

Der Schutz der Nordsee als Problem internationaler Übereinkommen und EG-Richtlinien

Von Professor Dr. Gerd Winter, Bremen

Die Ministererklärung zum Abschluß der 2. Internationalen Nordseeschutzkonferenz (2. INK) v. 24./25. 11. 1988¹ enthält vielerlei gute Vorsätze. Die Erklärung ist kein völkerrechtlicher Vertrag im Sinne des Art. 2 Ziff. 1 lit. a des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens, da die Minister nicht als Vertreter ihres Staates und auch nicht mit der Absicht völkerrechtlicher Verbindlichkeit gehandelt haben. Obwohl sie trotzdem außerrechtlich als internationale „Sozialnorm“ bindet², sollte man nicht nur auf die unmittelbare Umsetzung in nationales Recht und nationale Praxis pochen, sondern auch die bestehenden völkerrechtlichen Verträge und auch EG-Richtlinien ausbauen. Diesem Problem möchte ich in der Weise nachgehen, daß ich unter Einbeziehung der guten Vorsätze der 2. INK verschiedene Maßstäbe des Nordseeschutzes entwickle und diese dann auf das inter- und supranationale Recht anwende³.

I. Belastbarkeit des Meeres oder Machbarkeit der Reinhaltung

1. Maßstab

Großbritannien auf der einen Seite und die übrigen Nordseeanrainer auf der anderen wenden zwei verschiedene Maßstäbe bei der Gewässerreinhaltung an. Die letzteren Staaten, besonders prägnant die Bundesrepublik, bevorzugen eine Ausrichtung am technischen Reinhaltungspotential, das durch Formeln wie „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ oder „Stand der Technik“ (englisch etwa: „best practicable means“ bzw. „best available technology“) definiert und in einheitlichen Emissionsnormen („uniform emission standards“, daher auch UES-Strategie genannt) konkretisiert wird. Ökologisch wird der UES-Ansatz oder, wie ich ihn nennen möchte, der Machbarkeitsansatz mit

dem Vorsorgeprinzip begründet: Belastbarkeitsschwellen ließen sich wissenschaftlich nicht eindeutig ermitteln. Deshalb müsse sicherheitshalber alles technisch Machbare getan werden, um Schadstoffe zurückzuhalten. Ökonomisch wird die Strategie damit begründet, daß die einheitlichen Emissionsnormen Gleichheit der Wettbewerbschancen für die Abwassereinleiter sicherten.

Großbritannien bevorzugt statt dessen eine Ausrichtung an Grenzwerten der Gewässerqualität („environmental quality objectives“, daher auch EQO-Strategie genannt), aus denen für potentielle Abwassereinleiter individuelle, also nicht einheitliche Emissionsgrenzwerte abgeleitet werden. Ökologisch wird der EQO-Ansatz oder, wie ich ihn nennen möchte, Belastbarkeitsansatz mit der Absorptionfähigkeit der Gewässer gerechtfertigt, ökonomisch mit dem geographischen Vorteil der relativ kurzen Flüsse und dem für schnelle Verwirbelung der Schadstoffe sorgenden hohen Tidenhub um die britischen Inseln herum. Dieser Vorteil mache die ökonomischen Nachteile aus der Insel-lage z. T. wieder wett⁴.

Beide Strategien haben auch Nachteile. Gegen den Machbarkeitsansatz spricht, wenn er allein verfolgt wird:

- In Ballungsgebieten kann er auch bei Anwendung hoher technischer Standards Überbelastungen bis hin zur Aufgabe ganzer Gewässerstrecken verursachen.
- Auf Grund faktischer Interessengegensätze werden die Emissionsnormen häufig auf dem Niveau des ohnehin schon weitgehend praktizierten (und damit ökonomisch Vertretbaren) festgelegt⁵; dies ist auch deshalb möglich, weil wegen der Vielzahl zu setzender Emissionswerte (sie werden nach Produktionszweigen variiert) die Öffentlichkeit weniger urteilsfähig ist als bei Immissionswerten.
- Die Vereinheitlichung der Emissionsnormen ist ökonomisch ineffizient, soweit eine Restverschmutzung (etwa durch kleinere Betriebe) absorbiert werden kann, und fördert den Zug zu großen Anlagen.

Gegen den Belastbarkeitsansatz spricht, wenn er allein verfolgt wird:

- Toleranzschwellen sind wegen der Komplexität der Dosis-Wirkungs-Zusammenhänge, insbesondere wegen synergetischer Effekte der Schadstoffe und biologischer Variabilität der betroffenen Organismen wissenschaftlich nicht genau zu bestimmen⁶; der Stand der Technik ist demgegenüber leichter feststellbar.
- Der Meßaufwand ist bei der Feststellung der Gewässergüte höher als bei der Analyse von Emissionen.

4) N. Haigh a.a.O.; D. Taylor, G. Diprose, M. Duffy a.a.O.

5) M. Pütz, Die Rolle des Begriffes „Stand der Technik“ in Genehmigungsverfahren, dargestellt an Beispielen aus der Praxis, in: VDI-Kommission Reinhaltung der Luft (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Richtlinienarbeit zur Emissionsminderung, Düsseldorf 1980, S. 13 ff.

6) Vgl. dazu die Beiträge von D. Beyersmann und L. H. Grimme u. a., in: G. Winter (Hrsg.), Grenzwerte, Düsseldorf 1986.

1) Die Erklärung ist dargestellt und erläutert bei P. Ehlers, Wichtige Fortschritte beim Schutz der Nordsee, NuR 1988, 126.

2) Zum Problem vgl. Th. Schweisfurth, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZ/E-Schlußakte, ZaöRV 1976, 681, 697 ff.

3) Zum EG-Recht vgl. H. Möbs, Die Richtlinienpolitik der Europäischen Gemeinschaften im Gewässerschutz, ZfW 1978, 13, 19 ff.; D. Taylor, G. Diprose, M. Duffy, EEC Environmental Policy and the Control of Water Pollution: The Implementation of Directive 76/464 in Perspective, Journal of Common Market Studies Bd. 24 (1980), S. 225 ff. N. Haigh, EEC Environmental Policy and Britain, 1984, S. 27 ff.; zur Pariser Konvention (vgl. Anm. 12) The Oslo and Paris Commissions (Hrsg.), The First Decade, London 1984, S. 24 ff.; zur Oslo-Konvention (vgl. Anm. 45) G. Winter, Die Oslo-Konvention und ihre Auswirkungen in der Praxis, in: N. Ernst (Hrsg.), Meeresverschmutzung und Meeresschutz, Frankfurt 1982, S. 117, 123 ff.

– Die Korrektur von Irrtümern über Toleranzschwellen oder von Überschreitungen von Grenzwerten ist u. U. schwieriger, nämlich dann, wenn Schäden bereits verursacht worden sind; Anpassungen an den Stand der Technik sind dagegen nur ein ökonomisches Problem.

Es liegt auf der Hand, daß eine Kumulation beider Ansätze ökologisch am besten wäre⁷: Festsetzung von Gewässergütestandards und zusätzlich von einheitlichen Emissionswerten, wobei der jeweils strengere Wert gilt (allenfalls mit gewissen Ausnahmen für kleinere Betriebe).

Es kommt aber auch ein „Alternativkonzept“ in Betracht, das die Wahl zwischen beiden Strategien freistellt. Hierfür sprechen integrationstheoretische Gründe der Zulassung unterschiedlicher Wege zu gemeinsamen Zielen, damit Experimente möglich werden oder eine Anpassung an nationale Rechts- und Verwaltungstraditionen (z. B.: deutsche Normierungsfreude gegenüber englischem trial and error) erfolgen kann. Gleichviel, ob Kumulativ- oder Alternativkonzept, jedenfalls sollten beide Strategien in sich perfektioniert werden, und zwar so, daß beide je für sich dem Vorsorgeprinzip entsprechen. Dabei ist zu beachten, daß das Vorsorgeprinzip sich entgegen Äußerungen in der Literatur nicht darin erschöpft, bei ungeklärten Kausalverläufen auf den Stand der Technik der Emissionsvermeidung zu verweisen. Vielmehr müssen auch Belastungsstandards vorsorglich formuliert werden. Die Unterscheidungen Gefahr-Vorsorge und UES-EQO-Ansatz liegen auf zwei verschiedenen Dimensionen^{8, 9}.

Gewässergütestandards sollten dementsprechend am unteren Ende der Bandbreite wissenschaftlicher Ergebnisse bzw., wo diese nicht vorliegen, der Bandbreite faktischer Zustände ansetzen und um Sicherheitsabschläge bis hin zu den natürlichen Belastungswerten bzw. bei naturfremden Stoffen bis hin zu Null vermindert werden, wobei zeitliche Staffelungen unumgänglich sind, um vom vorhandenen Niveau herunterzukommen¹⁰.

