

Thomas Gehring  
Markus Jachtenfuchs

Haftung und Umwelt  
Interessenkonflikte  
im internationalen Weltraum-,  
Atom- und Seerecht



**Verlag Peter Lang**

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Gehring, Thomas:

Haftung und Umwelt : Interessenkonflikte im internat.

Weltraum-, Atom- u. Seerecht / Thomas Gehring ; Markus

Jachtenfuchs. - Frankfurt am Main ; Bern ; New York ; Paris :

Lang, 1988

(Völkerrecht und internationale Politik ; Bd. 7)

ISBN 3-631-40341-0

NE: Jachtenfuchs, Markus.; GT

ISSN 0721-4308

ISBN 3-631-40341-0

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1988.

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

## Vorwort

Internationale Regelungen zum Schutze der Umwelt gewinnen angesichts der fortschreitenden Verschmutzung und Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen durch die Folgewirkungen industrieller Aktivitäten zunehmend an Bedeutung. Umweltschäden treten heute nicht mehr nur im lokalen Rahmen, sondern in wachsendem Maße auch jenseits der Grenzen des verursachenden Staates auf. Es wird deshalb für Staaten immer weniger möglich, unter Berufung auf die nationale Souveränität den Betrieb von Industrien auszubauen, die das Risiko in sich bergen, jenseits der Grenzen Schäden zu verursachen, oder ihren privaten Betrieb zu tolerieren. Neben präventiven Aufgaben kommt daher dem Völkerrecht die Funktion zu, Lösungen von Konflikten aufzuzeigen, die nach dem Eintritt eines grenzüberschreitenden Umweltschadens entstehen.

Die vorliegende Arbeit untersucht eine Reihe von Konventionen, die rechtliche *Konsequenzen* von bereits eingetretenen Schäden im Weltraum-, Atom- und im Seerecht regeln. Die Autoren beschränken sich nicht darauf, lediglich die Texte der multilateralen Konventionen zu interpretieren. Sie stellen vielmehr die Frage nach den Akteuren, die an der Erarbeitung der jeweiligen Rechtsinstrumente beteiligt waren, nach den Interessen, die sie im internationalen Verhandlungsprozeß durchzusetzen versuchten und nach den Strategien, denen sie folgten. Erst aus einer solchen Untersuchung wird deutlich, warum stark voneinander abweichende Konzeptionen schließlich in die endgültige Fassung der Konventionstexte eingingen. Besondere Berücksichtigung finden die von der klassischen Völkerrechtslehre fast vollständig vernachlässigten nicht-staatlichen Akteure und Interessenverbände, die, ohne Völkerrechtssubjekte im engeren Sinn zu sein, auf die Herausbildung von neuen Normen einen entscheidenden Einfluß ausübten.

Im Lichte der herausgearbeiteten Rahmenbedingungen und Zielsetzungen der Haftungskonventionen wird im Anschluß das Vorhaben der International Law Commission betrachtet, allgemeine Regeln über die Haftung für völkerrechtlich nicht verbotene Aktivitäten zu erstellen. In der Diskussion um dieses Projekt sind die untersuchten Haftungskonventionen von entscheidender Bedeutung. Trotzdem fehlt eine Bewertung der Relevanz der *verschiedenen* durch sie festgelegten Regimes für das ILC-Projekt bislang vollständig. Die vorliegende Arbeit schließt damit eine bislang bestehende Lücke.

Die Arbeit geht weit über den Rahmen einer juristischen Untersuchung hinaus. Die Autoren versuchen, den der Rechtsbildung zugrundeliegenden *politischen Entscheidungsprozeß* zu erhellen und begeben sich damit auf eine Feld, das von Juristen in der Regel gemieden und von Politologen vernachlässigt wird. Es ist daher nicht verwunderlich, daß eine solche Untersuchung der Haftungskonventionen bisher im deutschen Sprachraum nicht existiert. Auch in der anglo-amerikanischen Völkerrechtslehre, die aufgrund ihres Rechtsbegriffs einem politikorientierten Untersuchungsansatz offener gegenübersteht, finden sich kaum ähnliche Abhandlungen.

Die Autoren bedienen sich eines Rechtsansatzes, der die in der Realität der internationalen Beziehungen stattfindende Interaktion zwischen Völkerrecht und internationaler Politik in den Vordergrund stellt. Dieser Ansatz ermöglicht eine analytische Durchdringung

der Interdependenz von rechtlichen Normen und politischer Interessendurchsetzung, weil er Recht und Politik als zwei nicht voneinander zu trennende Bereiche betrachtet und ihre gegenseitige Beeinflussung und Durchdringung deshalb nicht nur formal anerkennt, sondern zum eigentlichen Gegenstand der Forschung erhebt. Damit beschränkt sich die Untersuchung nicht nur auf eine empirische Aufarbeitung von Material, das teilweise nur schwer zugänglich ist und in der wissenschaftlichen Literatur nur wenig zur Kenntnis genommen wird, sondern unterstreicht die Brauchbarkeit und die Notwendigkeit eines realitätsnahen Rechtsbegriffes.

Die Analyse von Thomas Gehring und Markus Jachtenfuchs entstand im Spezialisierungsschwerpunkt "Internationale Dienste" des Fachbereichs Politische Wissenschaften an der Freien Universität Berlin. Sie dokumentiert die gegenwartsbezogene Lehre und Forschung des Fachbereiches und zeigt insbesondere, wie sehr interdisziplinäre Forschung jenseits des Ressortdenkens die Erkenntnismöglichkeiten erweitert und die Bearbeitung politisch wichtiger Fragestellungen erst ermöglicht.

Berlin, Februar 1988

Prof. Günther Doeker, LL.M., Ph.D.

