



Professor Dr. Dr. Wolfgang Durner, Bonn

Hochwasserschutz im Völkerrecht

Professor Durner befasst sich in seinem vorliegenden Beitrag mit dem völkerrechtlichen Hochwasserschutz als Thema, welches im Schrifttum erst seit vergleichsweise kurzer Zeit auf die Agenda des Völkerrechts getreten ist.

Der Eintritt und Verlauf von Hochwasser, als grundsätzlich natürliches Ereignis, wird durch die Umweltgestaltung des Menschen und den Klimawandel beeinflusst. Gründend in dieser Erkenntnis ist es möglich und zugleich notwendig, durch rechtliche Rahmenbedingungen und deren Umsetzung geeignete Hochwasservorsorge und ein wirksames Hochwassermanagement zu betreiben.

Effektiver Hochwasserschutz ist neben den Vorgaben des internationalen Rechts auf eine Bewältigung durch Völkerrecht angewiesen, da die faktische Interdependenz zu staatenübergreifenden Lösungen drängt. Der Autor untersucht zunächst die Regelungen zum Hochwasserschutz in der Gesamtrechtsordnung, beleuchtet im weiteren Verlauf das universelle Völkergewohnheitsrecht, das allgemeine Völkervertragsrecht, betrachtet die Rolle der Vereinten Nationen und führt abschließend zum Hochwasserschutz anhand einzelner Flussregime aus.

Die konkreten Hochwasserkonflikte mit ihren regional begrenzten „Betroffenheitsgemeinschaften“ verlangen letztlich nach einer Lösung im Rahmen der ausdifferenzierten regionalen Institutionen und verschmelzen in Europa mit den entsprechenden Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft.

S. 71

- HFR 7/2008 S. 1 -

1 I. Hochwasserschutz im Völkerrecht – eine Annäherung

1. Hochwasserschutz als Thema des Völkerrechts

a) Die Unausweichlichkeit völkerrechtlicher Kooperation im Hochwasserschutz

Effektiver Hochwasserschutz – vor allem effektiver grenzüberschreitender Hochwasserschutz – ist eine Aufgabe, die nicht nur durch Vorgaben des internationalen Rechts geprägt, sondern zugleich auch auf eine Bewältigung durch Völkerrecht angewiesen ist.¹ Da die meisten Wassereinzugsgebiete die Grenzen einzelner Staaten überschreiten, drängt gerade in diesem Bereich die faktische Interdependenz zu staatenübergreifenden Lösungen.² Diese Unausweichlichkeit grenzüberschreitender Kooperation wird vor allem in § 32 Abs. 1 WHG sichtbar, wonach das Landesrecht

„[...] die Zusammenarbeit beim Hochwasserschutz in den Flussgebietseinheiten mit den betroffenen Ländern und Staaten“

¹ Illustrativ für diese These ist die Fallstudie von *Holtrup*, The Oder ‚Flood of the Century‘: Consequences for a Transboundary Flood Protection Concept, in: The NEBI Yearbook 1999, S. 151 (161 ff.), die beschreibt, wie Deutschland und Polen durch das Oder-Flutwasser 1997 geradezu in die Zusammenarbeit gedrängt wurden.

² Dies ist ein grundlegendes Kennzeichen des Umweltschutzes, so dass auf diesem Gebiet die Internationalisierung des öffentlichen Rechts besonders weit fortgeschritten ist. Vgl. dazu allgemeiner etwa *Kotzur*, Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa, 2004, S. 366 ff.; *Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 12 f.

³ Näher *Czychowski/Reinhardt*, WHG, Kommentar, 9. Aufl. 2007, § 32 Rdnr. 3 ff.; *Knopp*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, WHG, § 32 Rdnr. 6 (Stand: Juli 2005); *Malek*, Hochwasserschutz über Grenzen hinweg – am Beispiel der Elbe, in: *Köck* (Hrsg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes, 2005, S. 155 ff.; vgl. auch *Niedobitek*, Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge, 2001, S. 73 f.

regelt. Als Gegenstand dieser Zusammenarbeit werden namentlich „[...] die Abstimmung der Hochwasserschutzpläne und der Schutzmaßnahmen“ sowie die grenzüberschreitende Erarbeitung gemeinsamer Hochwasserschutzpläne genannt. Tatsächlich sind unter deutscher Beteiligung mehrere solcher grenzüberschreitender Hochwasserschutz- und -aktionspläne erstellt worden, früh bereits im Bereich des Flusseinzugsgebiets von Rhein und Mosel, verspätet insbesondere für die Elbe.³

2 b) Hochwasserschutz als neues völkerrechtliches Phänomen?

Dennoch ist der Hochwasserschutz – zumindest im Schrifttum – erst seit vergleichsweise kurzer Zeit auf die Agenda des Völkerrechts getreten. So haben viele Beobachter hervorgehoben, dass das neue Übereinkommen zum Schutz des Rheins vom 22. April 1999⁴ nunmehr – anders als seine Vorläufer und wohl unter dem Eindruck der großen Rheinhochwasser 1993 und 1995 – auch den Hochwasserschutz thematisiert.⁵ Etwa zur gleichen Zeit geriet der Hochwasserschutz bekanntlich auch verstärkt ins Blickfeld des deutschen und des europäischen Rechts,⁶ was zuletzt im Erlass des Hochwasserschutzgesetzes des Bundes Jahr 2005⁷ und der Hochwasserrichtlinie der Gemeinschaft im Jahr 2007⁸ seinen Niederschlag fand.

S. 72

- HFR 7/2008 S. 2 -

- 3 Bei genauerem Hinsehen wäre die Annahme, der internationale Hochwasserschutz bilde ein im Wesentlichen durch die westeuropäischen Flutkatastrophen des letzten Jahrzehnts hervorgerufenen Phänomen, allerdings ein unscharfer, allzu eurozentristischer Befund: Auch in der älteren völkerrechtlichen Vertragspraxis behandeln zahlreiche bilaterale völkerrechtliche Verträge – direkt oder zumindest implizit – Fragen des Hochwasserschutzes.⁹ So enthält das Übereinkommen zur nachhaltigen gemeinsamen Nutzung des *Mekong* von jeher eine Regelung über die Erhaltung der Wassermengen, die nicht nur – wie sehr häufig in derartigen Verträgen¹⁰ – eine Minimalwasserflussmenge, sondern ausdrücklich auch Obermengengrenzen festlegt, die während der Regenzeit nicht überschritten werden dürfen, soweit dies nicht aufgrund extremer Hochwasserlagen unmöglich ist.¹¹ Eine vergleichbare Regelung findet sich auch in dem bereits 1980

⁴ Übereinkommen zum Schutz des Rheins vom 22. April 1999, BGBl. 2001 II, 850 ff.

⁵ Vgl. etwa *Borchmann*, Die Bundesgesetzgebung zu internationalen Abkommen in den Jahren 2001 und 2002, NJW 2003, 481 (485); *Guder*, Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2000 bis 2002, ZaöRVR 64 (2004), 795 (821 f.); *Sands*, Principles of International Environmental Law, 2. Aufl. 2003, S. 481; *Schulz*, Neues Übereinkommen zum Schutz des Rheins, ZfW 1999, 318 (322).

⁶ Vgl. dazu etwa die Sammelbände von *Breuer*, Hochwasserschutz im geltenden und künftigen Recht, 1996, sowie von *Köck* (Fußn. 3).

⁷ Dazu *Breuer*, Die neuen wasserrechtlichen Instrumente des Hochwasserschutzgesetzes, NuR 2006, 614 ff.

⁸ Richtlinie 2007/60/EG vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. Nr. L 288 vom 6.11.2007, S. 27; dazu *Breuer*, Der Vorschlag für eine EG-Hochwasserrichtlinie, EurUP 2006, 170 ff.; *Kotulla*, Wasserhaushaltsgesetz zwischen Hochwasserschutz, Strategischer Umweltprüfung und Föderalismusreform, 2007, § 31d Rdnr. 62 ff.

⁹ Zahlreiche Beispiele hierfür finden sich in zwei Berichten der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen: Legal problems relating to the non-navigational uses of international watercourses. Report submitted by the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 2669 (XXV), Yearbook of the ILC II/1974, Part Two, S. 33 ff. und Supplementary report S. 265 ff.

¹⁰ Vgl. nur *A. E. Utton/J. Utton*, The International Law of Minimum Stream Flows, in: Bogdanovic (Hrsg.), International Law of Water Resources: Contribution of the International Law Association, 2001, S. 387 ff.

¹¹ Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin, 1995, International Legal Materials 34 (1995), S. 864 ff., Art. 6 „Maintenance of Flows on the Mainstream“: „To cooperate in the maintenance of the flows on the mainstream from diversions, storage releases, or other actions of a permanent nature; except in the cases of historically severe droughts and/or floods: 1. Of not less than the acceptable minimum monthly natural flow during each month of the dry season; 2. To enable the acceptable natural reverse flow of the Tonle Sap to take place during the wet season; and, 3. To prevent average daily peak flows greater than what naturally occur on the average during the flood season.

The Joint Committee shall adopt guidelines for the locations and levels of the flows, and monitor and take action necessary for their maintenance as provided in Article 26.“ Vgl. zu dieser Regelung im Kontext auch *Reimann*, Die nicht-navigatorische Nutzung internationaler Süßwasserressourcen im Umweltvölkerrecht, 1999, S. 348; *Pichyakorn*, Sustainable Development and International Watercourses Agreements: The Mekong and the Rhine, Draft Version, 2002, S. 12 f. und 18; allgemeiner *Browder/Ortolano*, The evolution of an international water resources management regime in the Mekong River Basin, Natural Resources Journal 40 (2000) 3, 499

zwischen Brasilien und Argentinien geschlossenen Übereinkommen über die Nutzung des *Uruguay*-Flusses und des *Pepirí-Guazú*.¹²

- 4 Im Übrigen berechtigt der Umstand, dass viele ältere völkerrechtliche Verträge hinsichtlich einzelner Flüsse keine ausdrücklichen Regelungen zu Fragen des Hochwasserschutzes enthalten, keineswegs automatisch zu der Folgerung, dass insoweit keine völkerrechtliche Zusammenarbeit stattfindet. Traditionell sind grenzüberschreitende Binnengewässer in weitem Umfang einer partiellen gemeinsamen Verwaltung durch internationale oder intergouvernementale Organisationen, die sog. Fluss-Kommissionen, unterstellt.¹³ Der Arbeitsauftrag dieser Kommissionen bezieht sich gewöhnlich auf die gesamte nicht-navigatorische Nutzung der gemeinsamen Ressource, und daher zählt der Hochwasserschutz dort, wo sich das Problem stellt, regelmäßig auch ohne ausdrückliche vertragliche Verankerung zu den Aufgaben solcher Institutionen.¹⁴

S. 73

- HFR 7/2008 S. 3 -

5 **c) Die Bedeutung weiterer sektoraler Völkerrechtsregime**

Die soeben angeführten Beispiele stammen durchweg aus dem Bereich des *Internationalen Wassernutzungsrechts*, als denjenigen Völkerrechtssätzen, die sich auf die nicht-navigatorische Nutzung von Binnengewässern beziehen und die damit ein funktionales Äquivalent zu jenen Regelungen darstellen, die im deutschen Recht dem Kompetenztitel für den „Wasserhaushalt“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG zuzuordnen sind. Daneben haben selbstverständlich auch zahlreiche andere Regelungsbereiche des Völkerrechts mittelbare Auswirkungen auf die Hochwasserproblematik. Dies gilt etwa für das völkerrechtliche Klimaregime, das sowohl in seiner auf Vorbeugung zielenden Dimension als auch im Hinblick auf die Bemühungen um eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels Hochwasserfragen mit einbeziehen muss.¹⁵ Eine ähnliche Bedeutung – insbesondere für den vorbeugenden Hochwasserschutz – haben das derzeit noch unterentwickelte völkerrechtliche Instrumentarium zum Waldschutz¹⁶ sowie der völkerrechtliche flächenhafte Naturschutz: So weist die *Ramsar-Konvention* („Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung“¹⁷) einzelnen großflächigen Feuchtgebieten, in denen sich regelmäßig mindestens 1% der Population einer Vogelart oder mehr als 10.000 Vögel gleichzeitig aufhalten, einen völkerrechtlichen Sonderstatus zu und leistet so einen erheblichen Beitrag zur Sicherung des natürlichen Wasserrückhalts. Trotz dieser Bedeutung sollen all diese nur mittelbar relevanten Völkerrechtsakte im Rahmen dieses Beitrags unbehandelt bleiben.

