



© Helloquence / Unsplash

Im Umweltschutz setzen verschiedene internationale Verträge den Rahmen für das Angehen von grenzüberschreitenden Problemen.

AUSSTRAHLUNG DES VÖLKERRECHTS

Schöne Versprechungen oder ein Vehikel mit Substanz?

Internationale Übereinkommen, die dem Schutz der Menschen, der Tiere oder der Umwelt dienen, stehen weit oben im Forderungskatalog vieler zivilgesellschaftlicher AkteurlInnen. Aber einmal mit viel Mühe und Schweiß erstritten, welche Relevanz entfalten diese Übereinkommen in der Praxis? Handelt es sich vor allem um eine Anhäufung schöner Worte oder bewirken sie tatsächliche Verbesserungen, die im Zweifelsfall auch einklagbar sind? Dieser Beitrag beschreibt die Wirkungsweise völkerrechtlicher Verträge auf die nationale Rechtsordnung und gibt einen Überblick über die Bedeutung des Umweltvölkerrechts für die deutsche Rechtswirklichkeit.

DAS UMWELTVÖLKERRECHT ist eine vergleichsweise junge Materie. Erst in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts tauchten mit zunehmenden grenzüberschreitenden Umweltproblemen, die eine globale Lösung erforderten, auch entsprechende Regelungsversuche im internationalen Raum auf. Seitdem hat die Regelungsdichte massiv zugenommen. Aber was bringen diese Abkommen in der Praxis? Ein Blick in die Zeitung oder aus dem Fenster zeigt einen immer schlechter werdenden Zustand der Erde: verpestete Luft, von Plastik verseuchte Meere, eine stetig voranschreitende Erderwärmung ... Gleichen diese Abkommen am Ende doch mehr einem Papiertiger, als dass sie

tatsächlich den Biss haben, effektive Änderungen voranzubringen?

Um die Wirkung internationaler Verträge im umweltrechtlichen Bereich evaluieren zu können, bedarf es einer Klärung ihrer Wirkungsweise.

Ohne Umsetzung keine Wirkung

In internationalen Verträgen verpflichten sich Völkerrechtssubjekte, meist Staaten, zu einem bestimmten Handeln oder Unterlassen. Diese Verträge stellen, sobald ratifiziert, bindende Rechtsakte dar. Das bedeutet aber nicht, dass sie nun direkt Anwendung fänden und vielleicht sogar vor nationalen Gerichten einklagbar wären – die Sonderrolle des Rechts der Europäischen Union (EU)

einmal außen vor gelassen. Um innerstaatlich Wirkung zu entfalten, müssen die Verträge in nationales Recht transformiert werden. Es bedarf also eines Umsetzungsaktes – in Deutschland in der Regel in Form eines Zustimmungsgesetzes (nach Art. 59 Abs. 2 GG). Durch dieses Gesetz wird die völkervertragliche Regelung dann Bestandteil des Bundesrechts und entfaltet als solche Bindungswirkung. Die öffentliche Gewalt ist an Recht und Gesetz gebunden. Ein Verstoß kann nun grundsätzlich von einem Gericht überprüft werden.

Soft-Law und Hard-Law im Völkerrecht

Von den bindenden Verträgen zu unterscheiden sind unverbindliche Rechtsakte im Völkerrecht, das sogenannte ‚Soft-Law‘. Hierunter werden etwa Resolutionen gefasst, Prinzipienkataloge oder Auslegungshilfen, die völkerrechtliche Verträge spezifizieren.

Auf den ersten Blick scheint die Verbindlichkeit als Kriterium für die Wirksamkeit einer Regelung auf der Hand zu liegen. Doch wird eine solche Schlussfolgerung der Bedeutung

des Soft-Law nicht ganz gerecht. Unverbindliche Erklärungen haben in der Vergangenheit häufig den Weg ebnet für folgende Vertragsverhandlungen. Soft-Law kann die verbindlichen Regelungen konkretisieren und bei der Auslegung eine wichtige Rolle spielen. In manchen Fällen können vormals unverbindliche Regelungen zu Völkergewohnheitsrecht erstarken. Auch das Soft-Law kann also durchaus Praxisrelevanz entfalten. Zudem ist die symbolische Wirkung nicht zu unterschätzen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte etwa ist rechtlich nicht verbindlich, und doch weitläufig bekannter als der später ergangene verbindliche Zivilpakt der Vereinten Nationen (UN) oder der UN-Sozialpakt.

Regelungsmechanismus am Beispiel des Montreal-Protokolls

Neben fehlender Verbindlichkeit von Regelungen, die dem Soft-Law zuzuordnen sind, sorgen häufig auch schwammige Formulierungen und die Abwesenheit von konkreten Pflichten im verbindlichen Teil für Unmut. Ein Trend hin zu einer flexibleren Regelungstechnik ist zu verzeichnen. Häufig werden in einem ersten Schritt Rahmenverträge abgeschlossen, die die Zielsetzung enthalten, aber noch recht allgemein gehalten sind, und in einem zweiten Schritt Protokolle erlassen zur weiteren Ausgestaltung. Diese Konstruktion ist auf eine dynamische Weiterentwicklung ausgerichtet und etwa dann sinnvoll, wenn politischer Konsens noch nicht erzielt werden kann oder noch Unsicherheiten hinsichtlich des Regelungsgegenstandes bestehen. Eine solche Technik wurde etwa zum Schutz der Ozonschicht angewandt. Das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht von 1985 bildete den institutionellen Rahmen, das mehrfach geänderte Montrealer Protokoll von 1987 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, füllte es aus. Ursprünglich sah es eine Reduktion von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) und Halogenen um 50 Prozent bis 1999 vor, auf nachfolgenden Konferenzen wurde dann ein vollständiger Produktionsstopp dieser Stoffe und eine schrittweise Reduktion weiterer der Ozonschicht zerstörender Stoffe vereinbart, sowie eine Verkürzung der Ausstiegszeiten. Das Protokoll gilt als Vorzeigebispiel für erfolgreiches internationales Umweltrecht.