Für den Machbarkeitsansatz bedeutet eine Anpassung an das Vorsorgeprinzip, die Emissionswerte in vorab programmierten Stufen herabzusetzen und so den Stand der Technik nicht nur nachzuvollziehen, sondern aktiv voranzutreiben. Der „Stand der Technik“ garantiert nicht per se Umweltschutz, wie am Beispiel der Abfälle aus der Titanoxidproduktion zu sehen ist, deren Aufbereitungs- und teilweise Wiederverwertungstechnik rechtlich unter Entwicklungsdruck gesetzt worden ist. Der Stand der Technik ist Resultat einer Vielzahl von Faktoren, zu denen auch das Recht – vorlaufend, nicht bloß nachvollziehend – gehören sollte.

Bedauerlich wäre, wenn die beiden Ansätze in einem Kompromiß vereinigt würden, der beide Ansätze zwar kumuliert, aber beide unentwickelt läßt, m. a. W. die Belastbarkeitsschwelle auf dem vorfindlichen, bisher nicht eindeutig schädlichen Niveau und die Machbarkeitschwelle auf dem üblichen, wirtschaftlich unschwer tragbaren Niveau bestimmt. Der Kompromiß, den die 2. INK geschlossen hat, läßt insofern zu wünschen übrig. Die Ministererklärung zum Abschluß der Konferenz will die Qualitätsziele „gemäß den jüngsten wissenschaftlich erwiesenen Daten“ festgelegt wissen und versteht den Begriff der besten verfügbaren Technologie „immer unter Berücksich-

tigung der wirtschaftlichen Verfügbarkeit“¹¹. Wirklich „erwiesen“ sind in der Regel nur die Wirkungen sehr hoher Schadstoffdosen. Sollen die Qualitätsziele sich infolgedessen an diesen orientieren? Und auf wen soll sich die „wirtschaftliche Verfügbarkeit“ beziehen, den Einzelverursacher, seinen Branchendurchschnitt oder gar die ganze Nation?

2. Anwendung

a) Pariser Übereinkommen

Das Pariser Übereinkommen¹² regelt die Meeresverschmutzung vom Lande, d. h. von den Küsten und Flußmündungsufern aus. Es verpflichtet die Vertragsstaaten, die Verschmutzung des Meeresgebietes durch Stoffe einer schwarzen Liste zu beseitigen und die Verschmutzung durch Stoffe einer grauen Liste streng zu begrenzen. Zu diesem Zweck sind Programme und Maßnahmen durchzuführen, die

„gegebenenfalls Vorschriften oder Normen über die Qualität der Umwelt, die Einleitung in das Meeresgebiet, eine Einleitung in Wasserläufe, die das Meeresgebiet beeinflusst, und (...) enthalten“ müssen. „Diese Programme und Maßnahmen müssen den jüngsten technischen Entwicklungen Rechnung tragen“¹³.

Diesen Formulierungen kann man ein grundsätzliches Bekenntnis zum „Kumulativkonzept“ entnehmen. Es sind Gewässerqualitätsstandards zu setzen, die sich an der Beseitigung bzw. strengen Begrenzung der Verschmutzung orientieren sollen. Daneben sind Emissionsnormen festzulegen, die sich an den jüngsten technischen Entwicklungen ausrichten¹⁴. Eine gewisse Unklarheit verursacht freilich das „gegebenenfalls“. Im deutschen und französischen („le cas échéant“) Text bedeutet es: Wenn ein Programm aufgestellt wird, muß es beide Ansätze enthalten. Im englischen Text heißt es dagegen: „as appropriate“. Die Programme müssen also nur, soweit dies angemessen ist, Qualitäts- und Emissionsnormen enthalten. Verbindlich sind der französische und der englische Text¹⁵. Großbritannien kann sich also auf einen Spielraum für das Alternativkonzept berufen.

In der Praxis der Kommissionsarbeit im Pariser Rahmen wird denn auch das Alternativkonzept verfolgt¹⁶. Dabei hängt man sich in den einzelnen Schritten der Festlegung von Emissions- und Immissionsnormen weitgehend an die EG-Gewässerrichtlinien an, die – nach entsprechender britischer Einflußnahme auf die Formulierung¹⁷ – das Alternativkonzept ganz explizit aufnehmen.

Wollte man dies ändern und das Kumulativkonzept verbindlich machen, so wäre auf eine Streichung des „if appropriate“ hinzuwirken. Zugleich müßte die Umschreibung der angestrebten Gewässerqualität präzisiert werden. Von britischer Seite wird, unter Hinweis auf die Definition in der EG-Richtlinie 76/464¹⁸, die „Verschmutzung“, die nach Art. 4 Pariser Übereinkommen zu beseitigen bzw. zu begrenzen ist, als eine solche verstanden, die Menschen gefährdet oder das Ökosystem schädigt¹⁹. Selbst wenn sie „beseitigt“ ist, ist hiernach noch eine Belastung der Gewässer zulässig, die deutlich über dem natürlichen Niveau liegt. In eine – im Pariser Rahmen noch fehlende – Definition von Verschmutzung sollte deshalb das Vorsorgeprinzip eingeschrieben werden.

7) Der Kumulationsvorschlag von N. Haigh (a.a.O., S. 322) ist 1985 vom House of Lords befürwortet worden, vgl. Taylor, Diprose, Duffy a.a.O., S. 243.

8) S. dazu A. Reich, Gefahr-Risiko-Restrisiko, Diss. Bremen 1987.

9) Die Ministererklärung hat neben der Programmierung von UES und EQO noch einen dritten Weg beschritten, nämlich den der Festsetzung von nationalen Gesamtquoten der Emissionsreduktion. Bezogen auf 1985 sollen bis 1995 50 % der Schad- und Nährstoffe zurückgehalten werden (a.a.O. Ziff. XVI, 3 und 11). Reduktionsquoten sind im Prinzip fair, weil sie den Großemittenten absolut mehr abverlangen als den Kleinemittenten. Sie eröffnen zudem Flexibilität in der Umsetzung. Sie bleiben aber rein plakativ, wenn das Stoffspektrum und die Ausgangsquantitäten nicht exakt festgelegt werden. Dieses Problem wird z. B. vom Helsinkiprotokoll (s. unten Fn. 65) besser gelöst.

10) Über eine solche Fortentwicklung der EQO-Strategie s. auch Taylor, Diprose, Duffy a.a.O., S. 233.

11) Ziff. XV (i) 8 und Anm. zu Ziff. VIII (a) (i) der Erklärung.

12) V. 11. 6. 1974, BGBl. 1981 II S. 871.

13) Art. 4 Abs. 3.

14) Man könnte einwenden, daß nicht einheitliche, sondern individuelle Emissionswerte gemeint sind, die ja unstreitig auch in einem Belastbarkeitsansatz festgesetzt werden. Doch spricht dagegen die Einbeziehung in allgemeine „Vorschriften und Normen“ sowie die Ableitung aus dem technischen Entwicklungsstand.

15) Art. 29.

16) The Oslo und Paris Commissions a.a.O. (Anm. 1).

17) Vgl. N. Haigh a.a.O., S. 302 f.

18) V. 4. 5. 1976, Abl. L 129 S. 23, Art. 1 Abs. 2 lit. e).

19) Taylor, Diprose, Duffy a.a.O., S. 233: es heiße nicht „elimination of discharge“, sondern „elimination of pollution by discharge“.

b) EG-Gewässerrichtlinien

Die EG-Gewässerrichtlinien können nicht unberücksichtigt bleiben, weil sie, vermittelt über die Regelung des Küstenmeeres, der inneren Küstengewässer und der Binnengewässer²⁰, erheblich und vielleicht mehr noch als die internationalen Übereinkommen zum Nordseeschutz beitragen können. Daß nicht sämtliche Nordseeanrainerstaaten EG-Mitglieder sind, nämlich Schweden und Norwegen, sollte nicht daran hindern, auch über die Fortentwicklung der EG-Politik zu sprechen, zumal diese, wie erwähnt, Vorbildfunktion für die Arbeit im Rahmen des Pariser Übereinkommens hat und insofern auch für Schweden und Norwegen interessant ist.

Es gibt 2 Hauptgruppen von Richtlinien. Die eine Gruppe, man könnte sie die nutzungsbezogene nennen, setzt Qualitätsstandards für Gewässer unterschiedlicher Nutzungszwecke fest, z. B. für Badegewässer²¹, Gewässer für Trinkwassergewinnung²², Gewässer für Süßwasserfische²³ und Muscheln²⁴. Die Richtlinien arbeiten nach dem „Konditionalsystem“²⁵. Ein Mitgliedstaat muß die Anforderungen nur erfüllen, wenn er Gewässer zu den unterstellten Zwecken nutzt. Ob er dies tut, ist seine Sache. Die Bundesrepublik hat sich z. B. anscheinend entschlossen, keine Muschelgewässer auszuweisen²⁶. In diesem Konditionalsystem, in dem fehlender Druck auf eine Verbesserung der Verhältnisse, liegt die Schwäche dieser nutzungsbezogenen Richtliniengruppe.