## **Inhalt**

Vorwort.....	5
Einleitung .....	11
Vorbemerkung: Völkerrecht und internationale Politik.....	19
1.    Normative Rechtsbetrachtung.....	19
2.    Interessendurchsetzung und Rechtsschöpfung .....	22

### *Kapitel I:    Atomschäden*

1.    Einleitung.....	29
2.    Die USA als Vorreiter der Rechtsentwicklung .....	31
2.1.  Rahmenbedingungen .....	31
2.2.  Die Entwicklung in den USA .....	33
3.    Pariser Konvention und Brüsseler Zusatzübereinkommen.....	36
3.1.  Verlauf der Verhandlungen.....	37
3.1.1.  Die Vorarbeiten der Versicherer.....	37
3.1.2.  Die Vorarbeiten in der OEEC .....	40
3.2.  Rechtliche und wirtschaftliche Kanalisierung.....	44
3.2.1.  Grundlagen.....	44
3.2.2.  Die deutsche Diskussion.....	47
3.3.  Analyse der Pariser Konvention.....	51
3.3.1.  Allgemeine Bestimmungen.....	52
3.3.2.  Kanalisierung.....	54
3.3.3.  Haftungsbegrenzung .....	56
3.4.  Das Brüsseler Zusatzübereinkommen .....	58
4.    Die Wiener Konvention .....	61
4.1.  Grundlagen .....	61
4.2.  Kanalisierung.....	63
4.3.  Haftungsbegrenzung .....	67
4.4.  Verhältnis zur Pariser Konvention .....	70
5.    Die Revision der Pariser und der Brüsseler Konvention.....	72
5.1.  Entwicklung der nationalen Atomgesetze .....	72
5.2.  Die Revisionsdebatte 1973.....	73
5.3.  Die Zusatzprotokolle von 1982 .....	75
5.4.  Private oder staatliche Haftung ? .....	77
6.    Zusammenfassung und Ausblick.....	79

## *Kapitel II: Weltraumschäden*

1.	Einleitung.....	85
2.	Das Verhandlungsforum .....	87
3.	Die Verhandlungen in den Ausschüssen .....	92
3.1.	Gefährdungshaftung.....	92
3.2.	Haftungsbegrenzung .....	94
3.3.	Zur Schadensbemessung anwendbares Recht .....	97
3.4.	Die Haftung von internationalen Organisationen und privaten Unternehmen .....	100
4.	Gesamtbeurteilung im Licht des "Cosmos 954"-Unfalles .....	104

## *Kapitel III: Die Sonderhaftungsregimes in der Atomschiffahrt .....* 111

1.	Die Reaktorschiffahrt .....	112
1.1.	Notwendigkeit der Regelung .....	112
1.2.	Wahl des Forums.....	115
1.3.	Vorbereitungen des Comité Maritime International .....	116
1.4.	Die Rijeka-Konferenz des CMI .....	118
1.5.	Die Vorarbeiten der Internationalen Atomenergiebehörde.....	122
1.6.	Die Brüsseler Diplomatische Konferenz von 1961 .....	123
1.7.	Die Brüsseler Diplomatische Konferenz von 1962 .....	126
1.8.	Entwicklung des Haftungsregimes für Atomschiffe .....	131
2.	Der Transport nuklearer Stoffe auf See .....	132
2.1.	Das Problem der Doppelhaftung für Schäden während des Seetransportes radioaktiver Stoffe.....	133
2.2.	Das erweiterte Rückgriffsrecht in der Atomhaftung .....	135
2.3.	Die Folge: mangelnde Transportkapazität.....	136
2.4.	Die Interessen der Schiffahrt.....	137
2.5.	Der Plan einer neuen Konvention.....	139
2.6.	Die Konferenz von 1971 .....	141
3.	Ergebnis .....	142

## *Kapitel IV: Die Haftung für Schäden aus dem Transport gefährlicher Güter auf See*

1.	Die Haftung für Schäden durch den Transport von Öl auf See.....	145
1.1.	Wahl des Forums.....	146
1.2.	Das Projekt einer neuen Konvention .....	148

1.2.1.	Diskussionen im IMCO-Rechtsausschuß.....	148
1.2.2.	Die Arbeiten des Comité Maritime International.....	150
1.2.3.	Reaktionen in dem IMCO-Gremien.....	154
1.2.4.	TOVALOP.....	156
1.2.5.	Die CMI-Konferenz von Tokio.....	158
1.3.	Die Staatenkonferenz von 1969.....	160
1.4.	Die Errichtung des Ausgleichsfonds.....	164
1.4.1.	CRISTAL: Das Modell der Ölgesellschaften.....	164
1.4.2.	Die Vorbereitungen im Rechtsausschuß.....	167
1.4.3.	Die Konferenz 1971.....	167
1.5.	Weitere Entwicklung des Ölhaftungsregimes.....	173
1.6.	Ergebnis.....	176
2.	Das umfassende Projekt: die HNS-Konvention.....	178
2.1.	Die Vorbereitungen im Rechtsausschuß.....	179
2.1.1.	Die "kleine Lösung": Erweiterung der Ölhaftungskonvention.....	181
2.1.2.	Die Konferenz über die Haftungsbeschränkung für Seeforderungen.....	182
2.1.3.	Die technische Arbeitsgruppe.....	184
2.1.4.	Sonderfonds oder Globalhaftungsbeschränkung ?.....	186
2.2.	Die Diplomatische Konferenz 1984.....	187
2.3.	Ergebnis.....	189

*Kapitel V: Ein regionaler Ansatz: Haftung für Schäden durch Ölbohrungen im Nordseebereich*

1.	Der Präzedenzfall der Ölhaftungskonvention.....	191
2.	Offshore Pollution Liability Agreement.....	194
3.	Das internationale Abkommen.....	195
4.	Ergebnis.....	197

*Kapitel VI: Haftung für grenzüberschreitende Umweltschäden durch völkerrechtlich nicht verbotene Handlungen*

1.	Die Spezialhaftungskonventionen.....	199
1.1.	Die Weltraumhaftungskonvention.....	200
1.2.	Die Atomhaftungskonventionen.....	201
1.3.	Die seerechtlichen Haftungsabkommen.....	203
2.	Völkerrechtliche Haftpflicht oder staatliche Regelungspflicht ?.....	204
3.	Das Umwelthaftungsrecht auf internationalen Foren.....	207
3.1.	Die Stockholmer Umweltkonferenz.....	207
3.2.	Die UN-Seerechtskonferenz.....	208
3.3.	Die Umweltpolitik der OECD.....	211

