc* vereinbart werden (Art.4). Auch die Untersuchung der Schadensfälle erfolgt nur, wenn erforderlich, international und auch dann nur nach Einvernehmen (Art.5).

b) Abkommen zur gegenseitigen Hilfe

Eine sehr intensive Kooperation begründen die in Westeuropa²²⁶ mittlerweile sehr zahlreichen Hilfsabkommen zum Schutz vor Katastrophen und anderen schweren Unglücksfällen. Erste Vereinbarungen dieser Art sind von Frankreich mit Spanien²²⁷ und Luxemburg²²⁸ geschlossen worden. Sie sahen bereits eine auf Gegenseitigkeitsbasis zu leistende, d.h. grundsätzlich kostenlose, Hilfe bei Unglücksfällen im Grenzgebiet vor, den gegenseitigen Verzicht auf Ersatzansprüche, Erleichterung des Grenzübertritts und Sondervereinbarungen der lokalen Behörden, vor allem zur Erstellung von Notfallplänen, um nur die wichtigsten Bestimmungen zu nennen²²⁹.

Diese Verträge haben offensichtlich Pate bei einer Reihe von Hilfsabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit ihren westlichen Nachbarländern gestanden: Es sind dies die im wesentlichen gleichlautenden »Abkommen über gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder

²²⁶ In Nordamerika sind bei den Staatsverträgen nur Vereinbarungen zum Schutz vor Naturkatastrophen auszumachen. (Siehe die Abkommen der USA mit Mexiko vom 3.5.1968, 19 UST 4810, TIAS 6481, und vom 15.1.1980, TIAS 10013, sowie mit Kanada betreffend Waldbrändefekämpfung vom 1.6.1971, 22 UST 721, TIAS 7132, und 4./7.5.1982, TIAS 10436).

²²⁷ «Convention d'assistance entre les services d'incendie et de secours» vom 14.7.1959, Journal Officiel vom 11.8.1961, S.7542f.

²²⁸ «Accord sur l'assistance mutuelle entre les services d'incendie et de secours» vom 10.12.1962, Journal Officiel vom 6.2.1963, S.1212.

²²⁹ Vgl. Art.1, 2 und 5-7 des Abkommens von 1959.

schweren Unglücksfällen« mit Frankreich²³⁰, Luxemburg²³¹ und Belgien²³². Ein Abkommen mit der Schweiz wird seit längerem vorbereitet. Im folgenden wird der Inhalt der Verträge an Hand des ersten, des deutsch-französischen Vertrages vom 3. Februar 1977, dargestellt.

Art.1 verpflichtet die Parteien, einander Hilfe bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen entsprechend ihren Möglichkeiten zu leisten, ohne diese Fälle zu konkretisieren. Art und Umfang der Hilfe sind je nach Einzelfall von den in Art.3 aufgeführten Behörden zu vereinbaren (notwendige Inhalte der Vereinbarungen sind in Art.10 geregelt): in der Bundesrepublik je nach Lage des Falls der Innenminister des Bundes oder die der drei Grenzländer – dort, soweit ermächtigt, auch die Regierungspräsidenten – und bei besonderem Bedürfnis, wohl vor allem in besonderen Eilfällen, kommunale Gebietskörperschaften. Diese Behörden sind jeweils auch für die Anforderung und Auslösung der Hilfsmaßnahmen zuständig (Art.3), die in der Regel durch Einheiten des Katastrophenschutzes bzw. in Frankreich des Zivilschutzes (*protection civile*) durchgeführt werden (Art.2). Art.4 regelt die Erleichterung des Grenzübertritts von Hilfsmannschaften, die in der Regel dadurch bewirkt wird, daß nur der Leiter ein Ausweispapier mitzuführen hat, in dem Art und Kopfzahl der Mannschaft vermerkt ist. In besonderen Eilfällen kann die Grenze nach vorheriger Unterrichtung auch außerhalb der Kontrollstellen überschritten werden. Art.5 betrifft die Ein- und Ausfuhr von Ausrüstungsgegenständen, Hilfsmitteln und Betriebsgütern, über die nur ein, in der Regel behördlich bestätigter, Sammelnachweis mitzuführen ist. Diese Gegenstände sind, soweit dies möglich ist, nach der Hilfsaktion wieder auszuführen. Insoweit sind sie von allen Eingangsabgaben befreit. Art.6 erleichtert den Einsatz von Luftfahrzeugen, indem sich die Parteien die erforderlichen Überflug-, Lande- und Startrechte einräumen. Art.7 gilt der Leitung der Hilfsaktionen, die ausschließlich dem ersuchenden Staat zusteht.

Die wichtigen finanziellen Regelungen sind in Art.8 und 9 enthalten. Danach trägt die helfende Partei ihre Kosten selbst, einschließlich solcher, die durch Verlust oder Beschädigung der mitgeführten Gegenstände entstehen. Nur bei den teuren Einsätzen von Luftfahrzeugen kann sie verlangen, daß die Hälfte der Kosten der ersuchende Staat übernimmt, der im übrigen in allen Fällen für Unterkunft, Verpflegung, Versorgung mit zusätzlichen Betriebsgütern und medizinische Betreuung der Hilfstruppen

²³⁰ Vom 3.2.1977, BGBl.1980 II, S.34ff., in Kraft 1.12.1980.

²³¹ Vom 2.3.1978, BGBl.1981 II, S.447ff., in Kraft 1.12.1981.

²³² Vom 6.11.1980, BGBl.1982 II, S.1006ff., noch nicht in Kraft.

zu sorgen und aufzukommen hat (Art.8). Beide Seiten verzichten ferner auf Entschädigungsansprüche wegen der Beschädigung von Gütern, wenn der Schaden von einem Mitglied der anderen Hilfsmannschaft bei der Erfüllung seines Auftrages im Zusammenhang mit der Durchführung des Vertrages verursacht worden ist. Dasselbe gilt für Ersatzansprüche wegen der Verletzung oder Tötung von Mitgliedern der Hilfsmannschaften, wohingegen für die Schädigung von Dritten im Hoheitsgebiet der ersuchenden Partei diese nach Maßgabe ihrer nationalen Vorschriften aufkommen muß, vorausgesetzt, daß auch hier der Schaden bei der Erfüllung des Hilfsauftrages entstanden ist (Art.9). Im Zusammenhang mit den finanziellen Regelungen ist schließlich auf Art.12 zu verweisen, der jegliche Vertragsstreitigkeiten zunächst den in Art.3 genannten Behörden, sodann diplomatischen Verhandlungen zuweist. Ein Schieds- oder Gerichtsverfahren ist nicht vorgesehen.

c) Sonstige Abkommen

Zu erwähnen sind schließlich die verschiedenen internationalen Abkommen über den Transport gefährlicher Güter; ohne daß auf ihre sehr detaillierten, zumeist technischen Bestimmungen hier auch nur andeutungsweise eingegangen werden könnte. Derartige Verträge sind zunächst für den Schienenverkehr²³³, dann für den Straßenverkehr²³⁴ entwickelt worden. Für den Schiffsverkehr sind vergleichbare Regelungen in einem IMO-Kodex verankert, für den Luftverkehr in Beförderungsbestimmungen der -zu den *non-governmental organizations* zählenden IATA. Auch für Binnengewässer bestehen zum Teil Regelungen²³⁵. Regelmäßiger Inhalt der verschiedenen Sicherheitsbestimmungen sind im wesentlichen eine Auflistung und Kategorisierung der gefährlichen Transportgüter, angemessene Verpackungs-, Transport- und Kontrollbestimmungen, Kennzeichnungspflichten und ähnliche Sicherheitsstandards mehr.