6 **2. Völkerrechtlicher Hochwasserschutz in der Gesamtrechtsordnung**

a) Der Stufenbau der Rechtsordnung als konkretisierende Normenkaskade

ff.; Lee, *The Mekong River Basin Agreement*, *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 1996, 134 ff.; McCaffrey, *The Law of International Watercourses*, 2. Aufl. 2007, S. 285 ff.

¹² Treaty for Developing the Shared Water Resources of the Frontier Sections of the Uruguay River and its Tributary, the Pepirí-Guacu (Pepirí-Guazú) River, United Nations Treaty Series 1333 (1983), S. 61 ff. Art. 1: „The Contracting parties, pursuant to the treaties and other international commitments now in effect, agree to develop, jointly and as provided by this treaty, the water resources which they share in the frontier sections of the Uruguay River and its tributary, the Pepirí-Guacu (Pepirí-Guazú) River. This shall include, inter alia, hydroelectric development, improving navigation on the Uruguay River in the section in question, lessening the impact of critical floods, and rational utilization of the river water for consumer needs.“

¹³ Vgl. nur *Birnie/Boyle*, *International Law & the Environment*, 2. Aufl. 2002, S. 323 ff.

¹⁴ Vgl. etwa *Caponera*, *Principles of Water Law and Administration*, 1992, S. 231. Ein deutsches Beispiel für entsprechende Zusammenarbeit ohne explizite Vertragsgrundlage im bayerisch-tschechischen Grenzgewässerabschnitt findet sich bei *Grote*, *Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1995*, ZaöRV 57 (1997), 923 (1054 f.).

¹⁵ Näher etwa *Köck*, *Klimawandel und Recht*, ZUR 2007, 393 (397 f.).

¹⁶ Vgl. zu diesen Zusammenhängen *Hildering*, *International Law, Sustainable Development and Water Management*, 2004, S. 30.

¹⁷ BGBl. II 1976, 1266 ff.; vgl. *Mitlacher*, *Ramsar – Bericht Deutschland*, 1997; *Beyerlin*, *Umweltvölkerrecht*, 2000, S. 190 ff.; *Lyster*, *International Wildlife Law*, 1985, S. 183 ff.; *Sands* (FuBn. 5), S. 543 ff.

Die in Art. 38 IGH-Statut erwähnten Rechtsquellen des Völkerrechts umfassen völkerrechtliche Verträge, Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze.¹⁸ In der Normenpyramide der Rechtsordnung stehen diese Völkerrechtssätze an der Spitze der Gesamtrechtsordnung, die sich dann über das primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht, das Bundesrecht und das Landesrecht nach unten hin verbreitert. Auch wenn diesem Stufenbau in der dualistischen deutschen Verfassungsordnung keine automatische Normenhierarchie entspricht,¹⁹ lässt sich zumindest inhaltlich insoweit eine klare Abstufung feststellen, als die einschlägigen Vorgaben auf der Ebene des Völkerrechts meist eher abstrakt oder konzeptionell sind und nach unten hin immer konkreter werden. Der einzelne Rechtsunterworfenen sieht sich so einer Normenkaskade von der Ebene des internationalen Rechts über das Gemeinschafts-, Bundes-, Landes- und ggf. auch Kommunalrecht gegenüber, in der die Vorgaben der obersten Ebenen jeweils über verschiedene Zwischenstufen vermittelt und konkretisiert werden.

S. 74

- HFR 7/2008 S. 4 -

7 **b) Räumliche Geltungsebenen des Völkerrechts**

Wichtiger für den vorliegenden Zusammenhang sind die unterschiedlichen räumlichen Geltungsebenen des Völkerrechts. Dabei lassen sich 1. das für alle Staaten verbindliche universelle Völkerrecht, 2. das allgemeine Völkerrecht, das für die überwiegende Zahl der Staaten gilt, sowie 3. das nur für bestimmte Staaten geltende partikulare und regionale Völkerrecht unterscheiden. Vor allem die letztgenannte Unterscheidung spielt auch für das grenzüberschreitende Binnengewässer eine große Rolle: Insoweit lassen sich – gerade auch im Hinblick auf den Hochwasserschutz – 1. einige wenige relevante Rechtssätze des universellen Völkergewohnheitsrechts, 2. die allgemein geltenden Vorgaben des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe aus dem Jahr 1997²⁰ und 3. durch regionales Völkerrecht geschaffene konkrete (Fluss)-Regime unterscheiden, wobei in Europa als weitere Zwischenebene noch ein europäisches Rahmenübereinkommen der UN-Wirtschaftskommission für Europa aus dem Jahr 1992²¹ hinzukommt. Im Rahmen dieses völkerrechtlichen Stufenbaus bildet beispielsweise das bereits erwähnte neue Übereinkommen zum Schutz des Rheins²² eine Konkretisierung von Vorgaben, die sich aus dem universellen Völkergewohnheitsrecht sowie aus den beiden Rahmenübereinkommen der UNO und der UN-Wirtschaftskommission für Europa ergeben.

8 **c) Die Transformationsfunktion des Gemeinschaftsrechts**

Im Falle Deutschlands werden die Vorgaben des Umweltvölkerrechts regelmäßig durch zwischengeschaltete Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft transformiert. Das Recht der Gemeinschaft, das nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine eigenständige Rechtsordnung mit supranationalen Wirkungen darstellt,²³ funktioniert somit als Transmissionsriemen für die Umsetzung umweltvölkerrechtlicher Vorgaben.²⁴ So wurde das im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen²⁵ vereinbarte Kyoto-Protokoll²⁶ sowohl durch die Ge-

¹⁸ Dazu statt vieler *Stein/von Butlar*, Völkerrecht, 11. Aufl. 2005, Rdnr. 23 ff.

¹⁹ Näher zum Verhältnis von Völker- und Landesrecht *Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 3. Aufl. 2002, §§ 4, 5 und 9; *Stein/von Butlar* (Fußn. 18), Rdnr. 189 ff.

²⁰ Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe vom 18. Mai 1997, BGBl. 2006 II, 743 ff.

²¹ Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen vom 17. März 1992, BGBl. 1994 II, 2334 ff.

²² Vgl. oben in Fußn. 4.

²³ Vgl. nur EuGH, Rs. 26/62 (van Gend & Loos), Slg. 1963, 1 (25); *Niedobitek* (Fußn. 3), S. 137 m.w.N.

²⁴ Näher *Durner*, Internationales Umweltverwaltungsrecht, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 121 (132 ff.).

²⁵ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992, BGBl. 1993 II, 1784 ff.

²⁶ Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997, BGBl. 2002 II, 966 ff.

meinschaft als auch durch die Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert,²⁷ so dass das geltende Recht des Klimaschutzes ein hochkomplexes Mehrebenensystem bildet.²⁸

S. 75

- HFR 7/2008 S. 5 -

9 d) Verzahnung von Gemeinschaftsrecht und regionalem Völkerrecht

Allerdings ist in den letzten Jahren zu beobachten, dass diese Hierarchien zwischen Völker- und Europarecht auf der Ebene des regionalen Völkerrechts zunehmend verschwimmen, so dass Europarecht und regionales Völkerrecht gerade in dem soeben erwähnten Beispiel des Schutzes des Rheins zu einem einheitlichen Regime verschmelzen.²⁹ Bereits bei Erlass der gemeinschaftsrechtlichen Wasserrahmenrichtlinie³⁰ wurde erwogen, die im Gemeinschaftsgebiet errichteten internationalen Flussgebietskommissionen mit der Umsetzung einzelner Richtlinienverpflichtungen – insbesondere der Analyse- und Überwachungspflichten und der Koordination bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne – zu betrauen.³¹ Mittlerweile dient die völkerrechtlich organisierte Zusammenarbeit, insbesondere jene im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins, in weitem Umfang der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und ihres Konzepts einer flussgebietsbezogenen ganzheitlichen Gewässerbewirtschaftung.³² Im Falle der Maas wurde sogar im Jahr 2002 ein neuer völkerrechtlicher Vertrag ausdrücklich mit dem Ziel geschlossen, die durch die Wasserrahmenrichtlinie geforderte Koordinierung sicherzustellen.³³ Ähnliche Wechselbeziehungen zwischen Gemeinschaftsrecht und regionalem europäischem Völkerrecht finden sich auch im Recht der Luftreinhaltung im Hinblick auf das Genfer Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung von 1979³⁴ sowie – mit etwas anderen Vorzeichen – im Menschenrechtsschutz.³⁵ Dabei dient die völkerrechtliche Zusammenarbeit regelmäßig dem Zweck, die europäische Kooperation auf Nicht-Mitgliedstaaten auszudehnen.³⁶ Dieser Befund bestätigt sich gerade auch im Hinblick auf die Anstrengungen zur Schaffung eines effektiven Hochwasserregimes.

10 II. Universelles Völkergewohnheitsrecht und Hochwasserschutz

Ohne dass insoweit ein eindeutiger Sprachgebrauch bestehen würde, lassen sich, unter den ganz unterschiedlichen ökologischen und technischen Strategien gegenüber den Gefahren von Hochwassern Maßnahmen eines eher dem Katastrophenschutz verwandten *Hochwassermanagements* – insbesondere die Aufstellung von hochwasserbezogenen Notfall- und Katastrophenplänen – und eine an den Ursachen ansetzende *Hochwasservorsorge* unterscheiden, die sich u.a. auf technische Maßnahmen zur Abwehr von Hochwassern und auf Maßnahmen zur Verbesserung des natürlichen Wasserrückhalts, etwa die Ausweisung von Überschwemmungsgebieten bezieht.³⁷ Auch das Völkerrecht kennt für beide Bereiche des Hochwasserschutzes unterschiedliche Arten von

²⁷ Vgl. *Bail/Marr/Oberthür*, Klimaschutz und Recht, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. II/1, 2. Aufl. 2003, § 54 Rdnr. 44 ff., insbes. Rdnr. 53.

²⁸ Näher *Durner*, The Implementation of the Climate Change Convention, AVR 1999, 357 ff.; *Schröder*, Klimaschutz durch die Europäische Union, Jb.UTR 2006, 19 ff.

²⁹ Näher etwa *Reichert*, Der nachhaltige Schutz grenzüberschreitender Gewässer in Europa, 2005, S. 340 ff.