4.	Das Projekt der International Law Commission .....	212
4.1.	Notwendigkeit und Bedeutung des Umwelthaftungsprojektes .....	213
4.2.	Die Begrenzung auf Umweltschäden .....	216
4.3.	Das Ziel des ersten Rapporteurs: Interessenausgleich .....	219
4.4.	Die Umsetzung des Konzeptes.....	220
4.5.	Das Ziel des zweiten Rapporteurs: Entschädigung .....	224
4.6.	Erfolgsaussichten des Projektes .....	225
Zusammenfassung und Ausblick .....		229
Literatur.....		233
	Allgemeine Literatur .....	233
	Haftung für Atomschäden.....	238
	Haftung für Weltraumaktivitäten .....	243
	Haftung im Seerecht .....	246
Verträge und Gesetze.....		257
Dokumente.....		261
Abkürzungsverzeichnis.....		264
Anhang		
1.	Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution.....	267
2.	Supplement to Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution .....	273
3.	Contract Regarding a Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution.....	279
4.	Offshore Pollution Liability Agreement .....	289

## Einleitung

Die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl im April 1986 hat gezeigt, über welche Entfernungen sich die Konsequenzen eines schweren Industrieunfalls auswirken und welches Ausmaß die Zerstörungen annehmen können. Nach Schätzungen offizieller sowjetischer Stellen verursachte der Atomunfall Gesamtkosten von etwa 22 Milliarden D-Mark<sup>1)</sup>; selbst in der zweitausend Kilometer entfernten Bundesrepublik Deutschland entstanden Schäden in Millionenhöhe. Einige Monate zuvor forderte der Austritt von Giftgas aus dem Werk eines amerikanischen Chemiekonzerns im indischen Bhopal über zweitausend Menschenleben; 1967 veranlaßte die Havarie des mit Rohöl beladenen Tankers *Torrey Canyon* im Ärmelkanal die britische Regierung, das Wrack trotz schwerer völkerrechtlicher Bedenken bombardieren zu lassen und 1978 verursachte die *Amoco Cadiz* eine schwere Ölpest an der bretonischen Küste. Neben den spektakulären Unfällen verursachen alltägliche Schadstoffemissionen aus einer Vielzahl kleiner Quellen nicht weniger schwere grenzüberschreitende Schäden und veranlassen die betroffenen Staaten zunehmend zur internationalen Kooperation. Die Genfer Konvention über weitreichende Luftverschmutzung, die ost- und westeuropäische Staaten trotz politischer Differenzen gemeinsam in Kraft setzten, zeugt von der Dringlichkeit, die diese Staaten dem fortschreitenden Waldsterben beimesen.

In den letzten Jahrzehnten hat die Nutzung der Ressourcen zu industriellen, militärischen oder wissenschaftlichen Zwecken weltweit solche Ausmaße erreicht, daß die Konsequenzen dieser Tätigkeiten, seien sie nun verboten oder nach internationalem Recht erlaubt, nicht mehr auf das Territorium des ausführenden Staates beschränkt bleiben, sondern andere Staaten und ihre Bürger in der Nutzung ihrer Ressourcen beeinträchtigen. Die Staaten sind dadurch gefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die Umweltrisiken verhindern, verringern oder wenigstens ihre Konsequenzen mildern, wenn die verursachende Tätigkeit trotz ihrer risikobehafteten Komplexität<sup>2)</sup> für gesellschaftlich unverzichtbar gehalten wird. Staaten haben sich deshalb in der Vergangenheit in eng begrenzten Teilbereichen zur Anerkennung präziser Regelungen bereit erklärt, die in multilateralen Verträgen fixiert sind. Neben diesen "Inseln" von detaillierten und deshalb unmittelbar anwendbaren Normen existieren aber nach wie vor weite Bereiche, in denen lediglich die nur vagen gewohnheitsrechtlichen Normen gelten, die sich teilweise auf eine geringe Staatenpraxis stützen und vielfach nur selten angewandt werden.

So gehören Informations- und Konsultationspflichten nach Ansicht der meisten Völkerrechtler zum Bestand gewohnheitsrechtlicher Normen des internationalen Rechts<sup>3)</sup>. Trotzdem erkannte die Sowjetunion diese Pflicht im konkreten Fall nicht an und hielt Informationen über Art und Ausmaß des Reaktorschadens in Tschernobyl mehrere Tage lang zurück. Sie machte damit unmißverständlich deutlich, daß gewohnheitsrechtliche Normen zur rechtlichen Regelung der staatlichen Pflichten im Umgang mit den Gefahren der Atomenergie nicht hinreichen. Die Staaten zogen die Konsequenz aus dieser Unzulänglichkeit und verabschiedeten innerhalb der *Internationalen Atomenergiebehörde* wenige Monate nach dem Unglück eine Konvention über die rechtzeitige Warnung vor Atomunfällen, die

---

1) Vgl. die *Tageszeitung* v. 7.3.1988.

2) Zum gesellschaftsverändernden Aspekt des "Risikos" in entwickelten Industriegesellschaften, vgl. Beck, *Risikogesellschaft*, insbesondere S. 25-120.

3) Vgl. z.B. *Handl*, *The Principle of 'Equitable Use'*, S. 118 und *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*, S. 646.

die Art der zu übermittelnden Informationen und die für den Empfang zuständigen Behörden nationalen detailliert festlegt<sup>4)</sup>. Der Vertrag trat bereits vier Wochen nach seiner Unterzeichnung in Kraft.