²³³ So das bereits am 14.10.1890 in Bern (Berner Abkommen) unterzeichnete »Internationale Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr«, RGBl.1892, S.793ff. Es ist mehrfach revidiert worden. Siehe besonders das gleichnamige Abkommen vom 25.2.1961, dort die Anlage I über die Beförderung gefährlicher Güter, BGBl.1964 II, S.1519ff.

²³⁴ So das »Europäische Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR)« vom 30.9.1957, BGBl.1969 II, S.1489ff. (ebenfalls mehrfach revidiert).

²³⁵ Siehe zum ganzen die Übersicht von W. Ost, Internationale Bestimmungen über die Beförderung radioaktiver Stoffe, in: Viertes Deutsches Atomrechts-Symposium (1976), S.203ff.

3. Akte internationaler Organisationen

Notfallursachenbezogene Regelungen internationaler Organisationen gelten überwiegend dem Schutz vor Nuklearunfällen. Auf universeller Ebene ist hier vor allem die IAEA tätig, in Westeuropa vornehmlich die Kernenergieagentur (NEA) der OECD und die Europäische Atomgemeinschaft²³⁶.

Die zahlreichsten und umfassendsten Regelungen sind von der IAEA erarbeitet worden²³⁷. Sie sind zumeist in Empfehlungen, aber auch einigen Modellabkommen zu finden. Erstere werden regelmäßig in der *safety series* oder als *technical documents* veröffentlicht. Sie betreffen sowohl die Notfallverhütung als auch die Notfallvorsorge, den Betrieb von kerntechnischen Anlagen wie den Umgang mit radioaktiven Stoffen und deren Transport. Zudem sind die Empfehlungen sehr detailliert und sowohl technischen als auch planerisch-organisatorischen Inhalts. Diesen im einzelnen vorzustellen, ist hier also nicht einmal andeutungsweise möglich²³⁸. Modellabkommen sind bereits 1966 von einer Expertengruppe über "Emergency Assistance in the Event of Nuclear Radiation Accidents"²³⁹ entworfen worden. Es handelt sich um vier, nur für den Dienstgebrauch

²³⁶ In Osteuropa befaßt sich der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (Comecon) intensiv mit Notfallprävention und -bekämpfung. Siehe hierzu und zu weiteren hier nicht behandelten Organisationen IAEA, Nuclear Safety Review 1982, S.31 ff.

²³⁷ Siehe hierzu W. Bischof, Rechtsgrundlagen der internationalen Hilfeleistungen bei Katastrophen und Unglücksfällen, unter besonderer Berücksichtigung des Atomrechts, in V. Götz/D. Rauschnig/G. Zieger, Wirtschaft und Technik im Völkerrecht (1982), S.227 ff., 272 ff.

²³⁸ Immerhin seien aber die einschlägigsten Dokumente in chronologischer Folge genannt. Aus der Reihe der *safety series* handelt es sich um: No.6, 1961/1973 (Regulations for the Safe Transport of Radioactive Materials); No.9, 1962/1982 (Basic Safety Standards for Radiation Protection); No.18, 1966 (Environmental Monitoring in Emergency Situations); No.21, 1967 (Risk Evaluation for Protection of the Public in Radiation Accidents); No.31, 1969 (Safe Operation of Nuclear Power Plants); No.32, 1969 (Planning for the Handling of Radiation Accidents); No.37, 1973 (Advisory Material for the Application of the IAEA Transport Regulations); No.55, 1981 (Planning for Off-Site Response to Radiation Accidents in Nuclear Facilities); No.50-SG-G6, 1982 (Preparedness of Public Authorities for Emergencies at Nuclear Power Plants); No.50-SG-06, 1982 (Preparedness of the Operating Organization (Licensee) for Emergencies at Nuclear Power Plants). Aus der Reihe der *technical documents* ist eine für die internationale Notfallkoordination sehr wichtige Vorstudie zu erwähnen, die nationale Notfallbekämpfungsmittel und -regeln äußerst detailliert und systematisch geordnet auflistet, nämlich das IAEA - TECDOC - 237/284, 1980/1983 (Mutual Emergency Assistance for Radiation Accidents). Daneben ist hier auch IAEA - TECDOC - 262, 1982 (Emergency Response Planning for Transport Accidents Involving Radioactive Materials) von Interesse.

²³⁹ IAEA/GOV/1144, 8.6.1966 (*restricted distribution*).

veröffentlichte, internationale Hilfsabkommen mit weitgehend gleichem Inhalt, von denen das erste ein multilaterales Abkommen unter Beteiligung der IAEA als Partei, das zweite ohne deren Beteiligung ist. Die beiden anderen stellen bilaterale Abkommen zwischen zwei Staaten bzw. einem Staat und der IAEA dar. An bemerkenswerten Ausnahmen gegenüber den oben behandelten Hilfsabkommen²⁴⁰ ist die besondere Rolle der IAEA zu erwähnen, die auf Ersuchen hin²⁴¹ beratend und koordinierend tätig werden soll; ferner, soweit nicht anders vereinbart, eine umfassende Kostentragungspflicht der ersuchenden Partei sowie eine grundsätzliche Schweigepflicht der IAEA oder einer anderen helfenden Partei über Einzelheiten der nuklearen Notfallsituation, es sei denn, der ersuchende Staat erteilt schriftlich die Zustimmung zur Information der Öffentlichkeit.

Soweit bekannt, haben die Mitgliedstaaten von den verschiedenen Modellabkommen aber bislang keinen Gebrauch gemacht. Hierauf deuten auch jüngste Initiativen im Rahmen der IAEA um einen neuen Vertragsentwurf bzw. Richtlinien für nukleare Notfallhilfe hin. So haben die USA im März 1981 dem Gouverneursrat der IAEA einen Vertragsentwurf über "Nuclear Safety Co-operation"²⁴² zugeleitet, der zwar nicht angenommen wurde, aber immerhin zur Einsetzung einer Expertengruppe für die Studie von "most appropriate means of responding to the need for mutual assistance in connection with nuclear incidents and of facilitating appropriate international co-operation in the area of nuclear safety" geführt hat²⁴³. Entsprechend deren Empfehlung beriet eine weitere Expertengruppe im April 1983 über "Guidelines for Mutual Assistance Arrangements in Connection with a Nuclear Accident or Radiological Emergency". Diese Richtlinien wurden von der Gruppe am 29. April 1983 angenommen²⁴⁴.

Ihr Zweck besteht darin, die Aushandlung bilateraler oder regionaler Abkommen zu erleichtern oder bei Notfällen *ad hoc* vereinbart zu werden (Ziff.1.1). An wichtigsten Einzelheiten sind zu nennen: die Leitung der Hilfsaktionen obliegt dem ersuchenden Staat (Ziff.2.1.); öffentliche Verlautbarungen des helfenden Staats über die Durchführung der Notfallhilfe sind mit dem ersuchenden Staat abzusprechen (Ziff.4); die Kosten und Risiken der Hilfe trägt grundsätzlich der ersuchende Staat (Ziff.5 und 6);

²⁴⁰ S. 40ff.

²⁴¹ Soweit die IAEA Vertragspartner ist, ist für einige Hilfsaktionen ein Ersuchen nicht immer erforderlich.

²⁴² Der Entwurf ist nicht allgemein zugänglich.

²⁴³ Siehe deren Bericht N 5-TC-478 vom 2.7.1982.

²⁴⁴ N 5-TC-478.2 vom 3.5.1983.