Und Paris?

Mit dem Abkommen von Paris 2015 hat sich die Staatengemeinschaft zu einem gemeinsamen Vorgehen für den Klimaschutz verpflichtet. Die Verpflichtungen selbst sind jedoch reichlich unbestimmt – die Staaten legen ihre Reduktionspflichten (NDCs) selbst fest. Hierfür hagelte es ordentlich Kritik: Konnte man bei einer solch existentiellen Bedrohung wie der Klimakatastrophe keine effektivere Einigung finden als unverbindliche, quasi freiwillige Selbstverpflichtungen? So unverbindlich sind die Regelungen jedoch nicht. In Verbindung mit staatlichen Schutzpflichten, etwa mit der Sorgfaltspflicht aus dem Allgemeinem Völkerrecht, unzumutbare grenzüberschreitende Beeinträchtigungen zu unterlassen sowie den Klimaschutzprogrammen zur Umsetzung der NDCs auf nationaler Ebene, ergibt sich ein differenzierteres Bild. Inwieweit das Regelungsgefüge aus Paris wirksam ist, bleibt abzuwarten. Für die Einklagbarkeit der Verpflichtungen der Nationalstaaten zum Klimaschutz wird jedoch schon aktuell weltweit vor den Gerichten gestritten, auch in Deutschland.

Die Aarhus-Konvention – effektiver Rechtsschutz

Klagen im Namen der Umwelt standen lange vor dem Problem der fehlenden Klagebefugnis. Um klagen zu können, muss im Verwaltungsrecht die Möglichkeit einer Verletzung eigener subjektiver Rechte bestehen. Im Falle der Verletzung von umweltrechtlichen Pflichten, die ja dem Schutz der Allgemeinheit, nicht aber einzelner Personen dienen, eine kaum zu überwindende Hürde. Eine Wende brachte hier die Aarhus-Konvention. Die 2001 in Kraft getretene Konvention hat den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zum Gegenstand und tiefgreifende Veränderungen für die nationale Rechtspraxis mit sich gebracht. Sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten haben das Abkommen ratifiziert. In Deutschland wurde zur Umsetzung u. a. das Umweltschutzbehelfsgesetz erlassen. Anfangs behielt dieses jedoch das Erfordernis bei, dass die gerügte Rechtsvorschrift jedenfalls auch „Rechte Einzelner begründen“ können müsse. Diese Voraussetzung erklärte der Europäische Gerichtshof (EuGH) in der ‚Trianel‘-

Entscheidung für unionsrechtswidrig, sie musste gestrichen werden. Die Vorgaben der Aarhus-Konvention blieben jedoch weiterhin unzureichend umgesetzt. Die Rechtsprechung des EuGH, des Bundesverwaltungsgerichts und die Spruchpraxis des Aarhus Convention Compliance Committee, eines eigens eingerichteten Beschwerdeausschusses, führten zu einem weiteren Anpassungsdruck und mehrmaligen Änderungen der deutschen Regelungen. Es waren Klagen und Beschwerden Einzelner, die hier zu ganz wesentlichen Änderungen für die Rechtspraxis insgesamt führten.

Resümee – Eine Frage der Kontrolle

Im Umweltrecht ist eine rein nationale Betrachtung schon lange nicht mehr zielführend, zu stark ist das nationale Recht von internationalen Vorgaben geprägt. Das hat natürlich auch Einfluss auf die Arbeit der Umweltverbände. Wird ein Umweltproblem identifiziert und zivilgesellschaftliche AkteurInnen haben es mit vereinten Kräften durch Kampagnen- und Lobbyarbeit geschafft, auf dieses Problem aufmerksam zu machen und politische EntscheidungsträgerInnen zum Handeln zu bewegen, wenn dieses auch noch in einem verbindlichen Abkommen mündet, das klare Verpflichtungen enthält, ist es immer noch ein weiter Weg. Denn das Abkommen muss noch umgesetzt werden in nationale Rechtsakte und diese wiederum in Verwaltungshandeln. Pflichten, die lediglich auf dem Papier bestehen, aber nicht in der Rechtswirklichkeit ankommen, sind wertlos. Es lohnt daher, neben dem Campaigning für den Erlass erforderlicher Regelungswerke verstärkt auch die Umsetzung der Vorgaben in nationales Recht sowie die Rechtsanwendung kritisch in den Blick zu nehmen. Hier ist Kontrolle durch die Zivilgesellschaft gefragt – wo nötig und möglich in Form von Klagen. Gerade durch die Aarhus-Konvention sind weitreichende Kontrollmöglichkeiten durch die Gerichte eröffnet worden, die auf zivilgesellschaftliche AkteurInnen angewiesen sind. Wie nötig dies ist, davon zeugen nicht zuletzt die folgenden Beiträge.

 Anne Kling

Die Autorin ist Rechtsanwältin und lebt und arbeitet in Berlin.

1/2019

RUNDBRIEF

Forum Umwelt & Entwicklung



Justitia zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Das Recht als schärfste Waffe
für Umwelt und Entwicklung?

Seite 4

AnwältInnen der Erde:
Klagen für Umwelt- und
Klimaschutz

Seite 10

Im Kampf gegen
Windmühlen: der Fall
Butendiek

Seite 14

Die EU-Pestizidverordnung
im Realitäts-Check

Seite 20

Menschen- und
Umweltrechte in
Lateinamerikas Verfassungen