Das internationale Umweltrecht basiert auf dem Grundsatz staatlicher Souveränität. Er beinhaltet sowohl das Recht des Staates, das eigene Gebiet zu jedem beliebigen friedlichen Zweck zu nutzen als auch die Pflicht, das Territorium der Nachbarstaaten nicht zu schädigen. Kein Staat darf durch seine Aktivitäten einem anderen Staat die Nutzung eigener oder gemeinsamer Ressourcen (Flüsse, Meer, Luft) unmöglich machen oder, über ein gewisses Maß hinaus, erschweren. Das völkerrechtliche Nachbarrecht<sup>5)</sup> versucht, ausgehend von diesem Grundsatz, die Zulässigkeit (oder Unzulässigkeit) von grenznahen Industrieanlagen zu beurteilen<sup>6)</sup>. Oft waren Kernkraftwerke Gegenstand solcher Untersuchungen, deren Ergebnisse sich stark widersprechen: Während *Randelzhofer* und *Simma* zu dem Schluß kommen, daß ein Atomkraftwerk in Grenznähe wegen der unvermeidlichen Belastungen für den Nachbarstaat nicht zulässig sei<sup>7)</sup>, versucht eine Studie zum französischen Kernkraftwerk *Cattenom*, das Gegenteil zu belegen<sup>8)</sup>. Die Genehmigung von Atomkraftwerken müßte sich danach an internationalen Standards für Emmissionen, Umgebungsradioaktivität, Wärmebelastung der Flüsse etc. orientieren. Die Autoren der Studie geben aber selbst zu, daß solche Standards zum größten Teil noch nicht existieren<sup>9)</sup>.

Auch der nachbarrechtliche Ansatz stellt ohne präzise internationale Regelungen kein in der Praxis anwendbares Handlungsmodell für den Umgang mit potentiell umweltschädigenden Anlagen zur Verfügung. Da Atom-, aber auch schwere Chemieunfälle noch in vielen Hundert Kilometern Entfernung verheerende Folgen zeigen können, erscheint eine Unterscheidung in grenznahe und grenzferne Atomkraftwerke, insbesondere im dicht besiedelten Europa, ohnehin nicht angemessen<sup>10)</sup>. Die Auswirkung nachbarrechtlich begründeter Bedenken auf die Industriepolitik einzelner Staaten, die aus den Normen des allgemeinen Gewohnheitsrechts abgeleitet sind, wird umso geringer sein, je massiver die Eingriffe in die Wirtschaftspolitik und je umstrittener und unkonkreter die zugrunde liegenden Rechtsnormen sind.

Ist der Einfluß nachbarrechtlicher Gutachten auf die politische Diskussion vor der Errichtung einer Industrieanlage schon begrenzt, so werden sie kaum in der Lage sein, präzise Verfahrensregeln zur Feststellung der Rechte und Pflichten nach dem Eintritt des Schadens zu bieten, denn weit weniger als Informations- und Konsultationspflichten lassen sich Schadenersatzansprüche unter Berufung auf gewohnheitsrechtliche Normen durchsetzen. So lehnte die Sowjetunion nach dem Unglück von Tschernobyl Zahlungen an andere Staaten mit dem Argument ab, daß im Ausland kein tatsächlicher Schaden entstanden sei und sie

---

4) Vgl. *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident* v. 26. Sept. 1986, Art. 5 und 7.

5) Vgl. grundlegend *Klein*, Umweltschutz im völkerrechtlichen Nachbarrecht, S. 16.

6) Vgl. z.B. *Wildhaber*, Die Öldestillieranlage Sennewald, S. 120.

7) Vgl. *Randelzhofer/Simma*, Das Kernkraftwerk an der Grenze, S. 422.

8) Vgl. *Kloepfer/Kohler*, Kernkraftwerk und Staatsgrenze, S. 33. Beide Studien wurden ursprünglich als Rechtsgutachten verfaßt. Dies ist offenbar bei umweltrechtlicher Literatur häufig der Fall. Zur Interessengebundenheit von Gutachtern vgl. *Lang*, Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes, S. 285.

9) Vgl. *Kloepfer/Kohler*, Kernkraftwerk und Staatsgrenze, S. 33.

10) Günther *Handl* hält nach der Abwägung der widerstreitenden Interessen das Problem von grenznahen Kernkraftwerken in Europa für gering, da neben dem Risiko auch gegenseitige Vorteile, etwa die Möglichkeit zum Stromverbund, bestehen und es sich außerdem um eine politisch und ökonomisch hochgradig integrierte Region handelt; vgl. *Handl*, Abnormally Dangerous Activities in Frontier Areas, S. 4.

für übertriebene Vorsichtsmaßnahmen nicht aufzukommen habe<sup>11)</sup>. Ohne eine allgemein anerkannte Definition des Begriffes "Schaden" wird kein Staat bereit sein, eine *Verpflichtung* zur Zahlung von Entschädigungsleistungen anzuerkennen. Auch aus Gerichts- und Schiedsgerichtsurteilen lassen sich nur schwer *allgemeingültige* und *präzise* Vorschriften ableiten, die alle Staaten - und nicht nur die betroffenen Parteien - als bindend anerkennen. Obwohl der *Trail Smelter-Fall*<sup>12)</sup> aus dem Jahre 1941 in nahezu jeder Abhandlung zitiert wird, die sich mit der Haftung für grenzüberschreitende Umweltschäden befaßt, erlaubt auch er nur sehr allgemeine Schlußfolgerungen<sup>13)</sup>. Da die entscheidende Schiedskommission nach eigenem Bekunden oft zitierte Passagen ihres Urteiles auf amerikanisches Recht gestützt hat<sup>14)</sup>, ist die Verallgemeinerbarkeit der haftungsrechtlichen Regelungen auch aufgrund theoretischer Überlegungen zweifelhaft. Der *Trail Smelter-Fall* ist demgegenüber ein Beispiel für eine andere Art der internationalen Regulierung von Umweltrisiken, die sich der Festsetzung von Grenzwerten ("ecostandards")<sup>15)</sup> bedient. Abgesehen von methodischen Bedenken kann nicht angenommen werden, daß Staaten bereit sein werden, Entschädigungszahlungen für Umweltschäden auf der Basis Jahrzehnte zurückliegender Gerichtsentscheide<sup>16)</sup> zu leisten. Staaten haben Schadenersatz deshalb bislang zumeist *ex gratia*, also unter ausdrücklicher Ablehnung einer rechtlichen Verpflichtung gezahlt, wenn sie eine Zahlung unter Hinweis auf die unpräzise Rechtslage nicht vollständig verweigerten. Die völkerrechtliche Anerkennung des Entschädigungsanspruches käme nach traditioneller Rechtsauffassung dem Eingeständnis gleich, daß die verursachende Unternehmung *völkerrechtswidrig* betrieben wurde und ihr Betrieb deshalb in Zukunft zu unterbleiben habe.