Streitigkeiten sind auf dem Verhandlungsweg und erst als letztes Mittel durch Schiedsverfahren beizulegen (Ziff.10). Ergänzt werden diese Grundsätze durch einen technischen Anhang, der die Modalitäten der Notfallhilfe strukturiert, indem er zwischen der frühen, mittleren und späten Notfallphase sowie *on-site* und *off-site activities* unterscheidet.

Vergleichsweise rudimentär nehmen sich gegenüber den Akten der IAEA jene der OECD und der EAG zum repressiven nuklearen Notfallschutz aus. Sie betreffen im wesentlichen Informationspflichten bei einem gesundheitsgefährdenden Anstieg nuklearer Strahlungen, ohne aber technisch-organisatorische Einzelheiten des Informationssystems zu regeln²⁴⁵. Anders sieht es auf dem Gebiet der Prävention aus, wo insbesondere die OECD zahlreiche Empfehlungen zur Durchführung nationaler und internationaler Umweltverträglichkeitsprüfungen unter Anhörung der Öffentlichkeit angenommen hat, die aber nicht nur den Nuklearbereich, sondern alle umweltgefährdenden Anlagen betreffen²⁴⁶.

Im übrigen gelten Akte internationaler Organisationen der allgemeinen Notfallhilfe und dem Schutz vor nichtnuklearen, gefährlichen Industrien und Gütern. Auf dem ersten Sektor ist vor allem der Europarat tätig geworden. Neben einigen Empfehlungen über Katastrophenvorsorge und -hilfe ist hier vor allem auf die Resolution 102 (1978) der von ihm veranstalteten "Conference of Local and Regional Authorities of Europe" vom 22. Juni 1978 betreffend "powers and responsibilities of local and regional authorities regarding civil protection and mutual aid in the event of disasters occurring in frontier regions"²⁴⁷ hinzuweisen. Zur Verbesserung des Notfallschutzes in Grenzregionen wird den Staaten empfohlen, bilaterale Rahmenverträge abzuschließen, um die Entwicklung grenzüberschreitender Vereinbarungen ihrer lokalen und regionalen Gebietskörperschaften

²⁴⁵ Siehe hierzu Bischof (Anm.237), S.276 ff. Eine umfassendere nukleare Sicherheitspolitik steckt noch in der Diskussions- und Planungsphase. Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9.3.1982 über eine europäische Politik der nuklearen Sicherheit, ABl. C 87 vom 5.4.1982, die Mitteilung der Kommission an den Rat vom 1.8.1983 über die Rolle der Gemeinschaft auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung (Hinweise in: Bulletin der EG 1983, H.7/8, S.58) und den Kommissionsvorschlag für einen »Beschluss des Rates zur Annahme eines Forschungsprogramms über die Reaktorsicherheit« vom 17.6.1983, ABl. C 250/6 vom 19.9.1983.

²⁴⁶ Siehe insbesondere die Empfehlungen C (76) 162 (Final) vom 12.10.1976 (Reduction of Environmental Impacts from Energy Production and Use), paras.I und II, und C (78) 77 (Final) vom 21.9.1978 (Strengthening International Co-operation on Environmental Protection in Frontier Regions), para.II 3. Weitere Hinweise bei Smets (Anm.200).

²⁴⁷ Council of Europe, Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 30th Session, 20.-22.6.1978, Texts adopted.

über gegenseitige Notfallhilfe zu unterstützen. Für beide Vertragstypen sind Modellabkommen im Anhang empfohlen: Im Rahmenabkommen sollen sich die Staaten im wesentlichen verpflichten, alle tatsächlichen (Art.3) und rechtlichen (Art.4) Maßnahmen zu ergreifen, um so weit wie möglich den Abschluß unterstaatlicher Hilfsabkommen zu fördern und ihre Effektivität zu sichern (z. B. durch Änderung von Gesetzen, Reduzierung von Grenzformalitäten u. ä.). Das interlokale, bzw. -regionale Modellabkommen sieht die üblichen Regeln über Anforderung, Art, Durchführung und Beendigung der Hilfe (Art.2, 3, 4 und 6) vor. Besondere Aufmerksamkeit verdient die atypische Kostenregelung: Danach sollen die Kosten der Notfallhilfe entweder aus einem gemeinsamen Fonds der Vertragspartner, einem von besonders umweltgefährdenden Industrieunternehmen gespeisten Fonds oder aber von der helfenden Partei bezahlt werden. Im letzten Fall kann diese aber vorweg erklären, bestimmte Kosten nicht übernehmen zu wollen (Art.5).

Diese Modellabkommen haben bislang nicht den erhofften Erfolg gehabt. Weder sind sie – wie empfohlen – in den Musterabkommensanhang des schon erwähnten Rahmenübereinkommens über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen lokalen Gebietskörperschaften²⁴⁸ aufgenommen worden, noch ist es bislang zum Abschluß eines unterstaatlichen Notfallhilfeabkommens entsprechend den Mustern der Resolution gekommen. Überhaupt ist mir nur ein interlokaler Vertrag über begrenzte Notfallhilfe bekannt²⁴⁹, was aber nicht ausschließt, daß auf dem immer noch zu wenig beleuchteten Feld unterstaatlicher grenzüberschreitender Kooperation doch noch weitere derartiger Notfallvereinbarungen existieren²⁵⁰.

Mit dem Schutz vor nichtnuklearen gefährlichen Industrien und Gütern hat sich besonders die EG befaßt. Zu nennen ist hier vor allem die als »Seveso«-Richtlinie bekannte Ratsrichtlinie 82/501(EWG) über die »Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten« vom 24. Juni 1982²⁵¹. Daneben verdienen Erwähnung die mehrfach geänderten Richtlinien zur »Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher

²⁴⁸ Siehe Anm.199.

²⁴⁹ Vereinbarung über die Nachbarschaftshilfe der Feuerwehr Albbbruck (Bundesrepublik Deutschland) und Schwaderloch (Schweiz) vom 27.12.1973. (Den Hinweis verdanke ich U. Beyerlin aus Heidelberg).

²⁵⁰ Siehe zu interlokalen Umweltschutzvereinbarungen auch Steiger/Bruha (Anm.46), S.143 ff.

²⁵¹ Abl. L 230/1 vom 5.8.1982.

Stoffe«²⁵² sowie ein Kommissionsvorschlag für eine Ratsrichtlinie vom 17. Januar 1983 über die »Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft«²⁵³.

Mit der »Seveso«-Richtlinie hat die Gemeinschaft auf das durch die Sevesokatastrophe²⁵⁴ offenkundig gewordene Fehlen ausreichender Vorsorgemaßnahmen für schwere Industrieunfälle reagiert. Nach langjährigen Einigungsschwierigkeiten, die hauptsächlich durch den Widerstand Frankreichs verursacht worden waren, grenzüberschreitenden Notfallschutz und Teile seiner nuklearen Energiepolitik der EG zu überantworten²⁵⁵, konnte man sich schließlich darauf verständigen, die Richtlinie auf einige bestimmte, katalogförmig erfaßte gefährliche Industrieanlagen und Stoffe zu beschränken und Nuklearanlagen und -materialien sowie militärische Anlagen und Munition von ihr auszunehmen²⁵⁶. Ihre Bestimmungen zielen auf die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften der Notfallverhütung und -vorsorge, nicht so sehr auf internationale Zusammenarbeit ab. Im Kern sind die Staaten verpflichtet, detaillierte Informationen von den Betreibern alter und neuer Anlagen über die Verwendung bestimmter gefährlicher Substanzen einzuholen sowie über die für die Bekämpfung potentieller Unfälle erforderlichen Daten, über Notfallvorsorgemaßnahmen usw. (Art.5-7). Einen bestimmten Präventions- und Vorsorgestandard normiert sie als Richtlinie aber nicht, sondern verpflichtet die Staaten nur zur Ergreifung der »notwendigen Maßnahmen« (Art.4). Dieses Gestaltungsermessen ist auch bei den »erforderlichen Maßnahmen« zur Gewährleistung schnellster innerstaatlicher Information bei Unglücksfällen gegeben (Art.10). Internationale Maßnahmen erschöpfen sich im wesentlichen in der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Kommission über bestimmte Einzelheiten (Anhang VI) eingetretener schwerer Unfälle zu informieren (Art.11), um es ihr zu ermöglichen, zum ausschließlichen Gebrauch der Mitgliedstaaten Notfallanalysen zur Verbesserung künftiger Notfallverhütung zu erstellen (Art.12).