Die 2. Gruppe ist stoffbezogen. Sie regelt die Gewässerverschmutzung durch Einbringen von gefährlichen Stoffen vom Lande aus, wobei ähnlich wie im Pariser Übereinkommen zwischen Stoffen einer schwarzen und einer grauen Liste unterschieden wird. Die Mutterrichtlinie 76/464²⁷ schreibt für Stoffe der grauen Liste vor, daß Emissionen an festzustellenden Qualitätszielen auszurichten sind²⁸. Es wird also der oben sog. Belastbarkeitsansatz verfolgt. Der Rat kann die Qualitätsziele der Mitgliedstaaten angleichen²⁹. Allerdings wird die Belastungsgrenze nicht definiert, es gilt lediglich das Ziel einer „Verringerung der Verschmutzung“³⁰. Den Mitgliedstaaten bleibt also für Stoffe der grauen Liste die Möglichkeit, die angestrebte Gewässerqualität relativ frei festzusetzen, wenn sie vermeiden, die Nutzungen der 1. Richtliniengruppe vorzusehen. Nur Extremfälle sind mit der Formulierung „Verringerung der Verschmutzung“ unvereinbar, so etwa die Benutzung eines Flusses als Abwasserkanal. Das Emscher-Modell, das dies praktiziert, ist europarechtlich womöglich unzulässig.

Für Stoffe der schwarzen Liste führt die Mutterrichtlinie 76/464 das Alternativkonzept ein. Dieses wird in Tochterrichtlinien stoffweise konkretisiert³¹. Unter Berücksichti-

gung der „besten verfügbaren technischen Hilfsmittel“³² sollen Emissionsgrenzwerte (Konzentrations- und Frachtwerte) festgelegt werden. In welchen Verfahren und unter wessen informellem Einfluß die bisher getroffenen Festlegungen erfolgt sind, ist leider ganz undurchsichtig³³. Z. B. ist der Cadmiumgrenzwert für Metallindustrie weicher als der vergleichbare der deutschen Abwasserrichtlinie³⁴, der Quecksilberwert für Alkalichloridelektrolyse dagegen strenger³⁵, ohne daß diese Unterschiede nachvollziehbar sind.

Daneben sollen „nach Maßgabe der Toxizität, der Langlebigkeit und der Akkumulation dieser Stoffe in lebenden Organismen und in Sedimenten, wie sie sich aus jüngsten wissenschaftlich erwiesenen Daten ergeben“, Qualitätsziele bestimmt werden³⁶. Die Tochterrichtlinien differenzieren nach Binnengewässern, Mündungsgewässern und inneren Küstengewässern/Küstenmeer mit dementsprechend strenger werdenden Konzentrationswerten³⁷, ohne daß eine solche, den faktischen Sachzwängen nachgebende Unterscheidung in der zitierten Vorgabe der Mutterrichtlinie aber angedeutet ist. Auch hier gilt, daß das Verfahren der Festlegung undurchsichtig ist. Im Ergebnis zielen die Qualitätsnormen auf ein Niveau, das irgendwo zwischen den strengeren Werten der Trinkwasserrichtlinie und den wissenschaftlichen Alarmwerten liegt³⁸. Neben Gewässerqualitätswerten hat man in der Quecksilberrichtlinie auch Konzentrationswerte für Fisch festgesetzt, darauf in den späteren Richtlinien aber verzichtet – ob mangels wissenschaftlicher Anhaltspunkte oder weil die faktischen Belastungen den Grenzwerten bedrohlich nahe kamen³⁹, ist unklar⁴⁰.

Zusammenfassend können die EG-Gewässerrichtlinien unter dem hier geprüften Gesichtspunkt wie folgt bewertet werden:

(1) Für Stoffe der grauen Liste, die kaum weniger gefährlich sind als die der schwarzen Liste, gilt nur der Belastbarkeitsansatz. Alternativ oder besser kumulativ sollte der Machbarkeitsansatz eingeführt werden.

(2) Für Stoffe der schwarzen Liste können die Mitgliedstaaten zwischen dem Machbarkeits- und dem Belastbarkeitsansatz wählen. Statt dessen sollte eine Kumulation beider Ansätze eingeführt werden, wobei jedoch beide in sich in Vorsorgerichtung zu entwickeln wären.

(3) Der Machbarkeitsansatz ist im Richtlinientext zwar im Sinne des Vorsorgeprinzips formuliert („best available technology“); in der Praxis der Aushandlung von Tochterrichtlinien wird hiervon aber möglicherweise abgewichen.

(4) Der Belastbarkeitsmaßstab vertraut dagegen zu sehr auf die Naturwissenschaften („jüngste wissenschaftlich erwiesene Daten“) und sollte so formuliert werden, daß Qualitätsziele auch vor Vorliegen erwiesener Daten – vorsichtig – festgelegt werden. Desgleichen ist die Zielstellung, daß die Verschmutzung zu beseitigen bzw. zu verringern sei, zu anspruchlos. „Verschmutzung“ sollte vorsichtiger definiert werden als durch die Formeln „Gefährdung

20) Das Küstenmeer erstreckt sich von der Basislinie (ungefähr Niedrigwasserlinie vor den Inselküsten) bis zu einer Linie 12 sm (früher 3 sm) seewärts. Das innere Küstengewässer erstreckt sich von der Basislinie bis zur Süßwassergrenze, an die sich die Binnengewässer anschließen.

21) Richtlinie 76/160 v. 10. 12. 1975, ABl. L 31, S. 1.

22) Richtlinie 75/440 v. 16. 6. 1975, ABl. L 194, S. 34.

23) Richtlinie 78/659 v. 14. 8. 1978, ABl. L 222, S. 1.

24) Richtlinie 79/923 v. 10. 11. 1979, ABl. L 281.

25) So J. Salzwedel in einem Vortrag vor dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI), vgl. den Bericht von K. Heinz u. P. Heuermann in: Europäische Integration, Mitteilungen des AEI, Apr. 1981, Heft 12, S. 29.

26) N. Haigh a.a.O. (Anm. 3), S. 82.

27) Vgl. oben Anm. 18.

28) Art. 7 Abs. 2 und 3.

29) Art. 7 Abs. 7. Ein erster Vorschlag liegt für Chrom vor. S. ABl. C 351 v. 31. 12. 1985, S. 33.

30) Art. 2.

31) Bisher gibt es Richtlinien für Quecksilber (82/176 v. 27. 3. 1982, ABl. L 81, S. 291 und 84/156 v. 8. 3. 1984, ABl. L 74, S. 49), für Cadmium (83/514 v. 24. 10. 1983, ABl. L 291, S. 1), für Hexachlorocyclohexan (Pestizid) (84/491 v. 17. 10. 1984, ABl. L 274, S. 11), weiterhin eine Sammelrichtlinie mit ergänzbarem Anhang, der bisher Tetrachlorkohlenstoff, DDT und Pentachlorphenol (86/280 v. 4. 7. 1986, ABl. L 181, S. 16) sowie „Drins“, Hexachlorbenzol, Hexachlorbutadien und Chloroform (88/347 v. 16. 6. 1988, ABl. L 158, S. 35) umfaßt.

32) Art. 6 Abs. 1 Satz 4 der Richtlinie 76/464. Dieser Maßstab der „best available technology“ entspricht der deutschen Formel „Stand der Technik“.

33) Über Folgerungen s. unten zu Anm. 89–94.

34) 0,2 mg/l (Richtlinie 83/514) gegenüber 0,05 mg/l (40. Abwasser-Verwaltungsvorschrift v. 5. 9. 1984, GMBl. S. 354).

35) 0,05 mg/l (Richtlinie 82/176) gegenüber 0,3 mg/l (42. Abwasser-Verwaltungsvorschrift v. 5. 9. 1984, GMBl. S. 358).

36) Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 76/464.

37) Für Quecksilber gelten z. B. die Konzentrationswerte 1 g, 0,5 g bzw. 0,3 g pro l Wasser.

38) Für Quecksilber empfiehlt die Trinkwasserrichtlinie 0,5 g/l, die stoffbezogene Tochterrichtlinie 82/176 dagegen 1 g/l.

39) Die Quecksilberrichtlinie 82/176 setzt 0,3 mg/kg Fisch fest. In den Küstengewässern des europäischen Festlandes liegt die faktische Belastung bei 0,1–0,2 mg/kg, im inneren Mündungsbe- reich der Elbe bei 0,05–0,59 mg/kg (Flunder), im niederländischen Wattenmeer bei 0,34 mg/kg (Flunderleber) (Bericht der Bundesregierung, BT-Drs. 11/878 S. 38).

40) Üblich ist jetzt die Formulierung, daß die Konzentration des Schadstoffs „mit der Zeit nicht erheblich ansteigen“ darf, vgl. z. B. HCH-Richtlinie 84/491, Anhang II.

menschlicher Gesundheit“ und „Schädigung des Ökosystems“.