³⁰ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABI. Nr. L 327 vom 22.12.2000, S. 1; allgemein dazu *Hentschel*, Die europäische Wasserrahmenrichtlinie, 2005.

³¹ Grundlegend dazu die Studie von *Epiney/Felder*, Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie, UBA-Texte 17/02.

³² Vgl. zusammenfassend *Solf*, Europäisches Flussgebietsmanagement und deutsche Wasserwirtschaftsverwaltung, 2006, S. 176 ff.

³³ Internationales Maasübereinkommen vom 3. Dezember 2002, BGBl. 2004 II, 1182 ff.; vgl. zu den im Text angesprochenen Hintergründen *Stratenwerth*, Bewirtschaftung nationaler und internationaler Flussgebiete, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Aufl. 2006, S. 59 (69).

³⁴ Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13.11.1979, BGBl. 1982 II S. 373 ff.

³⁵ Vgl. dazu vertiefend *Winkler*, Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur EMRK, 2000.

³⁶ Vgl. etwa *Reichert* (Fn. 29), S. 343, am Beispiel der Einbeziehung der Schweiz.

³⁷ Näher dazu – mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten – die UBA-Broschüre von *Hornemann/Rechenberg*, Was Sie über vorsorgenden Hochwasserschutz wissen sollten, 2006, S. 22 ff.

Vorgaben.

S. 76

- HFR 7/2008 S. 6 -

11 1. Völkergewohnheitsrechtliche Pflichten im Hochwasserfall

Am ehesten dem überkommenen Leitbild eines völkerrechtlichen Katastrophenschutzes entspricht in diesem Zusammenhang die dem universellen Völkerrecht angehörende *Warnpflicht* bei Gefahrenlagen. Obwohl vor allem im deutschen Schrifttum einige Stimmen die Existenz einer derartigen völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht weiterhin in Frage stellen,³⁸ hatte der Internationale Gerichtshof eine solche Pflicht bereits im Jahr 1949 in der Korfukanal-Entscheidung, dem ersten durch ihn entschiedenen Fall, als Bestandteil des Völkerrechts angesehen.³⁹ Angesichts ihrer seitdem erfolgten Verankerung in hunderten von Verträgen und bestätigenden Resolutionen – u.a. in Prinzip 19 der Rio-Erklärung⁴⁰ – kann die Existenz einer solchen Warnpflicht mittlerweile kaum ernsthaft angezweifelt werden.⁴¹ Auch die nachfolgend vorzustellenden Flussgebietsübereinkommen haben diese Pflicht nahezu durchgängig bestätigt.

12 Bei Gefahrenlagen, insbesondere bei Störfällen in grenznahen Anlagen, ist daher jeder Staat verpflichtet, unverzüglich seinen Nachbarstaat zu informieren. Überschwemmungen und Flutkatastrophen gelten geradezu als Musterbeispiel eines Notfalls im Sinne dieser Warnpflicht.⁴² Allerdings hat gerade in diesem Zusammenhang die Erfahrung einmal mehr gezeigt, dass die bloße Existenz selbst dieser vergleichsweise einfach zu bestimmenden Pflicht – gleichsam als *nudum jus* – noch keine Gewähr für ihre Einhaltung bietet. So scheiterte im Falle des Chemie-Unfalls in Basel 1986 das vertraglich vereinbarte Störfall-Frühwarnsystem deshalb, weil ein Vertreter der Basler Kantonpolizei lediglich die nahe gelegenen Polizeistellen in Deutschland und der Schweiz verständigte. Die eigentlich zuständige Internationale Kommission zum Schutz des Rheins erfuhr erst mit über einem Tag Verspätung von dem Unfall, als die Giftwelle Mannheim erreichte. Die hieraus gewonnene Einsicht, dass das Funktionieren internationaler Warn- und Informationssysteme über die Vereinbarung entsprechender völkerrechtlicher Pflichten hinaus auch eines funktionierenden institutionellen Gefüges bedarf, wurde zum Ausgangspunkt eines Auf- und Ausbau der Umweltverwaltungen am Rhein⁴³ und gilt auch im Bereich des Hochwasserschutzes.

13 Über diesen universellen Minimalstandard hinaus ist jedoch auf der Ebene des universellen Völkergewohnheitsrechts die Existenz weiterer Pflichten zu einem staatenübergreifenden *Hochwassermanagement* zweifelhaft. Insbesondere ist – obwohl der Hochwasserschutz ein wichtiger Teilaspekt moderner Entwicklungshilfeprojekte darstellt⁴⁴ – keine konsistente Staatenpraxis nachweisbar, welche die Grundlage einer gewohnheitsrechtlichen Pflicht zur gegenseitigen Hilfeleistung in Notfällen bilden könnte. Selbst

³⁸ So vor allem *Heintschel von Heinegg*, Internationales öffentliches Umweltrecht, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl., 2004, § 58 Rdnr. 33 ff., und *Randelzhofer*, Umweltschutz im Völkerrecht. Jura 1992, 1, 6; Zweifel auch noch bei *Kunig*, Nachbarrechtliche Staatenverpflichtungen bei Gefährdungen und Schädigungen der Umwelt, in: Umweltschutz im Völkerrecht und Kollisionsrecht, 1991, S. 9 (25 f.).

³⁹ Corfu Channel (U.K. vs. Albania), ICJ Reports 1949, S. 4 (22 ff.); bestätigend die Entscheidung im Fall Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. U.S.), ICJ Reports 1986, S. 14 (112).

⁴⁰ Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung (Rio-Deklaration) vom 3.-14. Juni 1992, Europa-Archiv 1992, D27 ff.

⁴¹ Besonders eingehend belegen dies *von Arnould*, Völkerrechtliche Informationspflichten bei Naturkatastrophen, AVR 43 (2005), S. 279 ff., und *Partan*, The „Duty to Inform“ in International Environmental Law, 6 Boston University International Law Journal 1988, 43 ff.; weiter etwa Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU, Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998, S. 848 f. und 856; *Birnie/Boyle* (Fußn. 13), S. 90 f. m.w.N.; *Reimann* (Fußn. 11), 1999, S. 73 ff.; *Rauschnig*, Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, in: v. Münch (Hrsg.), Festschrift für Hans Jürgen Schlochauer, 1981, S. 557 (573 f.).

⁴² *Hildering* (Fußn. 16), S. 63 und 121.

⁴³ Näher dazu *Durner*, Die Sandoz-Katastrophe und das Umwelt-(Völker-)Recht. Ein Rückblick nach 20 Jahren, Jb.UTR 2007, 7 (14 ff.).

⁴⁴ Vgl. dazu Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Grenzüberschreitende Wasserkooperation, 2006, S. 10 und 15; *Hildering* (Fußn. 16), S. 39 f.

dort, wo die Staaten punktuell vergleichbare Hilfeleistungspflichten vereinbart haben,⁴⁵ sind die entsprechenden Kooperationsmechanismen derart schwach ausgeprägt, dass sie die Existenz weitergehender gewohnheitsrechtlicher Pflichten ersichtlich widerlegen.

S. 77

- HFR 7/2008 S. 7 -

14 2. Ansatzpunkte völkerrechtlicher Pflichten zur Hochwasservorsorge

Auch im Hinblick auf den vorsorgenden Hochwasserschutz sind auf der Ebene des universellen Völkergewohnheitsrechts keine spezifischen Rechtssätze nachweisbar. Allerdings könnten sich Ansatzpunkte völkerrechtlicher Pflichten zur Hochwasservorsorge aus zwei allgemeineren Rechtssätzen des Völkergewohnheitsrechts ergeben.

15 a) Das nachbarrechtliche Schädigungsverbot

Der Grundsatz 21 der Abschlussdeklaration der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm im Jahr 1972, die sog. „Stockholmer Grundregel des Völkergewohnheitsrechts“,⁴⁶ formuliert in ihrem zweiten Halbsatz das sog. Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltschädigungen, nämlich die Pflicht aller Staaten, dafür zu sorgen,

„dass durch Tätigkeiten innerhalb ihres Hoheits- und Kontrollbereichs der Umwelt in anderen Staaten oder in Gebieten außerhalb ihres nationalen Hoheitsbereichs kein Schaden zugefügt wird.“⁴⁷

Dieses Verbot ist nach praktisch einhelliger, auch durch den Internationalen Gerichtshof bestätigter⁴⁸ Auffassung ein universell geltender völkergewohnheitsrechtlicher Rechtssatz.⁴⁹ Es untersagt nach wohl vorherrschender Sicht allerdings lediglich die Verursachung *erheblicher* Schäden durch Verhalten, das nicht der im Verkehr erforderlichen *Sorgfalt* entspricht.⁵⁰ Das Verbot begründet zunächst ein präventiv wirkendes völkerrechtliches Verbot.⁵¹ Ein schuldhafter Verstoß führt jedoch – jedenfalls im Falle grenzüberschreitender Schädigungen – zur Haftung des betreffenden Staats, der sog. Staatenverantwortlichkeit,⁵² die es dem betroffenen Staat ermöglicht, seine eigenen Schäden sowie die Schäden seiner Staatsangehörigen gegenüber dem Schädiger geltend zu machen.

16 Dieses nachbarliche Schädigungsverbot erfasst im Prinzip auch Schäden durch Hochwasser,⁵³ beschränkt sich allerdings ersichtlich auf solche Hochwasserschäden, die durch Tätigkeiten innerhalb des staatlichen Hoheits- und Kontrollbereichs verursacht werden. In den meisten Bereichen des Umweltschutzes – etwa der Luftreinhaltung oder

⁴⁵ Hervorzuheben ist vor allem das als Folge der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl vereinbarte Übereinkommen über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen vom 26. September 1986, BGBl. 1989 II, 441 ff.

⁴⁶ *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 9 Rdnr. 23, 28 f.; vgl. weiter *Beyerlin* (Fußn. 17), § 8 Rdnr. 119.

⁴⁷ Deklaration der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen (Stockholm-Erklärung) vom 16. Juni 1972, Europa-Archiv 1972, D443 ff.

⁴⁸ IGH, Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports 1996, S. 226 (241 f.); Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary vs. Slovakia), ICJ Reports 1997, S. 7 (41).

⁴⁹ So etwa *Kunig* (Fußn. 38), S. 16; *Bryde*, Umweltschutz durch allgemeines Völkerrecht?, AVR 31 (1992), 1 (2 ff.).

⁵⁰ Statt vieler *Epiney*, Das Verbot „grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen“, AVR 33 (1995), 309 (334 ff.); eine Diskussion anderer Auffassungen im Schrifttum findet sich bei *Birnie/Boyle* (Fußn. 13), S. 112 ff. und 183 ff.; gegen das Verschuldenserfordernis jedoch etwa *Schröder*, Verantwortlichkeit, Völkerstrafrecht, Streitbeilegung und Sanktionen, in: *Bothe/Dolzer u.a.*, Völkerrecht, 3. Aufl. 2004, S. 535 (543 f.) m.w.N.

⁵¹ So statt vieler *Harndt*, Völkerrechtliche Haftung für die Folgen nicht verbotenen Handelns, 1993, S. 94 (324 ff.); *Odendahl*, Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität, 1998, S. 124 ff.; wohl auch *Kunig*, Grenzüberschreitender Umweltschutz, in: *Thieme* (Hrsg.), Umweltschutz im Recht, 1988, S. 213 (220); zweifelnd aber z.B. noch *Heintschel von Heinegg* (Fußn. 38), § 58 Rdnr. 21, der das Bestehen eines Unterlassungsanspruchs verneint.