²⁵² Grundlage ist die Ratsrichtlinie 67/548 (EWG) vom 27.6.1967, ABl.L 196/1 vom 16.8.1967. Siehe dazu vor allem die 6. Änderung durch Ratsrichtlinie 79/831 (EWG) vom 18.9.1979, ABl.L 259/10 vom 15.10.1979 und zuletzt die Kommissionsrichtlinie 83/467 (EWG) vom 29.7.1983 zur 5. Anpassung der Richtlinie 67/548, ABl.L 257/1 vom 16.9.1983.

²⁵³ Abl.C 53/3 vom 25.2.1983.

²⁵⁴ Siehe oben Anm.3.

²⁵⁵ Vgl. K. v. Moltke/N. Haigh, EC, Major Issues for 1981, EPL 7 (1981), S.23 ff.

²⁵⁶ Art.1 u.2, Anhang 1 der Richtlinie.

Der Richtlinienvorschlag über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen kann mit Fug und Recht als »Seveso II«-Richtlinie bezeichnet werden, da für ihn das skandalöse Verschwinden der zur unschädlichen Deponierung bestimmten Dioxin-Fässer aus Seveso ausschlaggebend war²⁵⁷. Dieser Vorschlag soll bereits bestehende Regelungen über die Beseitigung von Abfällen und gefährlichen Stoffen²⁵⁸ ergänzen und deren kontinuierliche Kontrolle und Überwachung von ihrer Entstehung bis zu ihrer Aufbereitung oder endgültigen Beseitigung gerade auch dann gewährleisten, wenn sie hierfür grenzüberschreitend verbracht werden. Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen (Art.1), die durch den Entwurf zum Teil sehr detailliert vorgeschrieben sind. So dürfen gefährliche Abfälle im Sinne der Richtlinie erst dann über die Grenze transportiert werden, wenn den zuständigen Behörden des Bestimmungslandes, des Versandlandes und gegebenenfalls des Transitlandes in notifizierter Form (Anhang I) nachgewiesen worden ist, daß am Bestimmungsort für eine umweltfreundliche Aufbereitung, Verwendung, Zwischenlagerung oder Endbeseitigung der Abfälle technisch und rechtlich gesorgt ist. Außer diesem Notifizierungsdokument ist ein Begleitschein gemäß Anhang II auszufüllen, der beim Transport mitzuführen und von sämtlichen am Transportvorgang beteiligten Unternehmen zu unterzeichnen ist²⁵⁹.

C. Bewertung und Ausblick

Der Überblick über die internationale Praxis hat gezeigt, daß die verschiedenen Regelungen bei aller Unterschiedlichkeit der ihnen zugrundeliegenden Umweltprobleme in weiten Teilen doch gleiche oder ähnliche Instrumente des Notfallschutzes vorsehen, in anderen aber auch voneinander abweichen. Das wirft einmal die überwiegend rechtspolitische Frage nach der möglichen und gegebenenfalls notwendigen Übertragung entwickelterer Standards auf weniger weit entwickelte Regelungen sowie allgemein nach den Ausbaumöglichkeiten des Notfallschutzes in allen Berei-

²⁵⁷ Siehe Bulletin der EG 1983, H.6, S.119f.

²⁵⁸ Siehe die in Art.2 genannten Richtlinien 78/319, 76/403 und 75/439 (EWG).

²⁵⁹ Die Kommission hat ihren Vorschlag mittlerweile inhaltlich geringfügig geändert und in einen Verordnungsentwurf, gestützt auf Art.235 EWGV, umformuliert, siehe KOM (83) 386 endg. vom 15.6.1983. Ob mit einer derartigen bloßen Umformulierung Art.100 EWGV als ausdrückliche Richtlinienkompetenz gemeinschaftlicher Rechtsangleichung aber so ohne weiteres verdrängt werden kann, erscheint mehr als fraglich.

chen auf. Zum zweiten stellt sich die Rechtsfrage, ob und inwieweit die bestehenden Regelungen schon Prinzipien und Praktiken etabliert haben, welche die Grundstruktur eines entstehenden Völkerrechts des internationalen Umweltnotfallschutzes erkennen lassen oder gar schon zu einigen allgemein verbindlichen Rechtssätzen, insbesondere des Völkergewohnheitsrechts, geführt haben. Im folgenden sollen zumindest ansatzweise und skizzenhaft einige Antworten auf die aufgeworfenen Fragen gegeben oder Entwicklungstendenzen angedeutet werden. Dabei soll das Interesse allein den drei Hauptphasen des Notfallschutzes²⁶⁰ gelten.

I. Instrumente der Präventionsphase

Hauptinstrument der hier untersuchten vertraglichen Notfallprävention ist die Normierung technischer, personalbezogener und prozeduraler Sicherheitsstandards. Derartige Normen sind für die »mobilen« Bereiche Schiffs- und Seeverkehrssicherheit²⁶¹ und den Transport gewisser gefährlicher Güter²⁶² gesetzt worden²⁶³. Verstärkt werden sie zum Teil durch internationale Kontrollmechanismen, wie das westeuropäische Hafenkontrollabkommen²⁶⁴ oder die in der Diskussion befindliche EWG-Richtlinie bzw. Verordnung über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle²⁶⁵. Für stationäre Anlagen und Unternehmungen gibt es vertragliche Sicherheitsstandards nicht, nur Empfehlungen²⁶⁶ und Akte²⁶⁷ internationaler Organisationen. Jedenfalls für die Meeresbergbautechnik und die Errichtung sowie den Betrieb grenznaher gefährlicher Anlagen sollten wegen ihrer internationalen Gefahrenpotentiale aber die wichtigsten Sicherheitsstandards zumindest in den Grundzügen vertraglich vereinbart werden²⁶⁸.

²⁶⁰ Siehe oben S.5f.

²⁶¹ Siehe die verschiedenen IMO-Konventionen, oben S.15f.

²⁶² S.46,49ff.

²⁶³ Die für den Land- und Luftverkehr existierenden Sicherheitsbestimmungen sind hier außer Betracht geblieben, da sie keinen vergleichbar engen Bezug zum Umweltrecht haben.

²⁶⁴ Anm.99.

²⁶⁵ S.52.

²⁶⁶ Siehe vor allem Anm.238.

²⁶⁷ Insbesondere die »Seveso«-Richtlinie vom 24.6.1982, oben S.51.

²⁶⁸ So für den Meeresbergbau auch G ü n d l i n g (Anm.41), S.564 ff., und die in Anm.191 erwähnte UNEP-Expertengruppe. Die in den bestehenden Verträgen niedergelegten Präventionspflichten reichen jedenfalls nicht aus, da sie nur das Ziel, nicht aber die Mittel verbindlich vorschreiben.