Zur Situation nach westdeutschem Recht mag noch hinzugefügt werden, daß das Wasserhaushaltsgesetz (dem heutigen Gewicht, nicht der historischen Entwicklung nach) primär dem Machbarkeitsansatz folgt (§ 7a). Der Belastbarkeitsansatz kommt nur sehr vage darin zum Ausdruck, daß „eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere eine Gefährdung der öffentlichen Wasserversorgung“ nicht zu erwarten sein darf (§ 6 WHG). Den Behörden steht ein Bewirtschaftungsspielraum zu, der nach herrschender Meinung u. U. bis zur „Aufgabe“ eines Gewässers führen kann⁴¹. Die zuständigen Landesbehörden können in Bewirtschaftungsplänen die vorgesehenen Nutzungsarten und daraus folgende Gewässergütestandards festschreiben, die dann für die Erteilung von Einzelgenehmigungen verbindlich sind (§ 36b WHG). Es gilt also auch auf nationaler Ebene ein Konditionalsystem („wenn Nutzungsfestlegung, dann Verbindlichkeit“), das die Art der Nutzung weitgehend der freien Entscheidung überläßt. Dies paßt mit dem europäischen Konditionalsystem reibungslos zusammen, ist aber gerade wegen des fehlenden Drucks in Richtung Verbesserung der Gesamtverhältnisse unzulänglich und änderungsbedürftig. Auf nationaler Ebene folgt hieraus, daß §§ 6 und 36b WHG anspruchsvoller gefaßt werden sollten.

c) *Osloer Übereinkommen und EG-Abfallrichtlinien*

Das Übereinkommen von Oslo⁴² regelt das Verklappen und die Seeverbrennung von Abfällen. Für die in einer schwarzen Liste aufgeführten Stoffe ist das Einbringen verboten. Soweit solche Stoffe nur als „Spurenverunreinigungen“⁴³ in Abfällen enthalten sind und soweit Stoffe der grauen Liste in Abfällen in „bedeutendem“ Umfang⁴⁴ enthalten sind, ist die Einbringung für jeden Einzelfall genehmigungsbedürftig. Bei der Genehmigungserteilung sind gem. Anhang III (3) zu erwägen:

- „a) Beeinträchtigung der Schifffahrt, der Fischerei, der Erholung, der Gewinnung von Bodenschätzen, der Entsorgung, der Fisch- und Weichtierzucht, der Gebiete von besonderer wissenschaftlicher Bedeutung und der sonstigen rechtmäßigen Nutzung des Meeres;
- b) bei der Anwendung dieser Grundsätze wird das praktische Vorhandensein anderer Möglichkeiten der Beseitigung oder Vernichtung berücksichtigt.“

Das Übereinkommen verfolgt mit diesen Kriterien also das Kumulativkonzept. Sowohl auf Belastbarkeit des Meeres wie auf Machbarkeit von Belastungsvermeidung ist zu achten. Allerdings sind die Kriterien in sich nicht vorsorglich formuliert. Sie sind auch nur „zu erwägen“. Der Belastbarkeitsmaßstab zählt mit der Gewinnung von Bodenschätzen auch andere als ökologische Rücksichten auf. Der Machbarkeitsmaßstab nimmt auf „praktisches Vorhandensein anderer Möglichkeiten“, also nicht auf den fortgeschrittenen Stand der Technik Bezug.

Es wäre zu überlegen, ob diese Kriterien nicht im Sinne des Vorsorgeprinzips anspruchsvoller formuliert werden sollten. Allerdings gehen manche Vertragsstaaten in der Umsetzung in nationales Recht und in der Praxis der Genehmigungserteilung über die zitierten Maßstäbe hinaus. So ist nach deutschem Recht eine Genehmigung nicht erst dann zu verweigern, wenn eine Schädigung im marinen Milieu zu erwarten ist – so etwa formulieren die meisten Mitgliedstaaten –, sondern bereits dann, wenn eine „nachteilige Veränderung der Beschaffenheit des Meerwassers zu besorgen ist, die die menschliche Gesundheit gefährdet“⁴⁵. Diese vorsichtige Formulierung hat dazu

geführt, daß Einbringungsgenehmigungen für Industrieabfälle, insbesondere TiO₂-Abfälle, nicht mehr auf die zitierte Bestimmung gestützt werden, weil in dem fraglichen Einbringungsgebiet überdurchschnittlich viele kranke Fische gefangen wurden. Hier war eine „nachteilige Veränderung“ „zu besorgen“. Das Einbringungsgesetz stellt jedoch einen Ausweg bereit: Nach Art. 2 Abs. 4 darf eine Genehmigung dennoch erteilt werden, wenn „zwingende öffentliche Interessen für das Einbringen . . . sprechen“. Diese Bestimmung verstößt m. E. in der Weite ihrer Fassung gegen die Oslo-Konvention, denn eine Ausnahme läßt diese für Stoffe der grauen Liste nur zu bei höherer Gewalt, die die Sicherheit von Menschenleben oder eines Schiffes bedroht⁴⁶. Obwohl dieser Fall bei Industrieabfällen nicht vorliegt, ist die Interessenklausel des Art. 2 Abs. 4 zur Genehmigungsgrundlage für die Dünnsäureverklappung geworden. Möglicherweise wird sie auch für die Verbrennungsgenehmigungen herangezogen werden⁴⁷.

Das Machbarkeitskriterium ist im deutschen Einbringungsgesetz (Art. 2 Abs. 2 Ziff. 1) ebenfalls „vorsorglich“ formuliert worden, insofern die Landverbringung von Abfällen Priorität vor der Seeverklappung hat. Im übrigen fehlt es aber an einer Bezugnahme auf den Stand der (Abfall-)Vermeidungstechnik. Großbritannien bestreitet dagegen, daß die Oslo-Konvention auch den UES-Ansatz verfolgt, hat sich bei Annex-I-Stoffen allerdings pragmatisch darauf eingelassen, während es bei Annex-II-Stoffen lediglich Belastbarkeitskriterien anwendet. Das wäre, wie oben dargelegt, tragbar, wenn dabei das Vorsorgeprinzip zum Zuge käme. Eine Untersuchung von 1980 ergab, daß die britische Verwaltungspraxis die Prüfung der Abfälle nur auf deren akute Giftigkeit erstreckt, nicht auch auf die chronische Toxizität, Abbaubarkeit und Bioakkumulation. Auch ist die Giftigkeit zunächst nur eine Beschreibung. Die erforderliche Bewertung wurde dagegen sehr unterschiedlich gehandhabt⁴⁸.

Der Osloer Konvention läuft im EG-Rahmen parallel der Vorschlag des Rats über das Einbringen von Abfällen ins Meer v. 26. 9. 1985⁴⁹. Er geht aber über jene insofern hinaus, als er ein quantifiziertes phasing out der Abfallverklappung vorsieht⁵⁰. Er radikalisiert also den Machbarkeitsansatz, indem er die Techniken der Vermeidung und Landverbringung unter Entwicklungsdruck setzt. Seeverbrennung nimmt er dagegen ohne Terminsetzung hin. Hier müßte eine Anpassung erfolgen, wenn der von der 2. INK vorgesehene Termin (31. 12. 1994) ernstgenommen werden soll⁵¹.

II. Belastungsverschiebung oder Belastungsvermeidung

1. Maßstab

Recht, das ein Umweltmedium möglichst weitgehend zu schützen versucht, ist in Gefahr, die Belastungen in andere Medien – Luft oder Boden – oder auch örtlich anderswohin zu verschieben. So auch das internationale Recht des Nordseeschutzes. 3 aktuelle Beispiele:

Die Verbrennung von Abfällen auf See, die ihrerseits schon zweite Verschiebungsstufe nach Landablagerung und Seeverklappung ist, belastet vor allem die Luft und das Meer; wird sie von der See auf das Land verschoben, so belastet sie Atemluft von Menschen und über gefährlichen Restabfall das Grundwasser. – Die Nordsee, die ihrerseits bereits Opfer einer Belastungsverschiebung

46) Im Ergebnis ebenso *H. Steiger, B. Demel*, Schutz der Küsten vor Verschmutzung vom Meer aus, DVBl. 1979 S. 216; *L. Gündling*, Rechtsprobleme der Abfallbeseitigung auf See, NuR 1982, 41; a. A. *P. Ehlers, P. Kunig*, Abfallbeseitigung auf Hoher See, Hamburg 1978, S. 71.

47) Auskunft des Deutschen Hydrographischen Instituts v. 15. 7. 1988. Die Verklappungsgenehmigungen laufen Ende 1989 aus.

48) *G. Winter* a.a.O. (Anm. 3), S. 124.

49) ABl. C 245 v. 26. 9. 1985, S. 23, geänd. KOM (88) 8 endg. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die Richtlinie über Abfälle aus der Titandioxid-Produktion (78/176 v. 25. 2. 1978, ABl. L 54, S. 19).

50) Art. 10. Die TiO₂-Richtlinie läßt solche spezifizierten Reduktionsschritte dagegen vermissen.

51) Ziff. XVI, 24 (c) der Ministererklärung.

41) BVerwGE 49, 301.

42) Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen durch Schiffe und Luftfahrzeuge v. 15. 2. 1972, BGBl. 1977 II S. 169.