⁵² So statt vieler *Gündling*, Verantwortlichkeit der Staaten für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, ZaöRV 1985, 265 ff.; *Schröder* (Fußn. 50), S. 541 ff.

⁵³ Vgl. *Caponera* (Fußn. 14), S. 217.

dem Klimaschutz – scheitert eine sinnhafte Anwendung des Schädigungsverbots oder des Rechts der Staatenverantwortlichkeit bereits wegen des nicht zu erbringenden Kausalitätsnachweises und naturwissenschaftlicher Unsicherheiten bei dem Nachweis von Ursache und Wirkung.⁵⁴ Gerade im Bereich des Hochwasserschutzes stellt sich diese Kausalitätsfrage, wieweit ein Schaden durch ein einem bestimmten Staat zurechenbares menschliches Verhalten verursacht wird, nochmals in gesteigerter Form. Obwohl die Prämisse bekanntlich höchst zweifelhaft ist, scheinen die meisten Völkerrechtsdokumente Hochwasserereignisse nicht als anthropogenes Phänomen zu behandeln.⁵⁵ So bezieht Art. 28 Abs. 1 des UN-Übereinkommens über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe aus dem Jahr 1997⁵⁶ „Überschwemmungen“ in die Definition der Notfallsituationen mit ein, die insoweit jedoch „eine plötzlich als Folge natürlicher Ursachen auftretende Situation“ darstellen sollen. Auch der Wortlaut in Art. 11 Abs. 1 des Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen aus dem Jahr 1992 legt nahe, dass Überschwemmungen gerade keine „grenzüberschreitenden Beeinträchtigungen“ im Sinne des Schädigungsverbots darstellen.⁵⁷ Insgesamt wird das Schädigungsverbot vor diesem Hintergrund lediglich in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen, etwa im Falle einer Flutkatastrophe, die eindeutig durch das vorwerfbare Versagen eines Staudammprojekts hervorgerufen wird.

S. 78

- HFR 7/2008 S. 8 -

17 **b) Die Pflicht zur angemessenen Nutzung gemeinsamer Binnengewässer**

Sehr viel fruchtbarer dürfte hingegen das völkerrechtliche Prinzip der angemessenen Nutzung grenzüberschreitender Binnengewässer sein. Während die Geltung dieses Prinzips außerhalb des Wasserrechts – u.a. bei der gemeinsamen Verwaltung und Nutzung von Öl- und Gasvorkommen, Fischereizonen oder gemeinsamer Tierherden – bis zum heutigen Tag umstritten geblieben ist, gilt dieser Völkerrechtssatz zumal bei der Nutzung gemeinsamer Flüsse mittlerweile als gesichert.⁵⁸ Konzeptionelle Extrempositionen wie die berühmte Harmon Doktrin⁵⁹ oder die Theorie von der absoluten territorialen Integrität⁶⁰ werden demgegenüber mittlerweile durchweg als überholt angesehen.⁶¹ Auch das Donaustaudamm-Urteil des Internationalen Gerichtshofes vom September 1997 hat das Prinzip der angemessenen Nutzung für das Wasserrecht ausdrücklich bestätigt.⁶² Seine Grundlage als Gewohnheitsrecht findet dieses Prinzip vor

⁵⁴ Näher Siehe zum Folgenden die Ausführungen und Nachweise bei *Dolzer*, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit und Haftung für Umweltschäden, in: *Umweltschutz im Völkerrecht und Kollisionsrecht* (Fußn. 38), S. 195 (208 ff.); *Durner*, *Common Goods*, 2001, S. 54 f. und 64 f.; *Hach*, Völkerrechtliche Pflichten zur Verminderung grenzüberschreitender Luftverschmutzung in Europa, 1993, S. 83 ff.; *Kunig* (Fußn. 38), S. 20 m.w.N.

⁵⁵ Vgl. zu dieser Frage auch bereits First Report on the law of the non-navigational uses of international watercourses by Mr. Stephen *Schwebel*, Special Rapporteur, Yearbook of the ILC II/1979, Part 1, S. 150.

⁵⁶ Vgl. oben in Fußn. 20.

⁵⁷ Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe (Fußn. 21), Art. 11 Abs. 1: „Im Rahmen der allgemeinen Zusammenarbeit nach Artikel 9 oder besonderer Vereinbarungen stellen die Anrainerstaaten gemeinsame Programme auf zur Überwachung des Zustands grenzüberschreitender Gewässer, einschließlich Überschwemmungen und Treibeis, sowie der grenzüberschreitenden Beeinträchtigungen, und sie führen diese Programme durch.“

⁵⁸ Näher dazu aus dem kaum überschaubaren Schrifttum *Biswas*, *Shared Natural Resources*, in: Dupuy (Hrsg.), *Le Règlement des Différences sur les Nouvelles Ressources Naturelles*, 1983, S. 197 ff.; *Durner* (Fußn. 54), S. 75 ff.; *Dupuy*, *La Gestion Concertée des Ressources Naturelles*, *Annuaire Français de Droit International* XXIV (1978), 866 ff.; *Goldie*, *Equity and International Management of Transboundary Resources*, in: Utton/Teclaff (Hrsg.), *Transboundary Resources Law*, 1987, S. 103 ff.; *Handl*, *The Principle of „Equitable Use“ as Applied to Internationally Shared Resources*, *Revue Belge de Droit International* 14 (1978/79), 40 ff.; *Heintschel von Heinegg* (Fußn. 38), § 58 Rdnr. 19 ff.; *Lorenzmeier*, *Wasser als Ware*, 2008, S. 73 ff.; *Reszat*, *Gemeinsame Naturgüter im Völkerrecht*, 2004, S. 17 ff., 249 ff.; *Stoll*, *Das völkerrechtliche Prinzip der angemessenen Nutzung internationaler Binnengewässer*, 1979.

⁵⁹ Näher *Krakau*, *Die Harmon Doktrin*, 1966; *McCaffrey*, *The Harmon Doctrine One Hundred Years Later: Buried, Not Praised*, *Natural Resources Journal* 36 (1996), 549 ff.; *ders.* (Fn. 11), S. 76 ff.

⁶⁰ Vgl. *Birnie/Boyle* (Fußn. 13), S. 302.

⁶¹ So etwa *Krakau* (Fußn. 59), S. 80; *McCaffrey* (Fußn. 59), S. 590; *Stoll* (Fußn. 58), S. 16 ff.

⁶² *Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project* (Fußn. 48), S. 80; vgl. dazu auch *McIntyre*, *Environmental Protection of International Rivers: Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), *Journal of Environmental Law* 10 (1998), 79 ff.; *Sohnle*, *Irruption du Droit de l'Environnement*

allein in einer umfangreichen und weitgehend konsistenten Vertragspraxis zur Nutzung gemeinsamer Binnengewässer, für die der Grundsatz der angemessenen Nutzung als Idee einer ressourcenbezogenen Kooperation der Anliegerstaaten eines Binnengewässers den gemeinsamen Nenner bildet.⁶³

- 18 Das praktische Problem dieses Rechtssatzes ist seine Unbestimmtheit: Letztlich umfasst der materielle Gehalt zunächst nicht viel mehr als eine Zurückweisung der erwähnten Extrempositionen⁶⁴ und die Pflicht zu einer umfassenden und fairen Abwägung der jeweils betroffenen Interessen.⁶⁵ Die positiven Formulierungsversuche beschränken sich darauf, die relevanten Faktoren für einen umfassenden Abwägungsvorgang zu ermitteln und deren prinzipielle Gleichwertigkeit festzustellen.⁶⁶ So beinhaltet die Pflicht zur *angemessenen* Nutzung wohl auch keine Pflicht zur „optimalen“ Nutzung der Ressource.⁶⁷

S. 79

- HFR 7/2008 S. 9 -

- 19 Dennoch wird sich zeigen, dass dem Prinzip der angemessenen Nutzung internationaler Binnengewässer gerade auch für den Hochwasserschutz eine zentrale Rolle zukommt: Zumindest im Zuge der Arbeiten an dem kodifizierenden Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe wurde allgemein angenommen, dass sich die durch das Prinzip geforderte ressourcenbezogenen Kooperation grundsätzlich auch auf die Bewältigung grenzüberschreitender Hochwassergefahren erstreckt. Tatsächlich sind die Grundgedanken des Prinzips der angemessenen Nutzung gemeinsamer Binnengewässer auch in diesem Bereich ohne weiteres anwendbar. Im Falle der langjährigen Auseinandersetzungen über den Columbia-Fluss führte dieser Grundsatz beispielsweise zu der Lösung, dass Kanada vorsorgende Hochwasserschutzmaßnahmen ergriff, die letztlich auch die USA vor Überflutungen schützten, diese sich jedoch an den entsprechenden Kosten beteiligten.⁶⁸ Auch die Präambel der Hochwasserrichtlinie der Gemeinschaft greift den dem Prinzip zu Grunde liegenden Gedanken einer *ressourcenbezogenen Kooperation* und einer *fairen Verteilung* von Kosten und Lasten in Absatz 15 auf, wenn sie fordert, nach dem Grundsatz der Solidarität sei im Zusammenhang mit dem Hochwasserrisikomanagement unter den Mitgliedstaaten

„[...] eine faire Teilung der Zuständigkeiten anzustreben, wenn Maßnahmen zum Hochwasserrisikomanagement an Flussläufen zum Nutzen aller gemeinsam beschlossen werden.“⁶⁹

20 3. Zwischenergebnis

Bereits auf der Ebene des universellen Völkerrechts lassen sich damit drei gewohnheitsrechtlich geltende Regeln ermitteln, die für den Bereich des Hochwasserschutzes fruchtbar gemacht werden können. Dies sind 1. die zwischenstaatliche *Warnpflicht* bei Gefahrenlagen und damit auch im Hochwasserfall, 2. die aus dem nachbarrechtlichen Schädigungsverbot erwachsende Pflicht der Staaten, dafür zu sorgen, dass durch Tä-

dans la Jurisprudence de la C.I.J.: L’Affaire Gabcikovo-Nagymaros, *Revue Générale de Droit International Public* 102 (1998), 85 (113 ff.).

⁶³ Analysen und Einzelstudien solcher Verträge bei *Birnie/Boyle* (Fußn. 13), S. 302 ff. und 323 ff.; ff.; *Durner* (Fußn. 54), S. 78 ff.; *Stoll* (Fußn. 58), S. 114 ff.; *Reinicke* (Fußn. 58), S. 37 ff.

⁶⁴ Vgl. dazu die Nachweise oben in Fußn. 59 f.

⁶⁵ Ähnliche *Heintschel von Heinegg* (Fußn. 38), § 58 Rdnr. 19 (eine „allgemeine Anweisung“).

⁶⁶ Näher *Handl* (Fußn. 58), S. 49 ff., der dabei im wesentlichen die Vorgaben der Helsinki Rules übernimmt und verallgemeinert. Versuche, das Gewicht der einzelnen Faktoren zu bestimmen, finden sich bei *Fuentes*, *The Criteria for the Equitable Utilization of International Rivers*, *British Yearbook of International Law* LXVII (1996), 337 ff.

⁶⁷ So jedoch *Handl* (Fußn. 58), S. 46 f. und 52 ff.; dem folgend z.B. *Odendahl*, *Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität*, 1998, S. 178; näher zur Gegenmeinung *Durner* (Fußn. 54), S. 119.