Lediglich aufgrund einiger Umwelthaftungskonventionen entstehen bislang Entschädigungsansprüche, die durchsetzbar sind. Diese Konventionen trennen die Begriffe "Schuld" und "Entschädigungspflicht" und beinhalten deshalb eine Gefährdungshaftpflicht, ein im internationalen Recht relativ neues Prinzip. Sie verlassen damit das traditionell vorherrschende Prinzip der Schuldhaftung. Sowohl für die Schuld- als auch für die neuere Entwicklung der Erfolgshaftung ist die *Verletzung* einer Norm des internationalen Rechts Voraussetzung. Bei der Schuldhaftung tritt das subjektive Element der Schuld hinzu. Gefährdungshaftung tritt dagegen *unabhängig* von der Feststellung des Bruchs einer Völkerrechtsnorm ein; es ist unerheblich - und muß deshalb zur Feststellung der Schadenersatzpflicht nicht überprüft werden -, ob die den Schaden verursachende Handlung erlaubt war oder nicht. Allein die Tatsache, daß ein Schaden entstanden ist, führt zur Verpflichtung, Ersatz zu leisten. Der Haftpflichtige leistet nicht Ersatz für schuldhaftes oder rechtswidriges Handeln, sondern für das *Risiko*, das die vom ihm betriebene Unternehmung für die Menschen in der Umgebung darstellt. Gefährdungshaftung ist damit der Preis für die Gefahr, die von einer insgesamt als gesellschaftlich nützlich angesehenen Aktivität ausgeht.

"Gefährdungshaftung bedeutet Ausgleich eines legalisierten Betriebsrisikos, also einer vom Verantwortlichen mit Billigung der Gesellschaft ge-

11) Vgl. *Pelzer*, The Impact of the Chernobyl Accident, S. 303 und *Sirohl*, Tchernobyl et le problème des obligations internationales relatives aux accidents nucléaires, S. 1047.

12) Zur Geschichte des Falles vgl. *Trail Smelter Case*, S. 1917-1931 und *Read*, The Trail Smelter Dispute. Der ehemalige IGH-Richter Read war an allen Stadien des Verfahrens beteiligt.

13) Vgl. die Bemerkung von *Sand*, Domestic Procedures in Transnational Environmental Disputes, S. 146, der Fall verdanke seine Beliebtheit in der Literatur zum Teil lediglich fehlender Alternativen.

14) Vgl. *Trail Smelter Case*, S. 1965.

15) Vgl. *Springer*, The International Law of Pollution, S. 92.

16) In diese Kategorie gehören auch die vielzitierten Urteile zum *Korfu-Kanal-* (vgl. ICJ-Reports 1949) und zum *Lac Lanoux-Fall*.

schaffen oder unterhaltenen Gefahrenquelle, die ihrer Art nach auch bei völlig pflichtgemäßer Kontrolle nicht in jeder Hinsicht beherrscht werden kann - sei es selbst unter normalen Betriebsbedingungen nicht ... oder sei es nur infolge der Unerkennbarkeit von Material- und Funktionsfehlern"<sup>17)</sup>

Das Konzept der Gefährdungshaftung wurde ursprünglich im innerstaatlichen Bereich entwickelt und diente dazu, Umwelt und Menschen vor den Gefahren neuer und als gefährlich empfundener Technologien zu schützen<sup>18)</sup>. Gleichzeitig sollte dem Widerstand gegen gefährliche Tätigkeiten begegnet werden, indem der Betreiber einer Anlage auch für nicht von ihm verschuldete Schäden haftbar gemacht werden konnte.

In der Mitte der sechziger Jahre wurde im angelsächsischen Raum begonnen, die zukünftigen Anwendungsmöglichkeiten der Gefährdungshaftung im internationalen Rahmen zu untersuchen. Für die Argumentation von *Wilfred Jenks* und *L.F.E. Goldie*<sup>19)</sup> ist die traditionelle Frage der Schuldzuweisung für unrechtmäßiges Handeln nur von untergeordneter Bedeutung. Beide Autoren gehen von der Tatsache aus, daß mit der zunehmenden Industrialisierung Tätigkeiten verbunden sind, die zwar nicht verboten (und damit erlaubt) sind, deren mögliche Konsequenzen aber so schwer wiegen, daß die durch sie verursachten grenzüberschreitenden Schäden nicht ohne besondere Regelung akzeptiert werden können, *obwohl* sie durch nicht-rechtswidriges Handeln entstanden sind. Gefährdungshaftung ist kein Instrument der Bestrafung, sondern ein Mittel der sozialen Kontrolle einer neuen Beziehung zwischen Mensch und Umwelt<sup>20)</sup> und darf deshalb nach diesem Konzept nicht mehr als Ausnahmerecheinung behandelt werden, obwohl es sich bislang nur in Teilbereichen des Rechts entwickelt hat. Im deutschen Sprachraum war und ist man dagegen viel zurückhaltender<sup>21)</sup>.

Jenks betrachtet die Haftungsproblematik nicht nur vom Standpunkt des Verursachers des Schadens aus, sondern auch von dem des Opfers, das vor nachteiligen Konsequenzen bewahrt werden soll. Er sah besonders hohe Risiken vor allem im Zusammenhang mit der friedlichen Nutzung der Atomenergie, für die die Gefährdungshaftpflicht bereits seit langem vertraglich festgeschrieben ist<sup>22)</sup>; im Weltraumrecht zeichnete sich eine ähnliche Entwicklung ab, als Jenks seine Thesen verfaßte. Mit besonderem Augenmerk auf diese beiden Risikobereiche entwickelte er das Konzept der "besonders gefährlichen Aktivitäten" (*ultra-hazardous activities*). Ihr Charakteristikum ist nicht eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit, sondern die potentielle Größe eines Schadens:

17) *Esser*, Grundlagen und Entwicklung der Gefährdungshaftung, S. VI.