43) Art. 8 Abs. 2.

44) Art. 6. Der „bedeutende Umfang“ („significant amount“) wurde von der Kommission definiert. Danach liegt er vor ab 0,1 % (für Blei und Pestizide 0,05 %) Anteil am Abfallgewicht. S. The Oslo and Paris Commissions a.a.O. (Anm. 3), S. 16.

45) Hohe See – Einbringungsgesetz v. 11. 2. 1977, BGBl. II, S. 165.

aus der zum MARPOL-Sondergebiet erklärten Ostsee ist, könnte durch eine ebensolche Erklärung zum Sondergebiet zwar von Schiffsabfällen weitgehend freigehalten werden, doch würde dies z. T. auf Kosten des Atlantik gehen. – Die Untersagung der Verklappung von Klärschlamm und Baggergut in der Nordsee führt zur Belastung des Landes mit Schwermetallen und anderen Spurenelementen.

Für solche „tragischen“ Situationen gibt es in Großbritannien ein Verhaltensprinzip, nämlich das der „best practicable environmental option (BPEO)“⁵². Der Abfall soll hiernach in das Medium eingebracht werden, in dem er, zu geringsten Kosten, am wenigsten Schaden anrichtet. Hinsichtlich Klärschlamm hat sich Großbritannien auf Grund dieses Prinzips teilweise für Verklappung entschieden⁵³.

„For example, in determining how to dispose of sewage sludge a number of options (e.g. landfill, sea dumping, spreading on agricultural land, incineration) are available. The choice of route to be used will be dependent on a wide range of factors, such as the quality of the waste (which might, for example, make landfill at a special site or incineration necessary), transport costs, other pressures on landfill or sea disposal and so on.“⁵⁴

Das BPEO-Prinzip sollte aber immer nur ultima ratio sein, die vorübergehend in Kauf genommen wird. Die Priorität muß, wie auch in der britischen Literatur betont wird⁵⁵, der Vermeidung von Abfall eingeräumt werden, d. h. der schadstoffarmen Produktion, der Substitution von Schadstoffen und der Wiederverwertung.

2. Anwendung

Ein solches medienübergreifendes Konzept primär der Abfallvermeidung durch neue Produktionsverfahren, Substitution und Wiederverwertung, sekundär der „best practicable environmental option“ findet sich bisher nicht im inter- und supranationalen Recht. Für die Normierung von Vermeidungspflichten ist immerhin die EG-Richtlinie 78/176 über TiO₂-Abfälle ein Beispiel, wenn sie fordert, daß einerseits die menschliche Gesundheit, Wasser, Luft, Boden, Pflanzen- und Tierwelt nicht gefährdet werden dürfen, und andererseits Maßnahmen zur Einschränkung der Abfallbildung, Verwertung und Wiederverwertung der Abfälle zu treffen sind⁵⁶. Die EG-Sammelrichtlinie für die Einleitung von Schadstoffen⁵⁷ fordert in Art. 5 Abs. 2 in ähnlicher Weise, daß Maßnahmen und technische Verfahren vorzusehen sind, die „am besten geeignet sind, die Substitution, die Rückhaltung und/oder die Wiederverwertung (. . .) zu gewährleisten“.

Solche Ansätze ließen sich ausbauen und auch auf die Konventionen von Paris und Oslo übertragen. Dabei sollte man sich nicht mit der Statuierung anspruchsvoller Pflichten begnügen, sondern den supra- bzw. internationalen Gremien Befugnisse zu konkretisierender Arbeit und Normierung einräumen.

Im Rahmen des MARPOL-Übereinkommens⁵⁸, das Verschmutzungen durch Ölrückstände, Chemikalienrückstände, gefährliche Transportgüter, Abwasser und Abfall von Schiffen begrenzt, bedeutet ein solcher Vermeidungsansatz etwa folgendes: Statt nur auf die Untersagung von Einbringungen zu setzen, die die Schiffsführer womöglich veranlaßt, von der Nordsee auf den Atlantik auszuweichen, statt also nur auf eine Sondergebietsausweisung zu drängen, sollte man das Übel lieber an der Wurzel packen und

(1) die Verwendung von Rückstandsölen aus Raffinerien verbieten; denn da diese an Bord aufbereitet werden müssen, fallen große Mengen Rückstandsschlämme an, derer sich die Schiffsführer zu entledigen versuchen;

(2) die Gebühren für die Schiffsentsorgung so gestalten, daß die Schiffe sich ihnen nicht durch Ausweichen auf Einbringung in die Hohe See entziehen können. Dies ließe

sich durch eine Kombination von Benutzungszwang und pauschalierten Gebühren erreichen. Das Modell müßte überall gleich gelten, um unlautere Konkurrenz von nachlässigeren Häfen auszuschließen⁵⁹. Das aufwendige Kontrollsystem (Öltagebuch, Luftüberwachung) könnte dann vielleicht reduziert werden⁶⁰.

III. Berücksichtigung anderer Belastungspfade als direkter Einleitungen

Die Nordsee wird nicht nur durch Verschmutzungen belastet, die von den genannten Übereinkommen von Paris und Oslo und von MARPOL geregelt werden, d. h. durch direkte Einleitungen von der See oder vom Lande aus. Erhebliche Schadstoffmengen erreichen die Nordsee vielmehr auch über die Luft (u. a. durch Abregnen), über diffuse Quellen (landwirtschaftliche Düngung, Pflanzenschutzmittel, schadstoffhaltige Produkte, die in Gewässer sickern) und über Einleitungen in Binnengewässer. Eine Abschätzung im Nordseegütebericht 1987⁶¹ zeigt für ausgewählte Stoffe (in maximalen Jahrestonnen) insbesondere den hohen Anteil Schadstoffbelastungen aus der Luft:

	Stickstoff	Phosphor	Cadmium	Quecksilber	Blei
Flüsse	1 000 000	76 500	52	21	980
Direkt-einleitungen	95 000	25 000	40	5	165
Atmosphäre	4 000 000	keine Angabe	240	30	7 400
Abfall-einbringung ⁶²	11 700	2 800	23,3	15,8	2 300
Abfall-verbrennung	keine Angabe	keine Angabe	0,1	Spuren	2

Zu fragen ist, inwieweit die Belastungen über die Luft, über diffuse, letztlich die Flüsse verschmutzende Quellen und über Einleitungen in Binnengewässer international bereits ausreichend geregelt sind, und ob die auf den Meeresschutz bezogenen Vertragswerke insofern ausgebaut werden sollten oder die Problematik besser separaten Übereinkommen überlassen bleibt.

1. Luftverschmutzung

Als internationales Übereinkommen ist vor allem die Genfer Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung zu nennen⁶³. Ihr Mangel ist, daß sie nur sehr allgemeine Absichtserklärungen enthält und dem Exekutivorgan weder deutliche Arbeitsaufträge noch Befugnisse erteilt⁶⁴. Exaktere Verpflichtungen enthält das die Konvention ergänzende sog. Helsinki-Protokoll von 1985 betr. die Reduktion von Schwefelemissionen (Senkung der Emissionen um 30 % bis 1993)⁶⁵. Ein ähnliches Protokoll wird zur Zeit für Stickoxyde vorbereitet⁶⁶.

Regelungen zur Luftreinhaltung sind auch in dem internationalen Übereinkommen über einheitliche Bedingun-

59) In der Bundesrepublik werden die Kosten der Entsorgung der Öl- und Chemikalienrückstände für 3 Jahre vom Bund und den Ländern getragen. In Bremen gilt zudem für Schiffsmüll Benutzungszwang in Verbindung mit einer Grundgebühr (Auskunft des Hafenkapitäns in Bremen).

60) Ähnliche Vorschläge bei Ph. Kunig. Ölverschmutzung durch Schiffe – Das Verhältnis von Recht und Wirklichkeit am Beispiel der Nordsee, NuR 1986, 265.

61) A.a.O. (Anm. 39), S. 29.

62) Klärschlamm, Baggergut und Industrieabfälle.

63) Übereinkommen v. 13. 11. 1979, BGBl. 1982 II S. 374.

64) Vgl. das Referat von Lang auf der 9. wiss. Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, Dokumentation, Berlin 1985, S. 109, und L. Gündling, Völkerrechtliche und europarechtliche Aspekte der Luftreinhaltung, UPR 1985, 404.

65) BGBl. 1986 II 1116.

66) P. H. Sand, Air Pollution in Europe. International Policy Responses, in: Environment vol. 29 no. 10, 1987, 16 ff.

52) Taylor, Diprose, Duffy a.a.O., S. 235; The Oslo and Paris Commissions a.a.O., S. 333 u. 357.

53) The Oslo and Paris Commissions a.a.O., S. 333.

54) The Oslo and Paris Commissions a.a.O., S. 357.

55) The Oslo and Paris Commissions a.a.O., S. 356 f.

56) Richtlinie v. 20. 2. 1978, ABl. L 54, S. 19, Art. 2 und 3.

57) S. oben Anm. 31.