⁶⁸ Treaty relating to cooperative development of the water resources of the Columbia River Basin (with Annexes), 1961, United Nations Treaty Series 542 (1964), S. 244 ff., Art. VI (“Payment for Flood Control”); näher dazu *McCaffrey* (Fn. 11), S. 352 f. m.w.N.

⁶⁹ Vgl. oben Fußn. 8.

tigkeiten innerhalb ihres Hoheitsbereichs keine Hochwasserschäden in Anliegerstaaten hervorgerufen werden, und schließlich 3. die Pflicht zur angemessenen Nutzung gemeinsamer Binnengewässer, die die Anliegerstaaten auch im Hochwasserbereich zu einer ressourcenbezogenen Kooperation verpflichtet.

- 21 Diese Trias hochabstrakter zwischenstaatlicher Rechtspflichten liefert natürlich keine detaillierten und vollständigen Lösungen, bietet aber gleichwohl drei wichtige Rechtsprinzipien, die als „konkretisierungsfähige Grundnormen“⁷⁰ einen Grundkonsens für weitere Umsetzungen liefern und durch weitere Verträge operabel gemacht werden können. In diesem Sinne bilden sämtliche der bislang vorgestellten Rechtssätze des universellen Völkerrechts ein konzeptionelles Gerüst jener spezifischen völkerrechtlichen Verträge,⁷¹ die nunmehr vorzustellen sind.

S. 80

- HFR 7/2008 S. 10 -

22 III. Hochwasserschutz im allgemeinen Völkervertragsrecht

1. Das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen und seine Entstehung

Unter den eingangs erwähnten Rechtsquellen des Völkerrechts ist der völkerrechtliche Vertrag, also die Willenseinigung zwischen zwei oder mehreren Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten, in dem sich diese zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, bei weiten die wichtigste „Hauptrechtsquelle“ des Völkerrechts,⁷² die – wie einleitend erwähnt – als allgemeines und als regionales Völkerrecht auf verschiedenen geographischen Ebenen zur Anwendung gelangt. Auch im Umweltschutz bildet der Vertrag zweifellos die wichtigste moderne Rechtsquelle, welche die Rolle des Völkergewohnheitsrechts immer stärker zurückdrängt.⁷³ Symptomatisch für diesen Befund ist die Tatsache, dass alle drei soeben auf der Ebene des Völkergewohnheitsrechts nachgewiesenen Rechtssätze mittlerweile in rahmenhafter Form in dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe aus dem Jahr 1997⁷⁴ kodifiziert und weiterentwickelt sind.

23 a) Die Bedeutung des Rahmenübereinkommens

Auch wenn dieses Rahmenübereinkommen bislang noch nicht in Kraft getreten ist,⁷⁵ bildet dieser Vertrag doch einen Meilenstein im Prozess der weltweiten Kodifikation des Völkerrechts und umweltpolitisch das wohl bedeutendste völkerrechtliche Kodifikationsvorhaben des Jahrzehnts. Treibende Kraft dieses Projekts war seit 1954 über Jahrzehnte hinweg die International Law Association (ILA), eine für die Entwicklung des Völkerrechts herausragend wichtige private internationale Organisation.⁷⁶ Noch ehe sich die Vereinten Nationen mit der Aufgabe einer entsprechenden Kodifikation befassen, formulierte die ILA in den 1966 beschlossenen und später mehrfach fortgeschriebenen „Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers“ die wesentli-

⁷⁰ Vgl. dazu den Titel der Studie von *Epiney* (Fußn. 50).

⁷¹ Illustrativ ist hierzu das plastische Bild bei *Wenig*, *Water and Peace: The Past, The Present and the Future of the Jordan River Watercourse*, 27 *New York University Journal of International Law* 1995, 331 (333): „Law cannot hope to solve the water problems of the region [...] Nonetheless, law forms the basis for negotiation. Law is the raw material out of which the reality is sculpted.“

⁷² Näher *Heintschel von Heinegg* (Fußn. 38), Einleitung vor § 9 Rdnr. 4.

⁷³ So statt vieler *Birnie/Boyle* (Fußn. 13), S. 13 ff.

⁷⁴ Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung (o. Fußn. 20).

⁷⁵ Zum Zeitpunkt der Ratifikation durch Deutschland am 21. August 2006 waren noch 19 weitere Ratifikationen erforderlich, um die in Art. 36 Abs. 1 geforderte Zahl von 35 Ratifikationen zu erreichen. Vgl. dazu die Pressemitteilung des BMU vom 22. August 2006 „Bundesregierung verstärkt internationale Zusammenarbeit im Gewässerschutz“.

⁷⁶ Umfassende Nachweise zu diesen Arbeiten finden sich in dem Sammelband von *Bogdanovic* (Fußn. 10) sowie in dem von der finnischen Sektion der International Law Association zusammengetragenen Materialienband von *Manner/Metsälampi* (Hrsg.), *The Work of the International Law Association on the Law of International Water Resources*, 1988, mit einem Überblick auf S. 13 ff. Vgl. dazu auch die Darstellungen von *Chauhan*, *Settlement of Water Law Disputes in International Drainage Basins*, 1981, S. 421 ff.; *Hohmann*, *Präventive Rechtspflichten und -prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts*, 1992, S. 117 ff. sowie S. 140 ff. zu den vergleichbaren Arbeiten des Institut de Droit International.

chen Grundsätze des späteren Vertrags.⁷⁷ Vor allem im Zuge dieser Vorarbeiten wurden auch Aspekte des Hochwasserschutzes in die Kodifikationsarbeiten eingebracht.

S. 81

- HFR 7/2008 S. 11 -

24 Die Helsinki Rules formulierten zwar bereits die wesentlichen Elemente für eine Kodifikation des internationalen Rechts der Binnengewässer, konnten sich aber nicht auf die Mitwirkung oder auch nur Stellungnahmen der Staaten stützen. Sie bildeten daher bloße Vorarbeiten für den von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission – ILC) in mehr als 20jährigen Verhandlungen erarbeiteten und 1994 vorgelegten Entwurf zum Recht der internationalen Binnengewässer.⁷⁸ Die Arbeiten der Kommission führten 1996 zur Aufnahme zwischenstaatlicher Verhandlungen im Rahmen der UNO-Vollversammlung und schließlich am 21. Mai 1997 zur Annahme der „United Nations Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses“ durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen.⁷⁹ Das Übereinkommen regelt nach Art. 1 sämtliche Fragen der Nutzung von Binnengewässern, soweit es um andere Zwecke als die Schifffahrt geht.⁸⁰ Für diese Nutzungen will es nach seinem Art. 3 einerseits einen Rahmen bereitstellen, falls entsprechende völkerrechtliche Verträge fehlen, und Harmonisierungen anregen, soweit solche Regime bereits bestehen. Wenn dies nicht zu Lasten Dritter geht, sind die Vertragsstaaten berechtigt, die Regelungen dieses Rahmenabkommens entsprechend ihren Bedürfnissen relativ weitgehend zu modifizieren.⁸¹

25 **b) Hochwasserschutz im Rahmen der Kodifikationsarbeiten**

Vor allem im Rahmen der vorbereitenden Kodifikationsarbeiten der International Law Association, die letztlich zu dem mehr als 40 Jahre später geschlossenen Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen führte, bildete der Hochwasserschutz von Beginn an eine wichtige Fragestellung, die im Rahmen einer Unterarbeitsgruppe „Hochwasserschutz“ („sub-group on flood control“) unter Leitung Friedrich *Berber*, einem der bedeutendsten Kenner der Materie,⁸² behandelt wurde. *Berber* stellte in seinem Bericht an die Vereinigung fest, die entsprechenden Vorgaben des universellen Völkergewohn-

⁷⁷ International Law Association, Report of the 52nd Conference, Helsinki 1966, S. 478 ff., auch in: FAO (Hrsg.), Sources of International Water Law, 1998, S. 293 ff. (im Internet verfügbar unter <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/w9549e/w9549e04.pdf>).

⁷⁸ United Nations Draft Articles on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses adopted on Second Reading by the International Law Commission at its Forty-sixth Session, Yearbook of the ILC II/1994, Part Two, S. 88 ff.; näher dazu *Fitzmaurice*, The Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses – The International Law Commission Completes Its Draft, Leiden Journal of International Law 8 (1995), 361 ff.; *Hey*, The Watercourse Convention: To What Extent Does it Provide a Basis for Regulating Uses of International Watercourses?, Review of European Community and International Environmental Law 7 (1998), 291 ff.; *Lazerwitz*, The Flow of International Water Law: The ILC's Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, Indiana Journal of Global Legal Studies 1993, 247 (254 ff.), sowie der Bericht der beiden letzten Vorsitzenden der Arbeitsgruppe *McCaffrey/Rosenstock*, The International Law Commission's Draft Articles on International Watercourses, Review of European Community and International Environmental Law 1996, 89 ff.; allgemein zu Rolle und Mandat der International Law Commission *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, Rdnr. 589 ff.

⁷⁹ Näher zu den Verhandlungen den Report of the Sixth Committee Convening as the Working Group of the Whole, UN-Doc. A/51/869 vom 11. April 1997; zur Konvention selbst *Beyerlin* (Fußn. 17), § 11 Rdnr. 179 ff.; *Fitzmaurice*, Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, Leiden Journal of International Law 10 (1997), 501 ff.; *Kokott*, Überlegungen zum völkerrechtlichen Schutz des Süßwassers, in: Götz/Selmer/Wolfrum (Hrsg.), Liber amicorum Günther Jaenicke, 1999, S. 177, ff.; *McCaffrey/Sinjela*, The 1997 United Nations Framework Convention on International Watercourses, American Journal of International Law 92 (1998), 97 ff.

⁸⁰ Das somit ausgesparte Stromschifffahrtsrecht hat hingegen eine historisch eigenständige Entwicklung genommen. Siehe dazu *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht (Fußn. 78), Rdnr. 1035 ff.

⁸¹ Kritisch daher *Fitzmaurice* (Fußn. 78), S. 502 ff.; *Hey* (Fußn. 78), S. 293 ff.; *Kokott* (Fußn. 79), S. 185 ff.

⁸² Die auch auf englisch erschienene Untersuchung von *Berber*, Die Rechtsquellen des internationalen Wasser-nutzungsrechts, 1955, lieferte auf S. 13 ff. eine maßgebliche Einteilung der seinerzeitigen Völkerrechtsdoktrin in fünf Theorien, die in der Literatur allgemein übernommen wurde. Vgl. ganz beispielhaft die *Berber* folgenden Darstellungen von *Godana*, Africa's Shared Water Resources: Legal and Institutional Aspects of the Nile, Niger, and Senegal River Systems, 1985, S. 32 ff.; *Lipper*, Equitable Utilization, in: Garretson/Hayton/Olmstead (Hrsg.), The Law of International Drainage Basins, 1967, S. 8 ff.; *McCaffrey* (Fn. 11), S. 111 ff.; *Stoll* (Fußn. 58), S. 12 ff. m.w.N.

heitsrechts seien zweifelhaft und zudem so vage, dass sie kaum einen nennenswerten Beitrag zur Bekämpfung von Hochwassergefahren leisten könnten.⁸³ Dennoch führte Berbers Wirken 1972 zu der Annahme der „Articles on flood control“,⁸⁴ die in ihrem Art. 2 erstmals überhaupt die Idee einer Kooperationsverpflichtung der Flussanliegerstaaten formulierten und wiederum später von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen aufgegriffen wurden.⁸⁵ Die darin enthaltenen Normentwürfe übertrugen den Grundsatz der angemessenen Nutzung auf den Hochwasserschutz und sahen neben einer Warnpflicht in Art. 7 sogar eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates vor, der Hochwasserschutzmaßnahmen, die vernünftigerweise hätten erwartet werden können, unterließ und hierdurch einem anderen Staat erheblichen Schaden verursachte. Diese Resolution fand wiederum Eingang in Art. 31 ff. der konsolidierten Fassung der Helsinki Rules⁸⁶ und wurde im Anschluss stets als Bestandteil des Prinzips der angemessenen Nutzung angesehen.⁸⁷ Von daher können die in den „Draft Articles on flood control“ enthaltenen Standards wohl als durch das Rahmenübereinkommen rezipiert angesehen werden, obwohl die expliziten Hinweise auf den Hochwasserschutz letztlich eher dürftig ausfielen.