18) Gefährdungshaftung ging in Deutschland erstmals in das preußische Eisenbahngesetz von 1838 ein. Später erließ der Gesetzgeber ähnliche Bestimmungen für Gas- und Elektrizitätswerke, Kraftfahrzeuge und den Luftverkehr; vgl. *Rinck*, Gefährdungshaftung, S. 7-9.

19) Die beiden grundlegenden Arbeiten in diesem Bereich sind *Jenks*, Liability for Ultra-Hazardous Activities in International Law und *Goldie*, Liability for Damage and the Progressive Development of International Law.

20) Vgl. *Jenks*, Liability for Ultra-Hazardous Activities, S. 170.

21) *Randelzhofer*, Probleme der völkerrechtlichen Gefährdungshaftung, S. 57, sieht keinen gemeinsamen Grundgedanken in den völkerrechtlichen Verträgen, die Gefährdungshaftung festlegen; jedenfalls sei dies nicht die Gefährlichkeit der Tätigkeit. Er plädiert dagegen für Erfolgshaftung, weil sie, im Gegensatz zur Gefährdungshaftung, bei der die maximale Haftungssumme in der Regel beschränkt sei, vollen Schadenausgleich garantiere (S.64). Selbst als "allgemeinen Rechtsgrundsatz" gebe es die Gefährdungshaftung im Völkerrecht nicht, sondern vielmehr sei Haftung für Unrecht die "Grundstruktur" (S. 68). So scheint die Bemerkung von *Lang*, Die Verrechtlichung des internationalen Umweltschutzes, S. 291, zuzutreffen, nach der es für Juristen mit kontinentaleuropäischer Ausbildung schwer ist, das angelsächsische Konzept der Haftung ohne Verschulden zu akzeptieren.

22) Vgl. Seiten 29 ff und 112 ff.

"It 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."<sup>23)</sup>

Die Konzeption von L.F.E. Goldie geht weiter. Für ihn ist es notwendig, einen Ausgleich zwischen den Interessen der Opfer und denen an sich schützenswerter, aber gefährlicher Industrien zu finden. Das Maß für diese Interessenabwägung soll die soziale Nützlichkeit der Industrien sein. Nationale Rechtssysteme besitzen genügend Autorität, um besonders gefährliche Aktivitäten, die nicht der Allgemeinheit nützen, zu verbieten. Das Völkerrecht hat diese Autorität nicht; es ist daher nicht sinnvoll, bestimmte Tätigkeiten zu untersagen, sondern man sollte versuchen, ihre Durchführung zu regulieren und alle besonders gefährlichen Aktivitäten einer Gefährdungshaftung zu unterwerfen<sup>24)</sup>.

Die Haftpflicht dient als Mittel der gesellschaftlichen Lastenverteilung. Wenn Tätigkeiten, die schwere Schäden verursachen können, aus irgendwelchen Erwägungen toleriert werden, muß *entschieden* werden, wer die Folgen dieses Handelns tragen soll. Sollen sie externalisiert, d.h., von den einzelnen Opfern oder der Allgemeinheit getragen werden, oder ist eine Internalisierung, also die Übernahme der Kosten von Umweltschäden durch die Verursacher selbst, vorzuziehen? Dies ist nicht nur eine ökonomische Frage, sondern gleichzeitig eine Wertentscheidung<sup>25)</sup>.

Einer der Gründe für die Einführung von Gefährdungshaftung ist dann der Ausgleich zwischen Einzelnen, die von einer Tätigkeit profitieren, und der Allgemeinheit, die die Konsequenzen dieser Tätigkeit normalerweise zu tragen hat.

"The basis of liability is the defendant's intentional behavior in exposing those in his vicinity to such a risk. ... The problem is dealt with as one of allocating a more or less inevitable loss to be charged against a complex and dangerous civilisation, and liability is imposed upon the party best able to shoulder it. The defendant is held liable merely because, as a matter of social adjustment, the conclusion is that the responsibility should be so placed ... his conduct is still so far socially questionable that it does not justify immunity."<sup>26)</sup>

Angesichts der Größe besonders gefährlicher industrieller Risiken ist es nach Ansicht vieler Autoren die Aufgabe des überwachenden Staates, die Haftpflicht selbst zu übernehmen. So schreibt Jenks: "For both pollution and nuclear hazards it is the scale of the possible consequences which converts the ultra-hazardous use of a facility involving the liability of the operator into the ultra-hazardous use of a territory involving the liability of the State. Fundamentally the question is one of public policy."<sup>27)</sup> Doch darf nicht ohne weiteres angenommen werden, daß die allgemein akzeptierte *Notwendigkeit* einer effektiveren Regelung des internationalen Umwelthaftungsrechts mit einer zunehmenden *Bereitschaft* der Staaten zur Übernahme eigener völkerrechtlicher Haftpflichten einhergeht. In einer Reihe multilateraler Haftungsverträge haben die Staaten lediglich die Aufgabe übernommen, die priva-

23) Jenks, Liability for Ultra-Hazardous Activities, S. 107.

24) Vgl. Goldie, Liability for Damage, S. 1222-3.

25) Vgl. Goldie, Strict and Absolute Liability, S. 182.

26) Prosser/Keeton, On the Law of Torts, S. 537-38.

27) Vgl. Jenks, Liability for Ultra-Hazardous Activities, S. 145.

ten Träger der gefährlichen Unternehmungen zur Haftung heranzuziehen, ohne sich selbst finanziell daran zu beteiligen. In anderen Bereichen haben sie sich dagegen bereit erklärt, eigene völkerrechtliche Haftpflichten zu übernehmen, die in einer Reihe von Konventionen so präzise festgelegt sind, daß grundsätzliche Auseinandersetzungen im Schadenfalle weitgehend vermieden werden dürften.