Gerade auch Notfälle verhüten sollen die rasch zunehmenden regionalen Meeresschutzverträge²⁶⁹ durch ihre, der Tendenz nach, umfassende regionale Umweltplanung²⁷⁰ und Kontrolle jeglicher Art von Verschmutzungsfällen²⁷¹, neuerdings begleitet von der internationalen Ausweisung besonderer Schutzzonen²⁷² und in der Regel unterstützt durch internationale Organisationen (UNEP) und Vertragskommissionen. Diesen zukunftsweisenden Politiken entsprechen grundsätzlich keine vergleichbaren internationalen Maßnahmen auf den Territorien der Staaten, allenfalls der Binnengewässerschutz zeigt Parallelen²⁷³, was natürlich mit der sehr viel intensiveren Souveränitätsbeschränkung zu erklären ist, die internationale territoriale Planung nun einmal mit sich bringt²⁷⁴. Unter dem besonderen Gesichtspunkt der Notfallprävention sind aber zumindest internationale Standortplanungen für die Errichtung besonders gefährlicher, insbesondere kerntechnischer, Anlagen geboten, um zu gewährleisten, daß der jeweils sicherste und am wenigsten umweltbelastende Standort gewählt wird²⁷⁵. Ein solches Verfahren müßte allerdings in letzter Konsequenz auch die Bereitschaft der Staaten einschließen, auf ein Projekt im eigenen Land zugunsten der Benutzung oder gemeinsamen Errichtung einer günstiger platzierten Anlage im Ausland zu verzichten bzw. hierin einzuwilligen. Daß hiermit zur Zeit wohl der Grenzbereich noch hingegnommener staatlicher Souveränitätsbeschränkungen selbst zwischen befreundeten Staaten erreicht wäre, ändert nichts an dem tatsächlichen Erfordernis eines solchen Raumplanungsverfahrens angesichts der zunehmenden Unfallrisiken infolge der fortschreitenden Verdichtung der Lebensräume und Industrieareale.

Diese Lücke wird auch nicht durch die bislang auf den Nuklearbereich beschränkten Verträge über Informationen und Konsultationen bei der Errichtung und Änderung besonders gefährlicher Einrichtungen²⁷⁶

²⁶⁹ Siehe besonders die UNEP-Regionalseeverträge, S.24 ff.

²⁷⁰ Vgl. das Jeddah-Abkommen von 1982, oben S.31 f.

²⁷¹ Nicht nur Ölverschmutzungen, vgl. das 1. und 2. Nordseeabkommen, oben S.16 ff.

²⁷² Siehe das entsprechende Mittelmeerprotokoll in Anm.135.

²⁷³ Vgl. die oben S.35f. genannten Verträge, darüber hinaus Steiger/Bruha (Anm.46).

²⁷⁴ Siehe aber zu den Ansätzen einer internationalen Landesplanung in Grenzgebieten L. Fröhler/P. Oberndorfer/F. Zehetner, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Raumplanung (1977).

²⁷⁵ Entsprechende Staatenpraxis ist sehr rar. Siehe G. Handl, An International Legal Perspective on the Conduct of Abnormally Dangerous Activities in Frontier Areas: The Case of Nuclear Power Plant Siting, *Ecology Law Quarterly* 7 (1978), S.1 ff., 29.

²⁷⁶ Siehe die in Anm.211-215 genannten Vereinbarungen.

geschlossen, da in diesen Fällen der Standort in der Regel feststeht. Nichtsdestoweniger sollte auch diese Praxis ausgedehnt und immer dann gehandhabt werden, wenn eine Anlage oder Tätigkeit in einem Staat ein erhebliches Schadensrisiko in einem anderen Staat, zumeist der Nachbarstaat, mit sich bringt²⁷⁷. Auf Art und Örtlichkeit der Gefahrenquelle kann es dabei nur insoweit ankommen, als sich hieraus die Intensität der grenzüberschreitenden Notfallgefahr zusammensetzt²⁷⁸. Diese sollte entscheidend sein sowie – im Fall des Konsultationsverfahrens – eine entsprechende Aufforderung des ausländischen Staates²⁷⁹.

Was das allgemeine Völkerrecht betrifft, so läßt sich mittlerweile wohl schon davon sprechen, daß das Informations- und Konsultationsverfahren als prozedurale Pflicht ergänzend neben die materielle Pflicht getreten ist, schwerwiegende Schädigungen eines anderen Staates zu unterlassen und ihn nicht erheblichen Schadensrisiken auszusetzen²⁸⁰. Dies läßt sich ableiten aus der Staatenpraxis²⁸¹ aber auch dem normativen Zusammenhang mit der materiellen Unterlassungspflicht. Denn ob im Einzelfall eine schwerwiegende Schädigung oder ein erhebliches Schadensrisiko vorliegt, läßt sich konkret erst nach Abwägung aller Risikofaktoren feststellen, die, in den Entscheidungsprozeß einzubringen und geltend zu machen, dem gefährdeten Staat durch das Konsultationsverfahren erst möglich gemacht werden soll. Die unvermeidbare Unbestimmtheit der materiellen Norm (*serious damage, significant risk*) soll prozedural also durch ein Normkonkretisierungsverfahren ausgeglichen werden²⁸². Darüber hinaus hat das

²⁷⁷ Dieses Informations- und Konsultationsverfahren wird seit langem von internationalen Organisationen und wissenschaftlichen Gremien gefordert. Siehe zuletzt Art.5 (Prior Notice) und Art.6 (Consultation) der "Montreal Rules of International Law Applicable to Transfrontier Pollution" der International Law Association (ILA) vom 4.9.1983 sowie den Bericht des Berichterstatters D. Rauschnig mit ausführlichen Belegen aus der Staatenpraxis und Akten internationaler Organisationen. Siehe den Text der ILA-Rules, EPL 10 (1983), S.27.

²⁷⁸ Ein dritter Faktor ist die »Schadenssensibilität« der betroffenen ausländischen Region.

²⁷⁹ Vgl. Art.6 der ILA-Rules (Anm.277).

²⁸⁰ So auch Art.5 und 6 der ILA-Rules. Siehe zur genaueren Begründung M. Bothe, International Siting in Border Areas and National Environmental Politics, in: OECD (Hrsg.), Transfrontier Pollution and the Role of States (1981), S.79ff., sowie zur materiellen Unterlassungspflicht A. Randelzhofer/B. Simma, Das Kernkraftwerk an der Grenze, Eine "ultra-hazardous activity" im Schnittpunkt von internationalem Nachbarrecht und Umweltschutz, in: Festschrift für F. Berber (1973), S.389ff.

²⁸¹ Bothe, *ibid.*, mit weiterführenden Hinweisen und Belegen.

²⁸² So auch Bothe, *ibid.*, S.85ff. Der vergleichende Hinweis auf die grundrechtssichernde Funktion der Bürgerbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren der Bundesrepublik bietet sich geradezu an, vgl. BVerfGE 53, S.30ff. (*Mühlheim-Kärlich*).

Verfahren die Funktion, die Vereinbarung internationaler Sicherheitssysteme zu ermöglichen, ohne deren Existenz eine Anlage oder Tätigkeit eventuell ein unakzeptabel hohes Schadensrisiko darstellen würde. Diese Komplementärfunktion kommt hauptsächlich bei den Vorsorgemaßnahmen zum Tragen. Bei den Präventionsmaßnahmen läßt sich vor allem an die Errichtung internationaler Frühwarnsysteme denken.