S. 82

- HFR 7/2008 S. 12 -

26 c) *Der Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer Binnengewässer*

Das Übereinkommen kodifiziert in Art. 5 das Prinzip der angemessenen Nutzung als seinen konzeptionellen Ausgangspunkt:⁸⁸

Art. 5 Ausgewogene und angemessene Nutzung und Beteiligung

(1) Die Wasserlaufstaaten nutzen in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet einen internationalen Wasserlauf in ausgewogener und angemessener Weise. Insbesondere wird ein internationaler Wasserlauf von den Wasserlaufstaaten mit dem Ziel genutzt und entwickelt, den Erfordernissen des Schutzes des Wasserlaufs entsprechend und unter Berücksichtigung der Interessen der beteiligten Wasserlaufstaaten seine optimale und nachhaltige Nutzung zu erreichen und optimalen und nachhaltigen Nutzen aus ihm zu ziehen.

(2) Die Wasserlaufstaaten beteiligen sich in ausgewogener und angemessener Weise an der Nutzung, der Entwicklung und dem Schutz eines internationalen Wasserlaufs. Diese Beteiligung umfasst sowohl das Recht, den Wasserlauf zu nutzen, als auch die Pflicht, im Sinne dieses Übereinkommens bei seinem Schutz und seiner Entwicklung zusammenzuarbeiten.

27 Hervorzuheben ist an dieser allgemeinen Regelung vor allem die im Entwurf der Völkerrechtskommission noch nicht enthaltene Bezugnahme auf eine nachhaltige Nutzung der Gewässer, die dem Schutzaspekt einen besonderen Stellenwert verleiht. Art. 6 benennt in nahezu wortgleicher Übernahme der Helsinki Rules eine Reihe von Faktoren,

⁸³ Näher zum Folgenden *Bourne*, The International Law Association's Contribution to International Water Resources Law, in: Bogdanovic (Fußn. 10), S. 3 (23 ff.); *Bruhács*, The Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, 1993, S. 143 ff.; im Überblick auch *Caponera* (Fußn. 14), S. 195.

⁸⁴ Articles on Flood Control, in: FAO (Fußn. 77), S. 302 ff.

⁸⁵ Supplementary report submitted by the Secretary-General (Fußn. 9), S. 361 f.; First Report on the law of the non-navigational uses of international watercourses (Fußn. 55), S. 144, 158 und 172.

⁸⁶ The Campione Consolidation of the ILA Rules on International Water Resources 1966-1999, in: Bogdanovic (Fußn. 10), S. 61 (69 f.).

⁸⁷ Vgl. nur die Kommentierungen der ILA in: Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater, Yearbook of the ILA, II/1994, Part Two, S. 89, 97, 117 und öfter; *Bourne* (Fußn. 83), S. 23 („[...] these rules are merely restatement of existing law.“); *Kaya*, Equitable Utilization: The Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, 2003, S. 23; vgl. auch Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Fußn. 48), S. 20.

⁸⁸ Vgl. dazu *McCaffrey/Sinjela* (Fußn. 79), 99: „This article sets forth what many regard as the cornerstone of the law in this field.“

die für die Angemessenheit der Nutzung berücksichtigt werden müssen und untereinander nicht automatisch Vorrang genießen. Nach dem Verständnis der Völkerrechtskommission – und, wie die Entscheidung zum Donaustaudamm belegt hat, auch des Internationalen Gerichtshofs⁸⁹ – kodifiziert diese Regelung im Wesentlichen bestehendes Gewohnheitsrecht. Durch ihre Allgemeinheit und vor dem entstehungsgeschichtlichen Hintergrund erstreckt sich die normierte Kooperationspflicht auch auf den Hochwasserschutz.

S. 83

- HFR 7/2008 S. 13 -

28 **d) Weitere Regelungen mit Hochwasserrelevanz**

Eine Reihe weiterer Bestimmungen des Übereinkommens hat ebenfalls Bedeutung für den Hochwasserschutz. So stellt das Übereinkommen in seinem Teil III eine Reihe von Verfahrenspflichten für die Fälle auf, in denen Aktivitäten eines Staates die angemessenen Nutzungen eines anderen beeinträchtigen können. Der Grundsatz der angemessenen Nutzung wird darin durch eine Reihe von Verfahrenspflichten konkretisiert, so durch eine allgemeine Pflicht zum Informations- und Datenaustausch nach Art. 9 und zur vorherigen Konsultation bei einschlägigen Projekten nach Art. 11 f. Der folgende Teil IV normiert eine Reihe von Vorschriften zum Umweltschutz. Besondere Hochwasserrelevanz haben hier die beiden Bestimmungen in Teil V über „Schädliche Umstände und Notfallsituationen“. Gemäß Art. 27 ergreifen die Wasserlaufstaaten

„[...] alle geeigneten Maßnahmen zur Verhütung oder Abmilderung von Umständen in Bezug auf einen internationalen Wasserlauf, die für andere Wasserlaufstaaten schädlich sein könnten, gleichviel ob sie die Folge natürlicher Ursachen oder menschlicher Tätigkeiten sind, wie etwa Überschwemmungen, Eisbildung, wasserbedingte Krankheiten, Ablagerung von Sedimenten, Erosion, Eindringen von Salzwasser, Dürre oder Wüstenbildung.“

29 Art. 28 normiert dann eine Reihe von Pflichten in „Notfallsituationen“, die Abs. 1 als

„[...] eine plötzlich als Folge natürlicher Ursachen, wie etwa Überschwemmungen, Eisbruch, Erdbeben oder Erdbeben“

definiert, aufgrund deren Wasserlaufstaaten oder andere Staaten ernstlichen Schaden erleiden oder erleiden können. In diesem Fall benachrichtigt jeder Wasserlaufstaat nach Abs. 2 unverzüglich andere betroffene Staaten und einschlägige Organisationen und ergreift nach Abs. 3

„[...] umgehend alle den Umständen nach erforderlichen durchführbaren Maßnahmen zur Verhütung, Abmilderung und Beseitigung der schädlichen Auswirkungen des Notfalls“.

Bei Bedarf sollen die Staaten nach Abs. 4 „gegebenenfalls“ gemeinsame Einsatzpläne ausarbeiten, um auf solche Notfälle reagieren zu können.

S. 84

- HFR 7/2008 S. 14 -

30 **e) Zwischenergebnis**

Obwohl das Rahmenübereinkommen an einigen Stellen durchaus eigene Akzente setzt und beispielsweise auch mit der zuletzt wiedergegebenen Pflicht zum gegenseitigen Katastrophenschutz im Falle hochwasserbezogener Notfallsituationen in Art. 28 Abs. 3 bereits über das spärliche Völkergewohnheitsrecht hinausgehen dürfte, beschränkt sich das Übereinkommen als Versuch zur Kodifikation geltenden Rechts im Wesentlichen auf die Zusammenstellung anerkannter Gewohnheitsrechtssätze. Der Hochwasserschutz wird dabei ausdrücklich lediglich im Zusammenhang des Notfallmanagements erwähnt, da Art. 27 mit der Pflicht zur Verhütung und Abmilderung schädlicher Umstände auch „Überschwemmungen“ erfasst. Im Übrigen können jedoch die allgemeinen

⁸⁹ Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Fußn. 48), S. 80.

Vorschriften des Übereinkommens – insbesondere das in Art. 5 kodifizierte Prinzip der angemessenen Nutzung – durch die Offenheit ihrer Formulierungen auch für den Hochwasserschutz fruchtbar gemacht werden. Erneut ist damit zu konstatieren, dass die auf dieser Ebene verankerten Rechtssätze einer weitergehenden Konkretisierung bedürfen, um wirklich verhaltenssteuernd zu wirken.

31 **2. Das Helsinki-Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe**

Ergiebiger als das Vertragswerk der Vereinten Nationen ist im Hinblick auf den Hochwasserschutz eine etwas ältere europäische Kodifikation derselben Materie durch das Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen aus dem Jahr 1992,⁹⁰ das durch die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa erarbeitet wurde.

32 **a) Das Helsinki -Übereinkommen als regionaler Rahmenvertrag**

Dieser oft als „Helsinki-Übereinkommen“ bezeichnete völkerrechtliche Vertrag harmonisiert die Rahmenbedingungen der europäischen Zusammenarbeit bei der nachhaltigen Nutzung grenzüberschreitender Gewässer und wurde nicht nur durch die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch durch die Europäische Gemeinschaft ratifiziert.⁹¹ Ähnlich wie das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen, ruft auch dieser Vertrag die allgemeinen völkerrechtlichen Parameter in Erinnerung – u.a. durch die Berufung auf eine Reihe allgemeiner völkerrechtlicher Prinzipien in Art. 2 Abs. 5 oder durch die Verankerung der Warnpflicht in Art. 14.

S. 85

- HFR 7/2008 S. 15 -

33 **b) Explizite Pflicht zur Zusammenarbeit im Hochwasserschutz**

Der konzeptionelle Ausgangspunkt dieses älteren Übereinkommens ist eine Art Synthese zwischen dem Schädigungsverbot und dem Grundsatz der angemessenen Nutzung, nämlich eine Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem Ziel der Vermeidung grenzüberschreitender Beeinträchtigung: Nach der weit definierten allgemeinen Kooperationspflicht in Art. 2 Abs. 1 treffen die Vertragsparteien des Übereinkommens

„[...] alle geeigneten Maßnahmen zur Verhütung, Bekämpfung und Verringerung jeder grenzüberschreitenden Beeinträchtigung.“

Diese Grundpflicht bildet lediglich die Grundlage für die in Art. 9 avisierte „[...] zweiseitige und mehrseitige Zusammenarbeit“. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung sollen die Anrainerstaaten eines Binnengewässers auf reziproker Grundlage zweiseitige oder mehrseitige Übereinkünfte schließen oder an das Niveau des Rahmenvertrages anpassen,

„[...] um ihre gegenseitigen Beziehungen und ihr Verhalten in bezug auf die Verhütung, Bekämpfung und Verringerung grenzüberschreitender Beeinträchtigungen festzulegen.“

34 überschreitenden Flüssen, u.a. für den Rhein,⁹² die Mosel,⁹³ die Elbe,⁹⁴ die Oder⁹⁵ und die Donau⁹⁶ geschlossen. Nach Art. 11 Abs. 1 stellen die Anrainerstaaten im Rahmen dieser Zusammenarbeit

⁹⁰ Vgl. oben Fußn. 21; näher dazu *Beyerlin* (Fußn. 17), § 11 Rdnr. 185 ff.; *Birnie/Boyle* (Fußn. 13), S. 303 ff.; *Heintschel von Heinegg* (Fußn. 38), § 57 Rdnr. 12 f.; *Kiss/Beurier*, *Le Droit International de l'Environnement*, 3. Aufl. 2004, S. 222 ff.; *Reimann* (Fußn. 11), 1999, S. 99 ff.; *Sands* (Fußn. 5), S. 482 ff.; *Vitzthum*, *Raum und Umwelt im Völkerrecht*, in: *Bothe/Dolzer u.a.* (Fußn. 50), S. 357 (437 ff.).