58) BGBl. 1982 II 4.

gen für die Genehmigung der Ausrüstungsgegenstände und Teile von Kraftfahrzeugen⁶⁷ enthalten. Sie beziehen sich bisher nur auf Kohlenmonoxyd und Kohlenwasserstoffe⁶⁸, könnten aber ausgeweitet werden. Auch müßten der bisher rein ökonomischen Motivation des Abkommens dann ökologische Motive beigelegt werden.

Das Pariser Übereinkommen deckt Luftverschmutzung vom Lande aus nach früherer Auffassung der Kommission nicht mit ab⁶⁹. Art. 1 umschreibt zwar den Anwendungsbereich der Konvention sehr weit mit der „unmittelbare(n) oder mittelbare(n) Einführung von Stoffen oder Energie in die Meeresumwelt (einschließlich der Flußmündungen) durch den Menschen“. Atmosphärische Eintragungen von Schadstoffen in das Wasser könnten danach als „mittelbare Einführung“ angesehen werden. Gegen eine solche Einbeziehung spricht allerdings die Legaldefinition der „Verschmutzung vom Lande aus“ als Verschmutzung „durch Wasserläufe“, „von der Küste aus“ oder „von (. . .) menschlichen Bauwerken innerhalb des Gebiets aus, auf das dieses Übereinkommen Anwendung findet“ (worunter Plattformen zu verstehen sind). Es würde nicht viel Sinn machen, Luftverschmutzung nur insoweit für mitumfaßt anzusehen, wie sie „von der Küste aus“ vorgenommen wird. Immerhin hat die Kommission des Übereinkommens aber ihr Interesse an luftbezogenen Regelungen auch im Pariser Rahmen bekundet. Dem sind die Mitgliedstaaten durch Abschluß eines Protokolls gefolgt, das jedoch noch nicht von allen ratifiziert worden ist.

Auch EG-Richtlinien zur Luftreinhaltung können zum Schutz der Nordsee beitragen. Erwähnenswert sind unter diesem Aspekt: Richtlinie 84/360 über Luftverunreinigung durch Industrieanlagen, 82/884 über Bleigehalt in der Luft, 85/210 über Bleigehalt von Benzin, 88/76 und 88/77 über Kfz-Abgase⁷⁰. Der weiträumige, auch die Nordsee einbeziehende Schutz kommt in diesen Richtlinien freilich noch kaum zum Ausdruck. Richtlinie 84/360 sorgt sich in Art. 4 und 8, daß Maßnahmen keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen (was wäre *nicht* verhältnismäßig im Hinblick auf ein durchdrehendes Ökosystem Nordsee), Richtlinie 82/884 setzt einen nicht nach Nah- und Fernzonen differenzierenden Immissionsgrenzwert fest, der, würde er überall ausgeschöpft, zu massiven Zusatzbelastungen führte. Die Kfz-bezogenen Richtlinien kompensieren kaum die wachsende Restbelastung aus steigendem Individualverkehr. Erforderlich sind „aktionistische“ Richtlinien, die die Entwicklung unter Druck setzen, wie etwa die Richtlinie über Großfeuerungsanlagen mit ihren termingebundenen Reduktionsquoten, die allerdings seit Jahren (vgl. den Vorschlag der Kommission v. 21. 2. 1984, ABl.C 49, S. 1 i. d. F. v. 22. 3. 1985, ABl.C 76, S. 7) der Verabschiedung harrt.

2. Diffuse Gewässerverschmutzung

Diffuse Verschmutzungsquellen lassen sich nur über die Beschränkung von Vermarktung und Verwendung von schädlichen Produkten eingrenzen.

Die internationalen Vereinbarungen zeigen in dieser Hinsicht nur wenige Ansätze. Immerhin regelt das Pariser Übereinkommen in Art. 4 Abs. 3, daß die von den Vertragsstaaten zu beschließenden Programme und Maßnahmen zur Beseitigung bzw. Verringerung der Verschmutzung neben Immissions- und Emissionswerten auch „Vorschriften oder Normen“ über die „Zusammensetzung und Verwendung von Stoffen und Erzeugnissen“ enthalten müssen. Die Kommission des Pariser Übereinkommens hat Empfehlungen über den Verzicht auf PCBs und PCTs in neuen und auch in existierenden Ausrüstungsgegenständen, insbesondere Kondensatoren und Transformatoren, beschlossen⁷¹.

67) V. 20. 3. 1958, BGBl. 1965 II S. 858.

68) Ziff. 5.2.1.1.4 der Regelung Nr. 15.

69) The Oslo and Paris Commissions a.a.O., S. 32.

70) Richtlinie 84/360 v. 28. 6. 1984, ABl. L 188, S. 20; Richtlinie 82/884 v. 3. 12. 1982, ABl. L 378, S. 15; Richtlinie 85/210 v. 20. 3. 1985, ABl. L 96, S. 25; Richtlinien 88/76 und 88/77 v. 3. 12. 1987, ABl. L 36 (1988) S. 1 und 33.

Zu nennen ist weiterhin das „Europäische Übereinkommen über die Beschränkung der Verwendung bestimmter Detergentien in Wasch- und Reinigungsmitteln“, das die Vertragsstaaten – von den Nordseeanrainern fehlen Schweden und Norwegen – verpflichtet, in ihrem Hoheitsgebiet Waschmittel mit synthetischen Detergentien nur zuzulassen, wenn diese zu mindestens 80 % abbaubar sind⁷². Weitere produktbezogene Übereinkommen oder auch Konkretisierungen im Rahmen der Pariser Konvention könnten sich an einigen einschlägigen EG-Richtlinien orientieren. So gibt es eine Fülle von Richtlinien, die zwar primär aus Gründen des Verbraucherschutzes erlassen worden sind, sich aber zunehmend und teils überwiegend Umweltschutz zum Ziel setzen. Zu nennen sind beispielhaft: Richtlinie 76/769⁷³, die PCBs und PCTs nur in geschlossenen Systemen zulassen will, Richtlinie 77/728⁷⁴ über Inhaltsstoffe in Anstrichmitteln, Richtlinie 79/117⁷⁵ über Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, die ein Verbot bestimmter gefährlicher Inhaltsstoffe enthält, und Richtlinie 73/404⁷⁶, die für synthetische Detergentien 90 % Abbaubarkeit verlangt. Gesondert erwähnt seien die allgemeinen Chemikalienrichtlinien 67/548⁷⁷ und 79/831⁷⁸, die die Anmeldung und Prüfung gefährlicher Stoffe vorsehen, in der Palette der Reaktionsmöglichkeiten aber noch keine Befugnis, Verwendungs- und Herstellungsverbote zu erlassen, vorschreiben⁷⁹.

Weitergehend hat die 2. INK beschlossen, Maßnahmen zu ergreifen für Kontrolle von Produktion, Vertrieb und Verwendung von langlebigen, toxischen und zu Bioakkumulation neigenden Stoffen sowie von Erzeugnissen, die diese Stoffe enthalten. Hinsichtlich des landwirtschaftlichen Eintrags von Nährstoffen in den Boden wird zudem z. B. „erwogen“, zur Vermeidung übermäßiger Nährstoffanreicherungen Mindestflächen pro Vieheinheit festzulegen⁸⁰.

3. Abwassereinleitung in Flußoberläufe

Erhebliche Mengen von Schadstoffen erreichen die Nordsee über Einleitungen in Flußläufe oberhalb der Süßwassergrenze. Einleitungen unterhalb der Süßwassergrenze sind von dem Pariser Übereinkommen erfaßt. Gewässerqualitätsstandards für Oberläufe können dagegen nach der m. E. richtigen Auffassung der Kommission im Rahmen des Pariser Übereinkommens nicht gesetzt werden. Zwar spricht Art. 3 Abs. 3 allgemein von Vorschriften über die „Qualität der Umwelt“, doch ist damit dem Sinn der Konvention nach die Meeresumwelt gemeint⁸¹. Anders sind dagegen Emissionsnormen zu beurteilen: Sie können auch für Oberläufe aufgestellt werden, weil sie im Sinne des Art. 4 Abs. 3 „eine Einleitung in Wasserläufe, die das Meeresgebiet beeinflussen“, betreffen und die in Art. 3 definierte Formel „Verschmutzung vom Lande aus“ pauschal auch Verschmutzung des Meeresgebietes „durch Wasserläufe“ umfaßt.

Es wäre zu überlegen, ob die Pariser Kommission sich nicht verstärkt solchen Emissionsregelungen für Oberläufe widmen sollte. Die Einbeziehung von Gewässerqualitätsnormen bedürfte dagegen einer Änderung des Konventionstextes.

Andere, auch auf Oberläufe bezogene internationale Ver-

71) The Oslo and Paris Commissions a.a.O., S. 30.

72) Übereinkommen v. 16. 9. 1968, BGBl. 1972 II S. 554, Art. 1.

73) V. 27. 7. 1976, ABl. L 262, S. 201.

74) V. 28. 11. 1977, ABl. L 303, S. 23.