In Entwicklung begriffen ist im übrigen ein Konzept, dem im völkerrechtlichen Schrifttum zumeist nur unter Haftungs Gesichtspunkten Aufmerksamkeit geschenkt wird, nämlich das der *ultra-hazardous activities*²⁸³. Hierunter werden solche Tätigkeiten verstanden, die trotz geringer Unfallwahrscheinlichkeit mit einem ungewöhnlich hohen Schadensrisiko belastet sind, weil die Folgen eines dennoch nicht völlig ausschließbaren Schadensfalles äußerst schwerwiegend sind²⁸⁴. Das bekannteste Beispiel ist der Betrieb von Nuklearanlagen, aber auch chemische Fabriken, Flugzeuge, Öltanker, Ölplattformen, Transporte gefährlicher Güter und ähnliche risikoreiche Objekte und Tätigkeiten unterfallen dieser Kategorie. So wie das Recht für derartige Gefahrenquellen die Gefährdungshaftung vorsieht²⁸⁵, so entwickeln sich, auch ohne daß der Begriff *ultra-hazardous activities* auch nur in einer der hier untersuchten Regelungen verwandt würde, durch diese sowie die sonstige internationale Praxis doch typische Präventionsstandards, die der Sache nach regelmäßig auf *ultra-hazardous activities* Anwendung finden²⁸⁶. Als Beispiele seien nur die soeben erwähnten Sicherheitsstandards für Schiffe und den Transport gefährlicher Güter sowie die Konsultationsverfahren bei der Errichtung grenznaher kerntechnischer Einrichtungen genannt. Aus dieser Einzelpraxis allgemeine Grundsätze für die Durchführung anderer, aber vergleichbar gefähr-

²⁸³ Siehe hierzu grundlegend C. W. J e n k s, *Liability for Ultra-Hazardous Activities in International Law*, RdC 117 (1966 I), S.99ff.; ferner H a n d l (Anm.275), S.1ff., und d e r s., *State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons*, *American Journal of International Law* 74 (1980), S.525ff.

²⁸⁴ Siehe die klassische Definition bei J e n k s, *ibid.*, S.107: "The expression *ultra-hazardous activities* ... does not imply that the activity is *ultra-hazardous* in the sense that there is a high degree of probability that the hazard will materialize, but rather that the consequences in the exceptional and perhaps quite improbable event of the hazard materializing may be so far-reaching that special rules concerning the liability for such consequences are necessary if serious injustice and hardship are to be avoided".

²⁸⁵ Siehe die in Anm.283 genannten Autoren.

²⁸⁶ Als Objekte besonderer Regeln der Schadensprävention wurden *ultra-hazardous activities* bereits von J e n k s behandelt (Anm.283), S.170ff., 194. Ebenfalls nicht auf den Haftungsbereich beschränkten sie R a n d e l z h o f e r / S i m m a (Anm.280), S.389ff.

licher *ultra-hazardous activities* ableiten zu können, scheint mir im Prinzip möglich und künftig verstärkt geboten zu sein²⁸⁷.

II. Instrumente der Vorsorgephase

Maßnahmen, die sich vor einem Umweltnotfall für den Fall seines Eintritts treffen lassen, nehmen mit Abstand den breitesten Raum unter allen Instrumenten des internationalen Notfallschutzes ein. Standards in allen Regelungsgebieten sind nationale und internationale Überwachungs-, Melde- und Kommunikationssysteme, die vor allem den Zweck haben, Notfallbekämpfungspersonal und -mittel so schnell wie möglich am Notfall- oder Schadensort einsetzen und Schutzmaßnahmen für Mensch und Umwelt treffen zu können. Hier sind im internationalen Bereich die Grenzen des rechtlich und technisch Möglichen aber bei weitem noch nicht ausgeschöpft²⁸⁸. Häufig begnügen sich die Verträge damit, den Staaten nur die Pflicht aufzuerlegen, geeignete Systeme zu schaffen, ohne diese zu konkretisieren²⁸⁹, oder diese Systeme bleiben sehr rudimentär²⁹⁰. Vorbildhaft scheint aber die vereinzelte Praxis zu sein, nationale Überwachungszonen auf den Meeren jenseits der Grenzen staatlicher Jurisdiktion und Kontrolle zu schaffen²⁹¹, was auf andere Meeresregionen und hoheitsfreie Räume übertragen werden könnte. Dasselbe trifft für die Einbeziehung internationaler Institutionen ins Melde- und Kommunikationssystem zu²⁹², soweit dies nicht zu unnötigen Verzögerungen des Informationsflusses führt²⁹³.

Ebenfalls hier nicht im technischen Detail zu erörtern sind die Bereitstellungsmaßnahmen an Bekämpfungs- und Schutzpersonal bzw. -mitteln, die alle jüngeren umfassenden Notfallschutzvereinbarungen vorsehen, und die

²⁸⁷ Die Herausarbeitung der genauen Konturen eines internationalen Rechts der *ultra-hazardous activities* ist eine eigene, größere Untersuchung wert. An ihr arbeitet gegenwärtig Handl von der Wayne State University in Detroit/USA (siehe auch Anm.275).

²⁸⁸ Siehe zu den technischen Einzelheiten vor allem die in Anm.191, 196 und 238 aufgeführten Studien und Empfehlungen internationaler Organisationen. Das empfohlene Instrumentarium reicht dabei von gewöhnlichen Telefonverbindungen bis zur Satellitenkontrolle für die Frühwarnung von Naturkatastrophen!

²⁸⁹ So die in Anm.95 genannten Verträge.

²⁹⁰ Vgl. etwa das Melde- und Kommunikationssystem des MARPOL-Abkommens, oben S.14f.

²⁹¹ Siehe die Verträge zum Schutz der Nord- und Ostsee, oben S.17 und 21.

²⁹² Siehe vor allem die UNEP-Regionalseeverträge, oben S.24 ff.

²⁹³ Siehe die Kritik am MARPOL-Abkommen, oben S.15.

damit verbundenen verwaltungsorganisatorischen Maßnahmen²⁹⁴. Hier sollte das Schwergewicht der Bemühungen auf der internationalen Angleichung der nationalen Notfallmittel und -verfahren liegen, soweit sie erforderlich ist, um im Nötfall nationale Bekämpfungsmaßnahmen zu koordinieren oder Nachbarstaaten zu Hilfe zu kommen²⁹⁵. Dabei ist zugleich das jeweils höchste technische Niveau anzustreben, was sich häufig nur eingeschränkt miteinander verbinden läßt. Gegebenenfalls sind daher ergänzend technische und finanzielle Hilfen erforderlich, insbesondere im Verhältnis von Industriestaaten zu Entwicklungsländern²⁹⁶.

Eine Weiterentwicklung der Koordinierung nationaler Notfallschutzpolitiken und -praktiken sind internationale Hilfsabkommen, die in aller Regel im bilateralen Nachbarschaftsverhältnis auf Gegenseitigkeitsbasis geschlossen werden²⁹⁷ und in Westeuropa einen sehr hohen Standard erreicht haben²⁹⁸. Da dieser entscheidend vom Stand der gutnachbarlichen Beziehungen der Vertragspartner abhängt, ist er nicht ohne weiteres übertragbar²⁹⁹, aber wohl doch anzustreben, wiewohl neuere Verträge und Entwürfe für Hilfsabkommen bei Nuklearunfällen zeigen, daß nachbarschaftliche Gegenseitigkeitshilfe auch gewisse Grenzen hat³⁰⁰. Im übrigen sind auch hier einige Defizite auszumachen: so das Fehlen adäquater humanitärer Hilfsabkommen für potentielle Notfallhilfen, deren Durchführung sich nicht mehr durch die regional begrenzten Hilfsabkommen sicherstellen läßt, also im wesentlichen für globale Notfallhilfsaktionen³⁰¹,

²⁹⁴ Zum Teil sind völlig neue Behörden zu schaffen, wie etwa die von der UNEP-Expertengruppe geforderten staatlichen "Emergency Control Centers" mit weitgehenden Befugnissen für "Off-Shore"-Notfälle. Siehe ihre in Anm.191 (am Ende) erwähnte Studie, S.20ff. mit einer Übersicht über bereits bestehende Behörden.