⁹¹ Beschluss 95/308/EG des Rates vom 24. Juli 1995 über den Abschluss des Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen im Namen der Gemeinschaft (Helsinki-Übereinkommen), ABl. Nr. L 186 vom 5.8.1995, 42.

⁹² Vgl. bereits oben Fußn. 4.

⁹³ Protokoll über die Errichtung einer Internationalen Kommission zum Schutz der Mosel gegen Verunreinigung vom 20. Dezember 1961, BGBl. 1962 II, 1103 ff.

⁹⁴ Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe vom 8. Oktober 1990, BGBl. 1992 II, 943 ff.

„[...] gemeinsame Programme auf zur Überwachung des Zustands grenzüberschreitender Gewässer, einschließlich Überschwemmungen und Treibeis, sowie der grenzüberschreitenden Beeinträchtigungen, und sie führen diese Programme durch.“

- 35 Damit verankert das Helsinki-Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe – anders als das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen – eine ausdrückliche Pflicht zur Zusammenarbeit im Hochwasserschutz, die nach der Konzeption des Übereinkommens ein notwendiges Element der nachgelagerten zwei- oder mehrseitigen Übereinkünfte bilden muss.

S. 86

- HFR 7/2008 S. 16 -

36 **c) Hochwasserbezogene Konkretisierungen**

Die Harmonisierungsleistung des Helsinki-Übereinkommens beschränkt sich allerdings nicht auf diese Herstellung eines allgemeinen Rahmens für nachfolgende bilaterale Verträge. Vielmehr bildet dieses Vertragswerk zugleich die Grundlage für eines jener modernen dynamischen *Umweltregime*, die allesamt durch ein kleineres festes Sekretariat, eine in bestimmten Intervallen tagende Vertragsstaatenkonferenz (Art. 17 und 19) und weitere Fachorgane die Zusammenarbeit institutionalisieren und auf dieser Grundlage die weitere Ausgestaltung des Vertragsregimes durch Erlass von Sekundärrechtsakten sowie die Überwachung der Vertragsumsetzung sicherstellen.⁹⁷ Ein neueres Beispiel einer solchen Konkretisierung ist das im Rahmen des Übereinkommens erarbeitete Protokoll über Wasser und Gesundheit,⁹⁸ das vor allem auf die Verhütung, Bekämpfung und Verringerung wasserbedingter Krankheiten abzielt.

- 37 Im Hinblick auf den Hochwasserschutz sind das zentrale Ergebnis dieser Zusammenarbeit die im Jahr 2000 durch die Vertragsparteien in Den Haag angenommenen „Leitlinien für nachhaltige Hochwasservorsorge“,⁹⁹ die nach ihrer Nr. 1

„[...] eine Empfehlung für Maßnahmen und beste Managementpraktiken zur Vermeidung, Kontrolle und Verringerung der nachteiligen Auswirkungen von Hochwasserereignissen auf die öffentliche Sicherheit und Gesundheit, auf wertvolle Güter und Besitz sowie auf die Wasser- und Bodenumwelt“

darstellen. Zwar begründen diese Empfehlungen ersichtlich keine völkerrechtlichen Bindungen.¹⁰⁰ Die entsprechenden Empfehlungen zur Verhütung und Minderung der Auswirkungen von Hochwasserereignissen bildeten anschließend jedoch die Grundlage für die Arbeiten der Europäischen Gemeinschaft zur Ermittlung „der besten verfügbaren Praktiken“ zum vorsorgenden Hochwasserschutz Eingang.¹⁰¹ Dieser Rezeptionsprozess

⁹⁵ Vertrag über die Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung vom 11. April 1996, BGBl. 1997 II, 1708 ff.

⁹⁶ Übereinkommen über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur vertraglichen Nutzung der Donau vom 29. Juni 1994, BGBl. 1996 II, 875 ff.

⁹⁷ Allgemein dazu Durner (Fußn. 24), S. 126 f.; Gehring, Treaty-Making and Treaty Evolution, in: Bodansky/Brunnée/Hey (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Environmental Law, 2007, S. 469 ff.; Ott, Umweltregime im Völkerrecht, 1998; Reichert (Fn. 29), S. 329 ff.

⁹⁸ Protokoll über Wasser und Gesundheit vom 17. Juni 1999 zu dem Übereinkommen von 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und Internationaler Seen, BGBl. 2006 II, 764 ff.; dazu Kiss/Beurier (Fußn. 90), S. 223 f.

⁹⁹ Vereinte Nationen - Wirtschafts- und Sozialrat - Wirtschaftskommission für Europa, Leitlinien Nachhaltige Hochwasservorsorge v. 14. Januar 2000; auch dazu Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Fußn. 3), § 32 Rdnr. 6 (Stand: Juli 2005).

¹⁰⁰ Dies betonen besonders Petrow/Thielen/Kreibich/Merz, Vorsorgende Maßnahmen zur Schadenminderung, in: Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (Hrsg.), Hochwasservorsorge in Deutschland, 2003, S. 34 (35 f.), die der internationalen Ebene „gute Arbeit und doch kaum Wirkung“ zusprechen.

¹⁰¹ Vgl. die „Best practices on flood prevention, protection and mitigation“ der Europäischen Gemeinschaft unter <http://www.bmu.de/gewaesserschutz/doc/6930.php>, S. 2, und dazu von Keitz/Kraemer, Verbesserung der Gewässerstrukturen und des Hochwasserschutzes, in: Rumm/von Keitz/Schmalholz (Fußn. 33), S. 301 (318). Näher zu dem verwandten Begriff der „besten verfügbaren Techniken“, einem Schlüsselement des gemeinschaftlichen Qualitätszielansatzes, Albrecht, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, 2007, S. 292 f. und 390 f.

ist ein Beispiel dafür, dass im Bereich des Umweltvölkerrechts internationale Umweltstandards ungeachtet ihrer fehlenden völkerrechtlichen Bindungswirkung mittelbar Verbindlichkeit für das deutsche Verwaltungsrecht gewinnen können.¹⁰²

S. 87

- HFR 7/2008 S. 17 -

38 **d) Institutionelle Verflechtungen mit der Gemeinschaft**

Der fast symbiotischen Verzahnung der einschlägigen Sekundärakte von Uno-Wirtschaftskommission und Gemeinschaft entspricht im Entstehungsprozess der entsprechenden Normen eine ebenso enge institutionelle Verzahnung: So wurde im Rahmen des institutionellen Gefüges des Helsinki-Regimes eine eigene „Flood Task Force“ ins Leben gerufen, die auf der 4. Vertragsstaatenkonferenz in Bonn im Jahre 2006 in eine „Water and Climate Task Force“ umgewandelt wurde und sich vor allem der Hochwasservorsorge und der Anpassung an den Klimawandel widmet.¹⁰³ Die Arbeiten dieser „Task Force“ sind auf das Engste mit denen der Europäischen Gemeinschaft abgestimmt, bieten jedoch ein gemeinsames Dach für die Zusammenarbeit mit jenen betroffenen Staaten, die nicht Mitglied der Gemeinschaft sind. Symptomatisch für diese institutionelle Verflochtenheit ist, dass die letzte Tagung der Task Force in Bonn am 22./23. November 2007 im unmittelbaren Anschluss an die Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie am 20./21. November und mit einem teilidentischen Teilnehmerkreis stattfand.¹⁰⁴ Deutlich zeigt sich damit auch in diesem Zusammenhang die Transformationsfunktion des Europarechts für die Umsetzung umweltvölkerrechtlicher Vorgaben,¹⁰⁵ die auf dieser Ebene zu einem schwer überschaubaren Verwaltungsverbund aus Bundes- und Landesverwaltungen sowie europäischen und internationalen Akteuren führt.

39 **IV. Hochwasserschutz im Rahmen einzelner Flussregime**

1. Die Vielzahl regionaler Übereinkommen

Auf der untersten räumlichen Ebene, der des regionalen Völkerrechts, sind schließlich jene Übereinkommen angesiedelt, die von den entsprechenden Anliegerstaaten im Hinblick auf einzelne Binnengewässer geschlossen wurden. Als außereuropäische Beispiele wurden bereits die Regime für den Mekong¹⁰⁶ und den Uruguay-Fluss¹⁰⁷ erwähnt, die beide auch Regelungen zum Hochwasserschutz enthalten. Auch unter deutscher Beteiligung wurde eine ganze Reihe solche Übereinkommen geschlossen,¹⁰⁸ vereinzelt auch durch die Länder.¹⁰⁹ Mehrere dieser Übereinkommen enthalten – abhängig sowohl vom Alter des Vertragswerks als auch von den lokalen Verhältnissen – Regelungen zum Hochwasserschutz, die zudem bisweilen noch durch konkretere katastrophenbezogene Hilfeleistungspflichten in verschiedenen bilateralen Nachbarschaftsabkommen flankiert werden.¹¹⁰ Exemplarisch sollen hier die hochwasserbezogenen Vorgaben und Konkretisierungen dargestellt werden, die im Rahmen des neuen Übereinkommens zum Schutz

¹⁰² Weitere Beispiele hierfür bei *Durner* (Fußn. 24), S. 143 ff., und *Möllers*, Transnationale Behördenkooperation, *ZaöRV* 65 (2005), 351 (358 und 366 ff.).

¹⁰³ Näher dazu United Nations Economic Commission for Europe, Meeting of the Parties to the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, UN-Doc. ECE/MP.WAT/AC.4/2006/1 v. 24.04.2006.

¹⁰⁴ Näher United Nations Economic Commission for Europe, Convention of the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Task Force on Water and Climate, First meeting, Bonn, Germany, 22–23 November 2007, UN-Doc. TFWC/2007/1 v. 17.09.2007.

¹⁰⁵ Vgl. bereits oben bei Fußn. 24.

¹⁰⁶ Vgl. bereits oben bei Fußn. 11.

¹⁰⁷ Vgl. bereits oben bei Fußn. 12.

¹⁰⁸ Vgl. neben den in Fußn. 92 ff. genannten Übereinkommen beispielsweise auch das Protokoll über die Errichtung einer Internationalen Kommission zum Schutz der Saar gegen Verunreinigung vom 20. Dezember 1961, *BGBI.* 1962 II, 1106 ff.

¹⁰⁹ Übereinkommen über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung vom 20. Dezember 1961, *Gesetzblatt für Baden-Württemberg* 1962, 1 ff.; näher zu dieser durch Art. 32 Abs. 3 GG eröffneten Möglichkeit *Geiger* (Fußn. 19), § 25 II S. 122 ff.

¹¹⁰ Vgl. dazu den Überblick in *Ella-Newsletter* v. 3.7.2006, 10.

des Rheins entwickelt worden sind.