75) V. 8. 2. 1979, ABl. L 33, S. 36.

76) V. 22. 11. 1973, ABl. L 347.

77) V. 27. 6. 1967, ABl. Nr. 196, S. 1.

78) V. 18. 9. 1979, ABl. L 259, S. 10.

79) Vgl. insgesamt zu den produktionsbezogenen Regelungen mit Umweltschutzzweck E. Rehbinder, R. Stewart, Environmental Protection Policy, 1985, S. 92 ff.; N. Reich, Förderung und Schutz diffuser Interessen durch die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1987, S. 241 ff.

80) Ministererklärung Ziff. XVI 3 (f) und Anhang E mit Ziff. XVI 14.

81) The Oslo and Paris Commissions a.a.O., S. 32.

einbarungen sind rar. Zu nennen sind die beiden Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen chemische Verunreinigungen und gegen Verunreinigung durch Chloride⁸². Beide Konventionen verfolgen den oben sog. Machbarkeitsansatz und zielen auf einerseits die Festlegung von Emissionsnormen, andererseits die finanzielle Abstützung einer technischen Alternative zur Einleitung, nämlich die Einbringung von Chloriden in den elsässischen Untergrund. Bemühungen, in einer „Straßburger Konvention“ umfassender alle europäischen grenzüberschreitenden Flüsse zu schützen, sind anscheinend aufgegeben worden. Der Ansatz wäre für den Nordseeschutz insofern zu eng, als auch rein nationale Flüsse (z. B. die britischen) zur Meeresverschmutzung beitragen.

Im übrigen gilt für die EG-Mitglieder besonderes EG-Recht. Die bereits erwähnten nutzungs- und stoffbezogenen Gewässerrichtlinien sind auch auf Binnengewässer anwendbar⁸³.

IV. Die Nordsee als Müllkippe und als Ressource: zur Notwendigkeit einer Maritimplanung

Belastungen der Meeresumwelt entstehen nicht nur dadurch, daß die See über die verschiedensten Pfade letztlich als Müllkippe dient. Vielmehr resultieren sie auch aus der Nutzung der See als räumliche und sächliche Ressource. Es wäre zu überlegen, ob die Nordseeschutzkonferenzen, die sich bisher auf die Müllkippenfunktion konzentriert haben, nicht auch die Ressourcenfunktion aufgreifen sollten. Als räumliche Ressource dient die Nordsee u. a. für folgende Zwecke:

- Telefonkabel, Rohrleitungen für Erdöl und Erdgas,
- Hauptschiffahrtswege, Fährverkehrswege, Pendelverkehrswege zu Prospektions- und Förderplattformen, teils mit ausgebaggerten Fahrrinnen,
- Sportschiffahrts-, Sportfischereigeiete,
- militärische Übungsgebiete,
- Landgewinnung, vor allem im Wattenmeer,
- Zufahrtswege und Einflugschneisen zu Tiefwasserhäfen und Großflughäfen,
- Verklappungs- und Verbrennungsgebiete,
- Naturschutzgebiete
- Fischlaichgebiete.

Als sächliche Ressource dient die Nordsee u. a. für folgende Maßnahmen:

- Fischerei, Muschelzucht,
- submariner Bergbau, Abbau von Kiesen und Sanden.

Diese vielfältigen Nutzungen werfen 2 Probleme auf, nämlich Überschneidungen und dadurch teilweise gegenseitige Behinderungen sowie schädliche Effekte für die Meeresumwelt. Schon auf nationaler Ebene werden diese Probleme kaum zureichend gelöst. Die einzelnen Nutzungen sind ganz unterschiedlichen Behörden zugeordnet⁸⁴. Zwar dürfte es zwischen diesen mehr oder weniger intensive

Abstimmungen geben, doch ist zu erwarten, daß der in solcher Lage typische Mechanismus der „negativen Koordination“⁸⁵, d. h. der Prüfung jeweils fremdzuständiger Vorhaben unter dem reduzierten Gesichtspunkt der Beeinträchtigung der eigenzuständigen Vorhaben, eine vorausschauende, die Ressourcen langfristig und sparsam bewirtschaftende und Belastungen der Umwelt begrenzende Planung ausschließt.

Auf der internationalen Ebene ist die Lage ähnlich. Es gibt eine Vielzahl von internationalen Vereinbarungen sowie umfangreiches EG-Recht über verschiedene Nutzungsarten wie z. B. Fischerei, Bergbau, Wattenmeer-schutz, doch bleiben die Regelungen und die sie fortentwickelnden internationalen Organe auf die jeweilige Nutzungsart beschränkt und sind vermutlich noch schwerer zu koordinieren als die nationalen Behörden.

Sowohl auf nationaler wie auf inter- und supranationaler Ebene sollte überlegt werden, ob nicht – der territorialen Raum- und Fachplanung entsprechend – Planungsinstrumente und -verfahren für die Nordsee entwickelt werden müssen⁸⁶. Dabei müßte darauf geachtet werden, daß nicht nur der Koordinierungszweck, sondern auch der Zweck sparsamer und nachhaltiger Ressourcenverwendung und Belastungsvermeidung verfolgt wird. Im Rahmen der EG sollte man überlegen, ob die Umweltverträglichkeitsrichtlinie 85/337⁸⁷ deutlicher auf Meeresnutzungen erstreckt werden kann. An meeresbezogenen Projekten sind explizit die Landgewinnung am Meer und der Bau von Häfen genannt⁸⁸; die übrigen Projekte wie Bergbau, Bau von Pipelines, Schlamm-lagerplätze sind örtlich unspezifisch formuliert und jedenfalls im Bereich des Hoheitsgebiets erfaßt, während fraglich ist, ob auch Projekte in der Wirtschaftszone einbezogen sind.

V. Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Völkerrecht ist zwischenstaatliches Recht. Die Staatsangehörigen sind nur mittelbar, über die Transformation in nationales Recht betroffen und deshalb weder Adressaten völkerrechtlicher Pflichten und Rechte noch an deren Entstehung zu beteiligen. Diese herkömmlichen Grundsätze geraten jedoch ins Wanken. In unserem Zusammenhang von Bedeutung ist die „Institutionalisierung“ der Übereinkommen, d. h. die Einsetzung von Organen (Kommissionen, Sekretariaten), die, teilweise nach dem Mehrheitsprinzip, konkretisierende Beschlüsse fassen, die häufig unmittelbar für die Vertragsstaaten verbindlich sind und zudem von diesen durch offene, verweisende Gesetzgebung oder Rechtsdogmatik (z. B. Ermessensbindungen) automatisch in nationales Recht transformiert werden. Darin liegt eine Art Direktwirkung auch für die Staatsangehörigen, die zu der Frage veranlaßt, ob den Staatsangehörigen nicht eine Mitwirkungsmöglichkeit eingeräumt werden sollte, etwa in der Form eines Konsultativstatus der die betroffenen Interessen repräsentierenden Verbände⁸⁹. Dies hätte zugleich den Vorteil, daß der ohnehin vorhandene informelle Kon-

82) V. 3. 12. 1976, BGBl. 1978 II S. 1054 bzw. 1065. Über Ausweitungen vgl. Beschlüsse des Rats 88/381 und 88/382 v. 24. 6. 1988, ABl. L 183, S. 27 und 30.

83) Vgl. oben Anm. 31.

84) Vgl. H. J. Buchholz, Territorialplanung zur See: Jede begrenzte Ressource bedarf der vorausschauenden Planung. Das Beispiel Nordsee. In: Geographie der Küsten und Meere, Berlin 1985, S. 153 ff. Nach ihm ist für Fischerei innerhalb der 3-sm-Zone der Landes-, außerhalb der Zone der Bundesernährungsminister zuständig, für den submarinen Bergbau der Landeswirtschaftsminister mit dem Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld als Oberbehörde für das gesamte deutsche Küstenmeer. Außerhalb der 3-sm-Zone sind für Genehmigungsverfahren die Bergämter Meppen und Celle, für die Aufsicht dagegen der Bundeswirtschaftsminister zuständig. Für die Seeschiffahrtswege ist der Bundesverkehrsminister zuständig, der sich der Hilfe der Wasserschutzpolizei der Küstenländer bedient, während Planfeststellungsverfahren von den Wasser- und Schifffahrsdirektionen des Bundes durchgeführt werden. Militärische Übungsgebiete unterstehen dem Bundesverteidigungsministerium, Verklappungs- und Verbrennungsgebiete dem Deutschen Hydrographischen Institut, einer Bundesbehörde, Pipelines dem Oberbergamt, Naturschutz dem Landesumweltminister.

85) F. W. Scharpf, Komplexität als Schranke politischer Planung, in: ders. (Hrsg.), Planung als politischer Prozeß, Frankfurt 1973, S. 123 ff.; H. Häußermann, Die Politik der Bürokratie, 1977, S. 45 ff.

86) Hierfür plädiert insbesondere H. J. Buchholz a.a.O.

87) V. 27. 6. 1985, ABl. L 175, S. 40.