²⁹⁵ Dies dürfte ein wesentlicher Zweck der Kooperationspflicht der Unterzeichnerstaaten der UNEP-Regionalseverträge bei der Entwicklung von Notfallvorsorgemaßnahmen sein. Vgl. Art.3 des Mittelmeer-Notfallprotokolls, oben S.26. Ähnlich wohl auch Art.3 II des am 13.9.1983 unterzeichneten 2. Nordseeabkommens (Anm.76): »Die Vertragsparteien erarbeiten und erlassen gemeinsame Richtlinien für die praktischen, einsatzmäßigen und technischen Aspekte gemeinsamer Maßnahmen«.

²⁹⁶ Vgl. schon Anm.10.

²⁹⁷ Eine Ausnahme ist der in mehrfacher Hinsicht »einseitige« Vertrag zwischen den USA und den Bermudas vom 13.7.1976 (Anm.98).

²⁹⁸ Siehe im einzelnen S.44 ff.

²⁹⁹ Siehe zum Vergleich vor allem den Vertrag über Schadensbekämpfung an der innerdeutschen Grenze vom 21.12.1972, oben S.43 f.

³⁰⁰ Insbesondere finanzielle! So stellen sowohl das 2. Nordseeabkommen (Anm.81) als auch die IAEA-Richtlinien für Nuklearschutz-Hilfsabkommen (Anm.244) auf die Kostentragungspflicht des um Hilfe ersuchenden Staates ab. Siehe auch die OECD-Empfehlung C (81) 32 (Final) vom 28.4.1981, oben S.38.

³⁰¹ Siehe oben S.10 f.

aber auch für grenzüberschreitende Evakuierungen der Bevölkerung im Nachbarschaftsverhältnis, wofür in den Hilfsabkommen nicht vorgesorgt ist; ferner spezielle Verträge für den Meeresbergbau³⁰² oder die vom Europarat geforderten regionalen und lokalen Hilfsabkommen zur Ergänzung der bestehenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen³⁰³. Auch sind inhaltliche Verbesserungen denkbar, etwa die Einräumung autonomer Befugnisse zum Grenzüberschritt und zur Schadensbekämpfung in besonders dringenden Fällen für Grenzseen und -flüsse oder Landgebiete mit praktisch offenen Grenzen³⁰⁴, was unter den untersuchten Verträgen allein das italienisch-schweizerische Grenzgewässerabkommen vorsieht³⁰⁵.

Die modernsten Instrumente internationaler Notfallvorsorge sind aber nicht die allgemeinen oder besonderen Hilfsabkommen, sondern internationale Notfallpläne und gemeinsame Notfallinstitutionen. Vorbildhaft für ein derart gemeinsames Notfallmanagement sind die kanadisch-amerikanischen Meeresnotfallpläne³⁰⁶. In ihrer gegenständlichen und instrumentellen Differenziertheit bei gleichzeitiger Zurückhaltung auf dem Gebiet der Einschränkung staatlicher Kompetenzen zeigen sie die Richtung an, die internationale Notfallplanung einschlagen sollte: Nicht der nationale Kompetenzen verdrängende internationale »Superplan« mit einer supranationalen »Notfallbehörde im Wartestand« (der im Ernstfall zumeist doch die Kompetenzen streitig gemacht werden) kann das Ziel realistischer Notfallplanung sein. Vielmehr ist eine ausreichende Vielzahl internationaler Notfalleinsatzmuster zu schaffen, die entsprechend den sich ändernden Dimensionen eines Notfalls eine abgestufte und flexibel austauschbare Koordinierung nationaler, lokaler, regionaler oder überregionaler Notfallressourcen und -pläne erlauben, beginnend mit Alarm und korrespondierender Bereitschaft auf der jeweils betroffenen Verwaltungsebene der anderen Seite und endend mit internationalen Notfalleinsätzen unter nationaler Leitung, die administrativ durch gemeinsame Institutionen unterstützt werden. Die Wirksamkeit eines solchen Systems hängt also maßgeblich von seinen Diversifikationsmöglichkeiten ab, woraus folgt, daß die westeuropäischen Hilfsabkommen dringend der Untermauerung durch internationale lokale und regionale Notfallpläne bedürfen³⁰⁷.

³⁰² Siehe die UNEP-Empfehlungen in Anm. 191.

³⁰³ Oben S. 49 f.

³⁰⁴ Diese Voraussetzungen dürften in Mitteleuropa allerdings kaum anzutreffen sein, anders dagegen z. B. zwischen Kanada und den USA (Yukon/Alaska).

³⁰⁵ Oben S. 35.

³⁰⁶ Oben S. 21 ff.

³⁰⁷ Wie es vom Europarat für den Meeresschutz gefordert wurde, siehe oben S. 37 f.

In Abweichung vom nordamerikanischen Vorbild wird man allerdings an einer prinzipiell nationalen operationellen Leitung dann nicht mehr festhalten können, wenn ein Notfall so sehr die Grenzen staatlicher Zuständigkeiten und Bekämpfungsmöglichkeiten überschreitet, daß eine verbindliche, übernationale Einsatzplanung national geleiteter Kontingente zwingend geboten ist. Derartige Situationen lassen sich im Zusammenhang mit schweren Nuklearunfällen durchaus vorstellen. Für sie gibt es bislang keine adäquaten internationalen Regelungen.

Im Bereich der regionalen Meeresschutzverträge zeigen die mit »Notfallzentren« nicht ganz zutreffend übersetzten aber vorwiegend auch mit Notfallaufgaben betrauten³⁰⁸ ständigen Institutionen an, daß die Staaten jenseits unmittelbarer territorialer Betroffenheit eher bereit sind, die Notfallplanung mit internationalen Behörden zu teilen. Allerdings wird erst die weitere Entwicklung zeigen können, ob diese Einrichtungen auch mit den in Aussicht gestellten begrenzten operationellen Befugnissen ausgestattet werden³⁰⁹, die zum Schutz hoheitsfreier Räume durchaus erforderlich sind. Auch ohne diese Kompetenzen ist vor allem ihre Mentorfunktion zur Weiterentwicklung staatlicher Notfallschutzpolitiken und -maßnahmen aber nicht zu unterschätzen.

Hinsichtlich der Entwicklungstendenz des allgemeinen Völkerrechts ist der Trend zur Schaffung regionaler Notfallmanagementsysteme, sei es zum Schutz des Nachbarterritoriums, sei es zum Schutz gemeinsamer Ressourcen wie der Meere und Grenzgewässer, unverkennbar. Sicherlich ist es im allgemeinen zu früh, bereits Völkerrechtspflichten zur Entwicklung derartiger Systeme anzunehmen. Die oben beschriebene komplementäre Funktion von Konsultationsverfahren³¹⁰ in Verbindung mit der Staatenpraxis dürfte aber bereits zu einer völkerrechtlichen Pflicht geführt haben, auf Verlangen eines betroffenen Staates in Verhandlungen über Warn- und Kommunikationssysteme, gegebenenfalls sogar gemeinsame Notfallpläne und Hilfsabkommen einzutreten, wenn unter den besonderen Umständen des Einzelfalls diese erforderlich sind, um ein erhebliches Schadensrisiko zu senken und damit akzeptabel zu machen.