S. 88

- HFR 7/2008 S. 18 -

40 2. Das Beispiel des neuen Übereinkommens zum Schutz des Rheins

Das neue Übereinkommen zum Schutz des Rheins aus dem Jahr 1999¹¹¹ tritt an die Stelle einer älteren Vereinbarung vom April 1963 über die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigungen und des Übereinkommens von 1976¹¹² zum Schutz des Rheins gegen chemische Verunreinigung¹¹³ und bildet nunmehr die völkerrechtliche Grundlage für gemeinsame Zusammenarbeit der Anliegerstaaten des Rheins und der Europäischen Gemeinschaft mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung des Flusses.¹¹⁴

41 a) Hochwasserschutz als Element eines integrierten Bewirtschaftungskonzepts

Der integrierte Ansatz des neuen Übereinkommens weist bereits der ganzheitlichen Regelungstechnik und –philosophie der späteren Wasserrahmenrichtlinie¹¹⁵ den Weg und ist an verschiedenen Stellen um Elemente der Hochwasservorsorge und des Hochwasserschutzes erweitert: Bereits die Regelung des Art. 2 über den Geltungsbereich dieses Übereinkommens erstreckt diesen nach Buchstabe e) auf

„[...] das Einzugsgebiet des Rheins, soweit es für die Hochwasservorsorge und den Hochwasserschutz am Rhein von Bedeutung ist.“¹¹⁶

42 Dieser bemerkenswert weite Anwendungsbereich entspricht den in Art. 3 normierten Zielsetzungen des Übereinkommens. Bereits die in Nr. 1 als Hauptziel der Vertragsparteien definierte „nachhaltige Entwicklung des Ökosystems Rhein“ umfasst nämlich nach Buchst. c) Alt. 3 u.a.

„[...] Erhaltung, Schutz und Reaktivierung von Auengebieten als natürliche Überschwemmungsflächen“

sowie nach Buchst f) die

„[...] Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse bei technischen Ausbaumaßnahmen am Gewässer wie z.B. im Bereich des Hochwasserschutzes, der Schifffahrt und der Wasserkraftnutzung“.

Art. 3 Nr. 4 des Übereinkommens stellt zudem die

„[...] ganzheitliche Hochwasservorsorge und Hochwasserschutz unter Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse“

als weiteres Ziel des Übereinkommens auf. Das gesamte Rheinschutzübereinkommen ist damit bereits nach seinen ausdrücklichen Zielsetzungen auch ein Instrument der Hochwasservorsorge.

S. 89

- HFR 7/2008 S. 19 -

¹¹¹ Vgl. oben Fußn. 4 f., und neben den dort genannten Darstellungen weiter *Birnie/Boyle* (Fußn. 13), 334 ff.; *Kiss/Beurier* (Fußn. 90), S. 232 ff.

¹¹² Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins von 1963, BGBl. 1965 II, 1432 ff.

¹¹³ Übereinkommen zum Schutze des Rheins gegen chemische Verunreinigungen, BGBl. 1978 II, 1053 ff.

¹¹⁴ Allgemeiner dazu *Behr*, Die Entwicklung des Rheinschutz-Regimes unter besonderer Berücksichtigung des Sandoz-Unfalls vom 1. November 1986, 2002; *Durth*, Grenzüberschreitende Umweltprobleme und regionale Kooperation, 1996, S. 168 ff.; *Van Lynden*, La pollution du rhin. Vers un élargissement des compétences de la Commission internationale contre la pollution du Rhin suite à l'accident de Sandoz à Bâle, *Marche Commun* 1987, 409 ff.

¹¹⁵ Vgl. oben Fußn. 30.

¹¹⁶ Näher zu diesem ganzheitlichen Regelungsansatz auch *Vitzthum* (Fußn. 90), S. 438 ff.

43 **b) Verfügbarkeit des gesamten Instrumentenspektrums**

Auf diese Zielsetzungen beziehen sich auch sämtliche spezifischen Pflichten des Übereinkommens, insbesondere die Pflicht zur Zusammenarbeit nach Art. 5 Nr. 1 und die Pflicht zur Durchführung der Kommissionsbeschlüsse nach Art. 11 gem. Art. 5 Nr. 5. Fast alle Bestimmungen des Übereinkommens können damit im Grundsatz in den Dienst des Hochwasserschutzes gestellt werden. Zumal die in Art. 8 festgelegten Aufgaben der Kommission, die sich nach Abs. 1 Buchst. b) und c) u.a. auch auf die Erarbeitung der „Vorschläge für einzelne Maßnahmen und Maßnahmenprogramme“ sowie auf die Koordination der Warn- und Alarmpläne der Vertragsstaaten für den Rhein erstrecken, können so auch im Sinne des Hochwasserschutzes wahrgenommen werden.

44 Letztlich steht damit das gesamte Instrumentenspektrum des Übereinkommens auch im Zusammenhang des Hochwasserschutzes zur Verfügung. Lediglich vereinzelt werden dabei Hochwasser Aspekte nochmals eigens hervorgehoben, so etwa im Rahmen der in Art. 5 enthaltenen „Verpflichtungen der Vertragsparteien“, die nach Nr. 6 auch eine Warnpflicht bei Stör- oder Unfällen „[...] oder bei sich abzeichnenden Hochwasserereignissen“ umfasst.

45 **c) Die Kommission zum Schutz des Rheins als dynamisches Umweltregime**

Ähnlich wie das europäische Rahmenübereinkommen bildet auch das neue Übereinkommen zum Schutz des Rheins die Grundlage eines dynamischen *Umweltregimes*,¹¹⁷ in dem im Rahmen der Arbeiten der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins auch eine umfassende hochwasserbezogene Zusammenarbeit stattfindet. Obwohl Beschlüsse der Kommission nach Art. 10 Abs. 1 Einstimmigkeit voraussetzen, funktioniert diese Beschlussfassung – vor allem wegen der relativen Homogenität der Vertragsstaaten – vergleichsweise effektiv. Kennzeichnend für die Arbeit der Kommission ist ihre äußerst enge Verknüpfung mit der europäischen Gemeinschaft,¹¹⁸ insbesondere bei der Koordination der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme nach der Wasserrahmenrichtlinie.¹¹⁹

S. 90

- HFR 7/2008 S. 20 -

46 Die im Rahmen dieses Forums vereinbarten Schritte haben im Rahmen des Hochwasserschutzes zu beachtlichen Fortschritten geführt. So beschloss die 12. Rhein-Ministerkonferenz am 22. Januar 1998 in Rotterdam einen „Aktionsplan Hochwasser“ für den Rhein mit einem Kostenvolumen von 12 Milliarden Euro zur Verbesserung des vorsorgenden Hochwasserschutzes. Regulatorische Elemente dieses Aktionsplans waren u.a. die Wiederherstellung der natürlichen Überschwemmungsaue des Flusses und die Verminderung von Schäden durch angepasste Bauweisen. Dabei wurde beabsichtigt, die Schadensrisiken bis zum Jahr 2005 um 10% und bis 2020 um 25% zu vermindern und die Extremhochwasserstände unterhalb des staugeregelten Oberrheinbereichs bis 2005 um bis zu 30 cm und bis 2020 um bis zu 70 cm zu mindern.¹²⁰ Teile dieses Aktionsplans wurden durch die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten rezipiert.¹²¹ Drei Jahre später konnte die Kommission bereits feststellen, die für das Jahr 2000 gesteckten Zwischenziele seien weitgehend erreicht worden.¹²² Das auf der 13. Rheinministerkonferenz verabschiedete neue Aktionsprogramm „Rhein 2020“ ist nochmals stärker

¹¹⁷ Vgl. dazu oben in und bei Fußn. 97.

¹¹⁸ Vgl. bereits die Nachweise oben in Fußn. 29 ff. und weiter *Kamminga*, Who can clean up the Rhine: The European Community or the International Rhine Commission?, in: *Zacklin/Caflisch* (Hrsg.), *The legal regime of international rivers and lakes*, 1981, S. 371 ff.; *Lillinger*, Der Rhein – ein europäischer Strom. Zusammenwirken der Rheinschutzkommission, Europäischer Gemeinschaft und Europarat zur Erhaltung des Rheins, in: *BASF Aktiengesellschaft* (Hrsg.), *Gewässerschutz am Rhein*, 1977, S. 13 ff.

¹¹⁹ Näher *Schulz* (Fn. 5), S. 326; *Stratenwerth* (Fußn. 33), S. 60 ff.

¹²⁰ Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (Hrsg.), *Aktionsplan Hochwasser vom 22. Januar 1998*, S. 9.

¹²¹ Näher *von Keitz/Kraemer* (Fußn. 101), S. 316 ff.

¹²² Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (Hrsg.), *Umsetzung des Aktionsplans Hochwasser bis 2000, 2001*, S. 4 f.

auf die Wasserrahmenrichtlinie abgestimmt und sieht eine weitere Öffnung der Flussaltauen mit dem Ziel vor, Hochwasserschutz und Naturschutz zu verbinden.¹²³

47 3. Weitere Flussregime

Die Kennzeichen, die soeben am Beispiel des Rheinregimes entwickelt wurden, lassen sich – wenngleich zumeist in abgeschwächter Form – auch im Hinblick auf andere europäische Flüsse nachweisen. So erstreckt auch das Donauschutzübereinkommen¹²⁴ in seinem Art. 9 Abs. 1 die vorgeschriebenen Untersuchungs- und Überwachungsprogramme der Vertragsparteien auf den Bereich der „Hochwasserprognose“ und verpflichtet in Art. 16 Abs. 2 die Vertragsparteien, sich über die Internationale Donaukommission gegenseitig u.a. über Hochwasser- und Eisgefahren zu unterrichten und zu diesem Zweck auch gemeinsame Notfalleinsatzpläne zu erstellen. Im Detail sind viele dieser Übereinkommen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Über das Prinzip der angemessenen Nutzung können jedoch praktisch alle dieser Instrumente auch für den Hochwasserschutz fruchtbar gemacht werden. Zudem werden die Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen und der Uno-Wirtschaftskommission für Europa auch insoweit langfristig zu einer Harmonisierung der einschlägigen Verträge führen.

S. 91

- HFR 7/2008 S. 21 -

48 V. Ausblick

Die Erwartungshaltung des eingangs zitierten § 32 Abs. 1 WHG ist insgesamt berechtigt – im Hochwasserschutz findet auf verschiedenen Handlungsebenen eine intensive hochwasserbezogene Kooperation statt. Dabei ist das hohe Abstraktionsniveau des universellen Völkerrechts zur Lösung konkreter Problemlagen zwar wenig geeignet, doch bereits diese Regelungsebene liefert bereits durch eine Trias allgemeiner Grundsätze ein konzeptionelles Gerüst für weitere Umsetzungen durch spezifische völkerrechtliche Verträge. Die konkreten Hochwasserkonflikte mit ihren regional begrenzten „Betroffengemeinschaften“ verlangen freilich letztlich nach einer Lösung im Rahmen der ausdifferenzierten regionalen Institutionen und verschmelzen in Europa mit den entsprechenden Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft. Ersichtlich drängt sich die Flut der Gefahren des Hochwassers somit von den Anhöhen des Völkerrechts in die geordneten Bahnen des regionalen Umweltverwaltungsrechts. Die Handlungsspielräume des deutschen Gesetzgebers sind dabei jedoch in erheblichem Umfang durch internationale Vorgaben eingegrenzt.

Zitierempfehlung: Wolfgang Durner, HFR 7/2008, Seite

¹²³ Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (Hrsg.), Stromaufwärts. Bilanz Aktionsprogramm Rhein, 2003, S. 4; Reichert (Fn. 29), S. 344.

¹²⁴ Vgl. oben Fußn. 96.