*Ein Ziel* des vorliegenden Buches ist die Analyse der Umstände, unter denen die wichtigsten Umwelthaftungskonventionen entstanden sind und der Motive, die die Staaten mit ihrem Abschluß verfolgt haben. Interessenlagen und Zielsetzungen der an der Erarbeitung der Verträge beteiligten Akteure sollen sichtbar gemacht werden. Eine Analyse kann sich deshalb nicht auf die Interpretation der verabschiedeten Vertragstexte beschränken, sondern muß den Entstehungsweg der Konventionen nachzeichnen und Konfliktlinien sowie daraus resultierende Kompromisse aufzeigen. Die vorliegende Untersuchung basiert so weit wie möglich auf Papieren der vorbereitenden Gremien sowie Konferenzdokumenten und -protokollen, Material, das teilweise nur schwer zugänglich und in der wissenschaftlichen Literatur bislang weitgehend unausgewertet geblieben ist. Veröffentlichungen von Delegierten oder Interessengruppen, die an der Ausarbeitung beteiligt waren, ergänzen das Bild und stellen in den Fällen, in denen die Dokumente nicht zugänglich waren, eine unentbehrliche Informationsquelle dar.

Zu den ersten besonders gefährlichen Unternehmungen, für die Sonderhaftungskonventionen abgeschlossen wurden, gehört die friedliche Nutzung der Atomenergie. Zunächst wurden Haftungsregelungen für Kernanlagen auf dem Lande abgeschlossen, die einige neue und im internationalen Recht bis dahin weitgehend unbekannte Konzepte beinhalten, insbesondere die Regelungen zur Gefährdungshaftung, zur Versicherungspflicht und zur Haftungsbegrenzung. Ausschlaggebend für den Abschluß der Verträge aber war die internationale Anerkennung des Prinzips der *Kanalisation* aller Haftpflichten, die durch den Bau oder Betrieb einer Kernanlage entstehen, auf den Betreiber der Anlage. Erst durch diese Regelung konnten die privaten Zulieferer zur Beteiligung am staatlich geförderten Aufbau der neuen Technologie gewonnen werden. Zur Durchsetzung dieses Zieles erklärten die beteiligten Staaten sich bereit, einen großen Teil der entstehenden Haftpflichten selbst zu übernehmen. Die Atomhaftungskonventionen, die in *Kapitel I* untersucht werden, sind unter starker Beteiligung der interessierten Wirtschaftsbranchen, insbesondere der Versicherungen, vornehmlich zur Förderung einer neuen Technologie entstanden - und nicht zum Schutz möglicher Opfer.

*Kapitel II* ist der Haftung für Schäden durch Weltraumfahrzeuge gewidmet. Die Bestimmungen der Weltraumhaftungskonvention sind wegen der engen Verknüpfung der friedlichen mit den militärischen Aspekten der Nutzung des Weltraums weniger von der Sorge um mögliche Schäden auf der Erde als von der Entwicklung des Ost-West-Konfliktes geprägt. Sie sind das Ergebnis eines *politischen* Kompromisses der beiden Großmächte, bei dem haftungsrechtliche Details von untergeordneter Bedeutung waren. Nur vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die westlichen Staaten bereit waren, der Forderung des sozialistischen Lagers nachzukommen und *in hoheitlicher Funktion* in voller Höhe auch für solche Schäden zu haften, die durch Weltraumaktivitäten privater Unternehmen entstehen. Eine Haftungsbeschränkungsklausel wurde nur deshalb nicht Bestandteil der Konventionsregelungen, weil über die Obergrenze keine Einigung erzielt werden konnte.

In *Kapitel III* werden die Konventionen zur Atomschiffahrt gesondert untersucht, weil sie - im Gegensatz zu den Haftungsverträgen für ortsfeste Atomanlagen - in den traditio-

nellen Foren des internationalen privaten Seerechts ausgearbeitet wurden. Sie folgen dem internationalen Atomrecht für Landreaktoren und führen die neuen Grundsätze der Gefährdungshaftung und der Versicherungspflicht erstmals in das Seehaftungsrecht ein. Besondere Umstände im Zusammenhang mit dem nuklearen Schiffsantrieb verstärkten aber die Position möglicher geschädigter Staaten, die ohne eine zufriedenstellende Regelung der Haftpflicht nicht bereit waren, ihre Häfen und Küstengewässer für atomgetriebene Schiffe zu öffnen. Während die ausgearbeiteten Haftungsregelungen für den Betrieb der wenigen *zivilen* Atomschiffe international angenommen wurden, trat die Konvention selbst nie in Kraft, weil sie sich auch auf atomgetriebene Kriegsschiffe erstreckt. Am deutlichsten weist die Atomtransportkonvention auf die allen Atomhaftungsverträgen gemeinsame Zielsetzung hin, die Energiegewinnung durch Kernspaltung zu fördern. Sie entstand 1971, um das Sonderproblem des bis dahin aus *haftungsrechtlichen* Gründen vollständig blockierten Seetransportes radioaktiver Stoffe zu lösen, indem sie einen Teil der bestehenden Haftpflichten *ersatzlos* beseitigt.

Die schwere Ölkatastrophe, die der liberianische Tanker Torrey Canyon 1967 vor der britischen Küste auslöste, führte zum Abschluß der Ölhaftungskonvention, des *ersten* multilateralen Vertrages mit dem Ziel einer Verbesserung der Entschädigungslage bei Umweltverschmutzungen. Zwei Jahre später wurde das Ölhaftungsregime durch eine weitere Konvention ausgebaut, die erstmals auch die ölimportierende Wirtschaft durch die Errichtung eines *Internationalen Ölhaftungsfonds* zur Entschädigung für Verschmutzungsschäden durch den Seetransport von Öl heranzieht. Dieses Doppelregime ist seit nunmehr zehn Jahren erfolgreich in Kraft und hat weltweit Modellcharakter erlangt. Der Versuch einer Ausdehnung der Haftungsregelungen auch auf Schäden durch den Seetransport anderer gefährlicher Güter ist jedoch bislang gescheitert. Im Falle der Haftung für Umweltschäden während des Seetransports gefährlicher Güter, die in *Kapitel IV* vorgestellt wird, hat die Staatenmehrheit sich - im Gegensatz zur Haftung für Atom- und Weltraumschäden - geweigert, eigene finanzielle Pflichten zu übernehmen.