88) Anhang II Ziff. 1h bzw. Anhang I Ziff. 8 und Anhang II Ziff. 10d, i.

89) Die Naturschutzkonventionen sind in dieser Beziehung großzügiger als die prozeß- und produktbezogenen. Beobachterstatus haben NGO's z. B. im Rahmen der Berner Konvention über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere, BGBl. 1984 II 618, Art. 13 Abs. 3 und der Bonner Konvention zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten, BGBl. 1984 II 569, Art. VII Ziff. 9. Beratungsstatus haben NGO's z. B. im Rahmen des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, BGBl. 1977 II 213, Art. 8 Abs. 3. Im Rahmen des Ramsar Abkommens über Feuchtgebiete ist einer NGO sogar das Sekretariat übertragen worden, s. BGBl. 1976 II 1265 Art. 8.

takt zwischen Interessengruppen und internationalen Organen⁹⁰ etwas ausbalanciert werden könnte. Der Status der NGO's müßte insbesondere auch Informationszugangsrechte umfassen.

Besonders dringlich stellt sich die Frage für die EG. Soweit die Kommission Verwaltungstätigkeiten mit unmittelbarer Rechtswirkung für die einzelnen entfaltet (z. B. kartellrechtliche Entscheidungen), hat der Europäische Gerichtshof zwar Grundsätze der Verfahrensbeteiligung (rechtliches Gehör, Akteneinsicht) entwickelt⁹¹, es fehlt jedoch an einer partizipativen Öffnung der Verfahren der Emissions- und Immissionsnormierung durch die Kommission⁹² sowie der einzelnen Überwachungstätigkeiten der Kommission im Vollzug der Richtlinien⁹³.

Desgleichen muß überlegt werden, ob im inter- und supranationalen Recht nicht mehr als bisher auch Fragen des Verwaltungsverfahrens, hier insbesondere wiederum der Öffentlichkeitsbeteiligung, geregelt werden sollten. Auch in dieser Beziehung kann eine EG-Richtlinie als Exempel dienen, nämlich die Umweltverträglichkeitsrichtlinie mit der Bestimmung, daß die Mitgliedstaaten Genehmigungsanträge und die Informationen über die Umwelt-

verträglichkeit der Projekte der Öffentlichkeit zugänglich machen müssen⁹⁴.

VI. Umweltpolitik als Bestandteil der anderen Politiken

„Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft.“ Dieses neue Prinzip, das die Einheitliche Europäische Akte in den EWG-Vertrag eingeführt hat⁹⁵, sollte auch für den internationalen Umweltschutz gelten. Mit ihm ist ein sehr anspruchsvolles Programm verbunden, das aber zugleich in der Lage sein könnte, Umweltschutz mit viel weniger Aufwand, insbesondere Verwaltungsaufwand, zu erreichen. Das wird deutlich, wenn man sich vorstellt, man könnte den gigantischen Aufwand der Schädlichkeitsprüfung und Begrenzung von gefährlichen Chemikalien, dieser Tausende von Stoffen und Millionen von Zubereitungen, ersparen, indem erreicht würde, daß die Chemieindustrie von sich aus nur umweltverträgliche Produkte herstellt, und zwar über Umgestaltung so „umweltfern“ gelegener Rechtsbereiche wie Gesellschaftsrecht, Patentrecht, Preisrecht, Recht des unlauteren Wettbewerbs, Außenwirtschaftsrecht. Weitere Beispiele sind zahlreich vorhanden: Ohne eine Agrarpolitik, die den Bauern auch bei extensivem Landbau eine Existenz ermöglicht, wird es schwerlich eine Einschränkung von Pestizid- und Düngemittelverwendung geben. Ohne – u. U. künstlich – hohe Benzinpreise wird die verkehrsbedingte Luft- und damit auch Wasserverschmutzung nicht signifikant abnehmen. Ohne den Verbraucher aufklärende Deklarationspflichten über schädliche Produktionsprozesse und Produktinhaltsstoffe werden die diffusen Quellen nicht gestopft. Doch ist dies ein für diesen Beitrag zu weites Feld⁹⁶.

90) So hat im Osloer Rahmen z. B. ein Chemieunternehmen dafür gesorgt, daß einige organische Silikonverbindungen von der schwarzen zur grauen Liste abgestuft wurden, s. G. Winter a.a.O. (Anm. 3), S. 121 und vgl. The Oslo and Paris Commissions a.a.O., S. 23.

91) S. die Übersicht von J. Sedemund, Allgemeine Prinzipien des Verwaltungsverfahrensrechts – dargestellt am Beispiel des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts in Kartellsachen, in: J. Schwarze (Hrsg.), Europäisches Vermarktungsrecht im Werden, Baden-Baden 1982, S. 47–55.

92) Zu der parallelen Fragestellung bei der Produktsicherheitsregulierung durch die EG vgl. N. Reich a.a.O., S. 258 f.

93) S. z. B. die Befugnisse zur Sammlung von Auskünften und zur Bewertung des Vollzugs der Richtlinie über die Ableitung gefährlicher Stoffe 86/280 (Anm. 31) Art. 6. Anscheinend hat die Kommission die Absicht, die Vollzugsmeldungen öffentlich zugänglich zu machen.

94) Art. 6 Abs. 2 der UVP-Richtlinie (Anm. 87).

95) Als Art. 130r Abs. 2 Satz 2.

96) Vgl. dazu G. Winter, Perspektiven des Umweltrechts, DVBl. 1988 Heft 14.

Umweltschutz als Staatsziel?

Zur Problematik der Aufnahme einer Umweltstaatszielbestimmung in das Grundgesetz

Von Dr. Lutz H. Michel, Köln

1 Einleitung

Mit der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und der FDP, das Grundgesetz um eine Umweltstaatszielbestimmung zu ergänzen, der entsprechenden Aussage von Bundeskanzler Kohl in seiner Regierungserklärung am 18. 3. 1987¹, dem Beschluß des Bundesrates vom 10. 7. 1987 über den „Entwurf eines 36. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einfügung eines Art. 20a)“² sowie nach den jüngsten Vorschlägen von Bundesjustizminister Engel-

hard³ und aus den Reihen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion⁴, auf der Grundlage der am 14. 10. 1987 durch den Rechtsausschuß des Bundestages durchgeführten Sachverständigen-Anhörung⁵ hat die Problematik der Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz neue Relevanz erhalten.

Im Vergleich zu den anderen Aussagen in der Koalitionsvereinbarung und der Regierungserklärung zu Themenstellungen, die keine Verfassungsänderungen beinhalten bzw. bedingen, fällt auf, daß außer der Betonung der Verantwortung des Staates für die Umwelt weitergehende Begründungen nicht gegeben werden; auch hat dieses Problem kein nachhaltiges politisches Echo in den Medien gefunden⁶. Ohne dies politisch werten zu wollen, soll nicht unerwähnt bleiben, daß die CDU/CSU-Bundestagsfraktion

1) Die dezidierte, wenn auch unangemessen knapp begründete Aussage in der Regierungserklärung lautet: „Uns allen ist der Schatz der Natur nur auf Zeit anvertraut. Wir sind verpflichtet, sorgsam mit ihm umzugehen, ihn zu schonen und zu pflegen. Das ist auch eine Staatsaufgabe, und deshalb wollen wir den Umweltschutz als Staatsziel in das Grundgesetz aufnehmen“ (vgl. FAZ Nr. 66 v. 19. 3. 1987, S. 7). Sie fußte auf der Koalitionsvereinbarung, die das Thema der Aufnahme einer Umweltstaatszielbestimmung in das Grundgesetz ebenfalls lakonisch formuliert hatte: „Die Bundestagsfraktionen der Koalition werden im Einvernehmen mit den Bundesländern einen Vorschlag erarbeiten mit dem Ziel, den Umweltschutz als Staatsziel in das Grundgesetz aufzunehmen“ (vgl. FAZ Nr. 63 v. 16. 3. 1987, S. 7).

2) BR-Drs. 275/87 (Beschluß); wiedergegeben auch in ZRP 1987, 298 f.

3) Vgl. Recht Nr. 10/88, Bonn, 18. 3. 1988 und dazu etwa KStA Nr. 67 v. 19./20. 3. 1988, S. 6.

4) Siehe hierzu Woche im Bundestag 6/88 – I/42 v. 16. 3. 1988, S. 5.

5) Deutscher Bundestag, Prot. der 8. Sitzung des Rechtsausschusses am 14. 10. 1987, S. 1 ff. mit Anlage; dazu Berichte in ZRP 1987, 545 ff.; Michel NuR 1988, 80 ff.; Weis ZRP 1988, 159 ff. sowie Woche im Bundestag 15/87 – I/18 v. 21. 10. 1987, S. 3.

6) Eine vereinzelte Darstellung vgl. FAZ Nr. 40 v. 17. 2. 1987, S. 4; Andeutungen bereits in einer Äußerung des damaligen Bundesumweltministers Wallmann lt. KStA Nr. 293 v. 17. 12. 1986.