Zumindest auch für notfallgefährdete gemeinsame Seen und Flüsse wären sie als erste Schritte zu entwickeln, wobei vorhandene Gewässerschutzkommissionen u. dgl. ähnliche Funktionen erfüllen könnten wie die verschiedenen Notfallzentren der regionalen Meeresschutzverträge.

³⁰⁸ Siehe oben S. 27 ff.

³⁰⁹ Siehe oben S. 27 ff.

³¹⁰ Oben S. 55 f.

Für *ultra-hazardous activities* an der Grenze, insbesondere Nukleareinrichtungen, wird man aber mittlerweile schon internationale Warn- und Kommunikationssysteme als rechtlich gebotene Notfallvorsorgestandards bezeichnen können. Im übrigen ist auch hier künftig dem Prozeß der Ausgrenzung weiterer Standards für den Bereich der *ultra-hazardous activities* Aufmerksamkeit zu schenken. Insbesondere internationale Notfallplanung könnte sich im Hinblick auf diese Tätigkeiten zu einer Rechtspflicht verdichten.

III. Instrumente der Notfallphase

Die Maßnahmen, die bei Eintritt eines Umweltnotfalls getroffen werden, sind bei ausreichender planerischer Notfallvorsorge in ihren Grundzügen vorgegeben, so daß das Instrumentarium der Notfallphase den zuvor beschriebenen Vorsorgemaßnahmen entspricht. Aber auch ohne vertragliche Vorkehrungen bestehen nach allgemeinem Völkerrecht gewisse Mindestpflichten. So kann ein Staat, auf dessen Territorium oder – mit Einschränkungen – in den von ihm genutzten Meeresräumen³¹¹ ein Umweltnotfall eintritt oder droht, seinen eben erwähnten allgemeinen materiellen und prozeduralen Pflichten nur nachkommen, wenn er alle erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Notfalls ergreift sowie betroffene ausländische Staaten unverzüglich warnt und ihnen die Informationen übermittelt, die sie ihrerseits für Bekämpfungs- und Schutzmaßnahmen benötigen³¹².

Meines Erachtens umfaßt die materielle Pflicht, grenzüberschreitende erhebliche Schäden zu unterlassen, darüber hinaus sogar die Pflicht, einem betroffenen Staat auf dessen Verlangen zu Hilfe zu kommen, wenn anders der Schaden, den der um Hilfe ersuchte Staat zu verantworten hat, nicht verhindert oder gemindert werden kann. Ansonsten lassen sich Rechtspflichten im Zusammenhang mit internationaler Notfallhilfe wohl nur aus

³¹¹ Für eine pauschale Gleichstellung der präferentiellen Meeresräume (vor allem die exklusive Wirtschaftszone) mit dem Territorium unter den Gesichtspunkten des Rechts der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung ist es wohl noch zu früh (so auch R a u s c h n i n g [Anm.277], Kommentar zu Art.2 II der ILA-Rules), es sei denn, die dort entstehenden Umweltnotfälle hat der Küstenstaat zu verantworten.

³¹² Die Informationspflicht dürfte inzwischen unstrittig sein. Vgl. Art.7 (Emergency Situation) der ILA-Rules und die Kommentierung des Berichterstatters (Anm.277). Auch die vielfach vertraglich normierte Pflicht, Meeresumweltnotfälle, wo immer sie auch geschehen mögen, unverzüglich zu melden, wird man inzwischen dem Völkergewohnheitsrecht zurechnen können.

den Menschenrechten ableiten und dahin konkretisieren, daß ein Staat, auf dessen Gebiet Leben und Gesundheit der Menschen durch einen Umweltnotfall gefährdet sind, zumutbare internationale Hilfe erbitten bzw. annehmen muß, wenn ihm der Schutz der Menschen anders nicht möglich ist³¹³. Dem entspricht aber wohl noch keine aktive Hilfspflicht ausländischer Staaten. Zumindest in Westeuropa und der Tendenz nach scheint aber eine allgemeine Norm in Entstehung begriffen zu sein, die die Prinzipien gutnachbarlicher Beziehungen³¹⁴ um die Rechtspflicht ergänzt, auf Ersuchen des benachbarten Staates Hilfe bei Umweltnotfällen und Katastrophen zu leisten.

Abgeschlossen im Dezember 1983

Summary *

International Rules Designed to Protect against Environmental Emergencies Linked to Technological Development

The article deals with a relatively recent and expanding branch of the international law-making process: the rules concerning the protection of human beings and the environment against environmental emergencies linked to technological development, i.e. emergencies which do not have exclusively natural origins but are at least indirectly caused or aggravated by technological activities. Examples of such emergencies are tanker wrecks, off-shore oil blow-outs or industrial accidents (cf. section A I and II).

The author traces the development of this branch of law and analyses the principal instrumentalities of the various international treaties and acts of international organizations concerned. Three categories are distinguished from an analytical point of view: The first category (section B I) relates to the legal basis of any international emergency measures, the rules relating to the performance of humanitarian relief actions in the event of disasters, in particular natural disasters.

³¹³ Siehe zur Begründung zuletzt P. Macalister-Smith, *Human Rights and Natural Disasters*, *Holdsworth Law Review* 5 (1980), S.173 ff.

³¹⁴ Siehe hierzu E. Klein, *Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht* (1976), S.115ff.

* Summary by the author. – See for more details also the Resolution N.13 of the European Council of Environmental Law of December 17, 1983, referred to in the introductory note.

This law goes back to the League of Nations period (Red Cross, International Relief Union) and was formulated in earlier times by the most prominent natural lawyers such as Suárez, Grotius, Wolff, de Vattel and others (see note 19). Nowadays, it is the object of different projects of codification on a universal level (UNITAR, UNDRO), the success of which cannot yet be predicted however (section A I 3).

The other two categories (section B II and III) present the proper rules relating to environmental emergencies, the great bulk of which has been elaborated in the last ten years. While the second category is confined to those instruments designed to protect particular environmental media (the sea and fresh waters), the third category encompasses all those instruments which refer primarily to the sources of emergencies, such as nuclear radiation, the transport of hazardous materials or disasters and other grave accidents against which human beings and all environmental media are to be protected. Major steps in the second category are the North Sea and Baltic Sea treaties of 1969, 1983 and 1974, the MARPOL-Convention of 1973, the Joint Canada-United States Marine Contingency Plans of 1974 etc. and the various treaties and agreements within the framework of UNEP's Regional Sea Programme. In the third category, the numerous treaties relating to nuclear radiation accidents and mutual assistance in the event of disasters and grave accidents are the most worthy of mention, without wishing to diminish the value of the others.

The last part of the article (section C) briefly summarizes the main legal instruments analysed before (preventive, precautionary measures, and measures in the event of emergencies) and considers whether more highly developed standards should be transferred to less developed treaties within other contexts. In addition, it tries to give a few answers to the question whether some of the rules could already be regarded as expressions of general international law or whether, at least, some trends could be noticed.

Concerning the latter point, the author affirms a legal duty of States to enter into consultations on the request of potentially affected States to agree upon international security measures and means necessary to eliminate or minimize emergency risks produced through hazardous activities of the former States (joint or co-ordinated warning and monitoring systems, emergency plans, etc.). In regard to measures to be taken in the event of an emergency, the author infers from the internationally guaranteed human rights a legal duty of States affected by an emergency to call for and facilitate international assistance whenever such help is necessary to prevent or minimize injuries to human health within its territory.

In regard to the trends in the development of general international law, the author points particularly to the process of shaping certain primary rules applicable to ultra-hazardous activities which, until now, have been considered almost exclusively from the angle of liability and compensation, i. e. secondary rules of international law.