*Kapitel V* behandelt den Sonderfall einer Regionalkonvention, die zur Regelung der Haftpflichten für Schäden durch Offshore-Ölbohraktivitäten im Nordseebereich entstand. In den Verhandlungen war es den Ölgesellschaften nicht gelungen, eine international einheitliche *Haftungsbegrenzung* durchzusetzen. Sie übernahmen aber die Initiative und setzten das Modell eines freiwilligen Haftungsregimes in Kraft, das die Haftungssituation möglicher Geschädigter gegenüber der herkömmlichen Rechtslage so entscheidend verbessert, daß die Inkraftsetzung der bereits fertiggestellten Konvention demgegenüber nur eine Verschlechterung bewirkt hätte. In diesem Falle hat deshalb das Scheitern einer zwischenstaatlichen Konvention die Entschädigungslage *verbessert*, nachdem die zwischenstaatlichen Verhandlungen als "Katalysator" zum Abschluß einer privatwirtschaftlichen Alternative beigetragen hatten. Die vielfach geänderten freiwilligen Haftungsverträge der Ölgesellschaften werden in der völkerrechtlichen Diskussion nur wenig beachtet. Neben dem *Offshore Pollution Liability Agreement* für Schäden durch Ölbohraktivitäten gehören dazu TOVALOP und CRISTAL, die für Schäden durch den Öltransport über See dort Haftpflichten verschärfen, wo die völkerrechtlich bindenden Konventionen nicht gelten. Sie sind in der jeweils neuesten Version nur schwer zugänglich und finden sich deshalb im Anhang dieses Buches.

Die hier untersuchten multilateralen Haftungskonventionen aus Weltraum-, Atom- und Seerecht bilden im Gegensatz zu den immer wieder zur Begründung von Haftungsprinzipien herangezogenen Einzelfällen bilateraler Streitbeilegung eine tragfähige Grundlage

internationaler Staatenpraxis, weil eine Vielzahl von Staaten sich in derartigen Verträgen, oft weltweit, auf konkrete und für sie dauerhaft bindende Regelungen geeinigt hat. Ihnen kommt deshalb besondere Bedeutung für das Projekt der International Law Commission zu, *allgemeingültige* Regelungen zu Umwelthaftung auszuarbeiten, die so präzise ausgestaltet sein müssen, daß sie in der Praxis unmittelbar anwendbar sind. Das *zweite Ziel* dieses Buches besteht deshalb in einer Betrachtung des ILC-Projekts, dessen Erfolgsaussichten anhand der Ergebnisse der empirische Untersuchung der einzelnen Haftungskonventionen in *Kapitel VI* beurteilt werden sollen.

Die traditionelle Unterscheidung in völkerrechtliche und zivilrechtliche Haftpflichten erweist sich hinsichtlich des ILC-Vorhabens, das sich auf Schäden durch völkerrechtlich *nicht verbotene* Aktivitäten konzentriert, als nicht nützlich. Unsere Analyse zeigt vielmehr, daß Staaten zur *Verbesserung der Entschädigungssituation* der Opfer selbst bislang des öfteren *Regelungs-*, niemals aber *Haftpflichten* eingegangen sind, sondern diese stets auf die beteiligten Industrien verlagert haben. Die Haftungskonventionen aus dem Atom- und Weltraumrecht beinhalten zwar staatliche Haftpflichten, wurden aber zur Durchsetzung *haftungsfremder* Ziele abgeschlossen. Konventionen, deren vorrangiges Ziel eine Verbesserung der Entschädigungslage für Opfer ist, übertragen Haftpflichten durchweg auf die privaten Verursacher. Privathaftungskonventionen erhalten sogar die zusätzliche Aufgabe, durch die Erweiterung der Entschädigungsregelungen unterhalb der klassisch-völkerrechtlichen Ebene den Zeitpunkt möglichst weit hinauszuschieben, zu dem diese Ebene erreicht wird.

Diese Ergebnisse werden durch die Untersuchung eines weiteren aussagekräftigen Bereichs der Staatenpraxis, der Beschlüsse internationaler Konferenzen und der Politik internationaler Organisationen, bestätigt. Sowohl die Deklaration der Stockholmer UN-Umweltkonferenz von 1972 als auch die UN-Seerechtskonvention sowie die Umweltpolitik der OECD zeigen, daß Staaten die Verpflichtung zur rechtlichen Regelung grenzüberschreitender Umweltschäden zunehmend anerkennen, aber zögern, völkerrechtliche Haftpflicht zu übernehmen. Diese Tatsache wird die ILC bei ihrer Arbeit zu berücksichtigen haben, wenn ein von ihr ausgearbeiteter Entwurf von der Mehrheit der Staaten angenommen werden soll. Die Konzepte der beiden bisherigen Berichterstatter des ILC-Projektes zur Umwelthaftung, Robert Quentin-Baxter und Julio Barboza, weichen stark voneinander ab und berücksichtigen die in der vorliegenden Untersuchung analysierte Staatenpraxis in unterschiedlichem Ausmaß. Während der Entwurf Quentin-Baxters die Erstellung eines Rahmenabkommens mit vornehmlich *prozeduralem Charakter* anstrebte und sich deshalb weitgehend auf die Kodifizierung bereits bestehenden und anerkannten internationalen Rechts beschränken konnte, entwickelt sich das Konzept unter der Leitung seines Nachfolgers zunehmend in Richtung eines konkreten Haftungsregimes für Großbritannien, das Staaten ausdrücklich *neue* Pflichten auferlegen soll.

Zur Analyse der leider oft vernachlässigten *politischen Hintergründe* formaler Rechtsnormen, die nicht nur über die Ausgestaltung der Norm selbst, sondern auch über ihren Einfluß auf die Entscheidungspraxis der Völkerrechtssubjekte entscheiden, ist ein Ansatz notwendig, der die normative Herangehensweise der Völkerrechtswissenschaft mit der interessenorientierten Sicht der Politikwissenschaft vereint. Unter "Recht" darf nicht lediglich ein Normengebäude verstanden werden, sondern Recht muß der politischen Wirklichkeit so weit angenähert sein, daß es die Handlungen der politischen Entscheidungsträger (mit) bestimmt. Nur dann kann es seine ordnende Funktion erfüllen. In einer Vorbemerkung stellen wir unseren Begriff des internationalen Rechts vor.